

Fosen Naturvernforening
Ytre Ringvei 32
7100 RISSA

Oslo, 26.01.2021

Deres ref.:
14.03.2019

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/5898

Saksbehandler:
Elena Klåpbakken Drønen
Harald Krogh Ankerstad

Avgjørelse av klage på tillatelse til utfylling i Brekstadbukta, Ørland kommune

Fosen Naturvernforening har klaget på Statsforvalteren i Trøndelags (tidligere Fylkesmannen i Trøndelag) tillatelse til utfylling i Brekstadbukta. Miljødirektoratet har vurdert saken, og er kommet til at de negative miljøkonsekvensene knyttet til den påklagde utfyllingen gjør at fordelene med utfyllingen ikke veier opp for miljøulempene. Vi opphever derfor Fylkesmannens tillatelse.

Vårt vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Vi viser til klage fra 14. mars 2019 fra Fosen Naturvernforening på Statsforvalteren i Trøndelags vedtak om tillatelse til utfylling i sjø fra 8. mars 2019. Klagesaken ble oversendt til Miljødirektoratet fra Statsforvalteren i brev 13. juni 2019. Vi viser også til sakens øvrige dokumenter.

Sakens bakgrunn

Ørland kommune fikk 8. mars 2019 tillatelse av daværende Fylkesmannen i Trøndelag - nå Statsforvalteren i Trøndelag - til utfylling i sjø ved Brekstadbukta. Hensikten med utfyllingen er å etablere nye næringsarealer. Det er to reguleringsplaner som omfatter utfylling i sjø i Brekstadbukta: områderegulering Brekstadbukta vedtatt av kommunen 24. mars 2017 (nr. 1621201307) og reguleringsplan for Brekstad sentrum vedtatt 15. februar 2018 (nr. 1621201703). Denne klagesaken omfatter utfylling i henhold til reguleringsplan for Brekstad sentrum.

I 2015 fremmet Statsforvalteren innsigelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til områdereguleringen av Brekstadbukta med bakgrunn i områdets store naturverdier. Mekling mellom kommunen og Statsforvalteren endte med at Statsforvalteren gikk med på utfylling i Brekstadbukta på grunn av samfunnsinteressene forbundet med økt næringsareal, men at andre deler av kommunens plan for ytterligere utfylling av våtmarksområdet ikke kunne aksepteres. Klima- og miljødepartementet sluttet seg til dette, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjente deretter reguleringsplanen for Brekstadbukta, på nærmere vilkår. Planen legger opp til at eventuell

utbygging i Brekstadbukta i henhold til reguleringsplan for Brekstadbukta skal skje i to trinn, med nærmere vilkår knyttet til trinn 2.

Ørland kommune søkte og fikk tillatelse fra Statsforvalteren til utfylling i Brekstadbukta i tråd med reguleringsplan trinn 1. Vedtaket ble påklaget til Miljødirektoratet, som opprettholdt Statsforvalterens tillatelse.

Ørland kommune søkte 24. april 2018 Statsforvalteren om tillatelse til en ytterligere utfylling i sjø i Brekstadbukta. Området inngår i reguleringsplan for Brekstad sentrum - altså en annen reguleringsplan enn den som ble behandlet av KMD - men tilstøter utfyllingsområdet i reguleringsplanen for Brekstadbukta. Arealet for utfyllingen er på ca. 34 600 m². Hensikten med utfyllingen er utvidelse av eksisterende landområder og etablering av utbyggingsareal.

Statsforvalteren i Trøndelag ga i vedtak 8. mars 2019 tillatelse etter forurensningsloven til den omsøkte utfyllingen. Tillatelsen ble påklaget av Fosen Naturvernforening 14. mars 2019. Miljødirektoratet ga 27. januar 2020 klagen oppsettende virkning.

Statsforvalteren opplyste i e-post 4. oktober 2019 at Ørland kommune har ferdigstilt arbeidet med trinn 1 av utfyllingen i henhold til reguleringsplan for Brekstadbukta. Bløtbunnsområdets areal vil i dag derfor være redusert med ca. 30 000 m². Arbeidet med trinn 2 av utfyllingen i Brekstadbukta er ikke påbegynt, og Fylkesmannen har etter våre opplysninger ikke mottatt søknad fra Ørland kommune om dette tiltaket.

26. februar 2020 ble det ferdigstilt en rapport fra Miljøfaglig utredning som blant annet viser virkninger av utbyggingen av trinn 1-utfyllingen, herunder fuglers bruk av Brekstadbukta. Rapporten ble oversendt Miljødirektoratet 17. august 2020.

Klagers anførsler

Klager mener at prøvetakingen av sedimentene i tiltaksområdet er ufullstendig, og krever at det tas flere og mer representative prøver. Det er tatt to prøver innenfor tiltaksområdet. Disse anses av klager som lite representative ettersom de ligger helt i ytterkanten av tiltaksområdet og overflatesedimentene hovedsakelig består av sand og grus. Klager mener i tillegg at det må stilles krav om at all plast fjernes fra sprengsteinmassene og at forurensning i massene undersøkes av noen andre enn tiltakshaver selv.

Videre mener klager at utfylling av Brekstadfjæra bør avventes til påvirkningen fra Forsvarets kampflybase på fuglene i området er kartlagt. Det er ventet at aktiviteten på basen vil øke når den er ferdig utbygd. For å kartlegge endringer i fugleaktiviteten etter at den nye kampflybasen er fullstendig etablert, er det ifølge klager viktig å klargjøre virkningene over en lengre periode gjennom miljøoppfølgingsprogrammet som er knyttet til reguleringsplanen for Ørland hovedflyplass.

Klager viser til at Statsforvalteren fremmet innsigelse til områdereguleringen for Brekstadbukta til KMD fordi Brekstadbukta er et viktig raste- og oppholdsområde for fugl, og fordi det fantes alternative næringsområder. KMD godkjente reguleringsplanen med vilkår om blant annet at miljøundersøkelse og detaljregulering for området skulle utarbeides, og at resultatene skulle legges til grunn før en ny behovsvurdering for videre utvikling i Brekstadbukta (trinn 2 i prosjektet). Klager

presiserer at undersøkelsene må danne grunnlaget for vurderingen om utfyllingen i Brekstadbukta er forsvarlig.

Videre mener klager at utfyllingen er i strid med naturmangfoldlovens prinsipper, Ramsar-konvensjonen, med mer. I klagen vurderes det også at utfyllingen er i strid med øvrig regelverk etter forurensningsloven, fordi fordelene ved tiltaket er ansett som små i forhold til de negative innvirkningene tiltaket medfører.

Klager mener også at høyden på utfyllingen ikke er tilpasset forventet havstigning og økning i stormflo.

Kommentar fra Ørland kommune

Ørland kommune har kommet med sine kommentarer til klagen i klageoversendelsen. De mener at det er lite sannsynlig at ekstra prøvetaking vil gi et annet forurensningsbilde enn det som er påvist. Miljøtekniske undersøkelser som ble gjennomført i Brekstadfjæra viser at forurensningsgraden av sedimentene generelt er lav. Det ble kun påvist forurensning av PAH-forbindelser, noe som tilsvarer forurensningen i øvrige deler av bukta. På grunn av høyere strømhastighet i Brekstadfjæra enn i for eksempel Brekstad havn, inneholder også overflatesedimentene mindre finstoff. Undersøkelsene inkluderte likevel tre prøver med noe høyere finstoffinnhold, og kun én av disse prøvene viste noe høyere forurensningsnivå (PAH-forbindelser). Til tross for at det ble påvist lavt forurensningsnivå i tiltaksområdet, skal det under utfylling gjennomføres samme type avbøtende tiltak som man ville ha gjort hvis det hadde vært påvist et høyere forurensningsnivå.

For å sikre at sprengsteinmassene er rene, vil Ørland kommune stille krav om dette i anbudsdokumentene. Ørland kommune vil blant annet kreve at sprengsteinmassene kommer fra et sprengningsanlegg der det ikke brukes tennsystemer som inneholder plast. I tillegg skal det stilles krav om at det ikke skal fylles ut med masser som kan påvirke de kjemiske forholdene i sjø.

Innsigelsen fra Statsforvalteren som Fosen Naturvernforening viser til, ble gjort i forbindelse med reguleringsplanen for Brekstadbukta. Området hvor det nå er søkt om tillatelse til utfylling ble regulert i forbindelse med reguleringsplanen for Brekstad sentrum. Vilkårene fra KMD i godkjenningen av reguleringsplanen for Brekstadbukta gjelder derfor ikke det regulerte området for Brekstad sentrum.

Effekter på fugler har aldri vært et viktig tema i områdereguleringen av Brekstad sentrum fordi området anses som mye mindre viktig for fugler enn området som er regulert i forbindelse med Brekstadbukta.

Statsforvalterens vurdering av klagen

Statsforvalteren viser til at det er sterk vekst i Ørland- og Brekstadområdet, og at behovet for nye arealer for sentrums- og næringsutvikling er stort. Det omsøkte utfyllingsarealet er i tråd med gjeldende reguleringsplan for området. Statsforvalteren vurderer at områdets store natur- og landskapsverdier er ivaretatt gjennom planprosessen hvor Statsforvalteren var involvert. Det presiseres også at den aktuelle utfyllingen ikke berører trinn 2, som det er knyttet vilkår til før utbygging, jf. KMDs vedtak fra 24. mars 2017.

Sedimentprøvene er tatt i henhold til Miljødirektoratets veiledere (M-409|2015 og M-350|2015). Etter Statsforvalterens vurdering er det ikke nødvendig å kreve utvidet prøvetaking i tiltaksområdet. Dette begrunnes med at det er påvist tilsvarende forurensning i øvrige deler av området og at hovedkilden til forurensningen er identifisert, herunder utslipp av overvann og/eller havneaktivitet. Videre er det satt vilkår i tillatelsen om avbøtende tiltak som skal hindre spredning av partikler under utfylling.

Statsforvalteren besluttet i brev 29. mars 2019 å ikke gi klagen oppsettende virkning i denne saken. Beslutningen er begrunnet med at det allerede pågår utfylling like ved tiltaksområdet, som en del av trinn 1 i utfyllingsarbeidet knyttet til reguleringsplanen for Brekstadbukta. Statsforvalteren vurderer derfor at det er bedre å gjennomføre intensivt arbeid i en begrenset periode, enn å dele opp to utfyllingstiltak over lengre tid. Statsforvalteren mener også at aktiviteten som det er gitt tillatelse til ikke vil forårsake utslipp som kan medføre irreversibel skade på miljøet.

Lovgrunnlaget

Miljødirektoratet skal som klageinstans se til at statsforvalteren har fulgt de lover, forskrifter og saksbehandlingsregler som gjelder på området. Miljødirektoratet kan under behandlingen prøve alle sider av statsforvalteren vedtak, også de skjønnsmessige vurderingene som er blitt gjort, jf. forvaltningsloven § 34.

Utfylling i sjø krever som hovedregel tillatelse etter forurensningsloven § 11 for å kunne finne sted lovlig. Når forurensningsmyndigheten skal avgjøre om slik tillatelse skal gis eller ikke, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved utfyllingen, sammenholdt med fordeler og ulemper utfyllingen for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 siste ledd.

I henhold til naturmangfoldloven §§ 4 og 5 er det et mål at naturtyper og arter skal ivaretas innenfor naturtypens eller artens naturlige utbredelsesområde, med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det er rimelig. Som følge av at utfylling i sjø er et tiltak som berører naturmangfold, danner forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 for naturtyper, økosystemer og arter utgangspunktet for forurensningsmyndighetens myndighetsutøvelse i slike saker. Bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved vurderingen av om tillatelse til utfylling skal gis eller ikke. Det er bare aktuelt å gi tillatelse dersom utfyllingen er forsvarlig ut fra hensynet til biologisk mangfold og miljøet for øvrig.

Vannforskriften inneholder forpliktende miljømål om at myndighetene skal sørge for at alle vannforekomster skal oppnå god kjemisk og økologisk tilstand innen 2021 med mindre det er gitt unntak med hjemmel i forskriften § 9 eller § 10. Forurensningsmyndigheten må derfor foreta en vurdering av om et omsøkt tiltak vil virke inn på om miljømålet for vannforekomsten nås eller ikke, jf. vannforskriften § 12. Tiltak som fører til at miljømålet for en vannforekomst ikke nås eller at miljøtilstanden forringes, kan bare tillates på nærmere bestemte vilkår i § 12.

Forurensningsmyndigheten må gjøre en selvstendig vurdering etter eget sektorlovverk uavhengig av om et tiltak er i tråd med reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller ikke. Dette innebærer at forurensningsmyndigheten kan konkludere med at tiltaket ikke kan iverksettes i henhold til eget sektorlovverk, selv om tiltaket er i tråd med en kommunal reguleringsplan.

Miljødirektoratets vurdering

Den vesentlige problemstillingen i denne saken er den omsøkte utfyllingens effekt på et nasjonalt viktig bløtbunnsområde. Etter vår vurdering vil utfyllingen føre til uakseptable negative miljøkonsekvenser. Dette vil vi begrunne nærmere nedenfor.

Det er mye tilgjengelig kunnskap om naturverdiene i Brekstadbukta, blant annet fra utredninger knyttet til arbeidet med utarbeidelse av reguleringsplaner, og fra miljørapporter i forbindelse med andre utfyllingstiltak i området. Viktig kunnskapsgrunnlag i denne saken er naturbase.no og øvrige miljørapporter.

Bløtbunnsområdet Innstrandfjæra-Brekstadfjæra i Brekstadbukta er registrert med verdi A, svært viktig, i naturbase. Bløtbunnsområdet har et samlet areal på 1 291 833 m², og er sammenhengende fra og med Hovsfjæra fuglefredningsområde til nordsiden av moloen i Brekstad havn. Hovsfjæra fuglefredningsområde inngår i RAMSAR-området Ørland Våtmarkssystem.

Bløtbunnsområder utgjør viktige beiteområder for fugl og fisk, og er av stor betydning for trekkende vadefugler. I denne saken utgjør bløtbunnsområdet et vesentlig raste- og beiteområde for fugl, og er en del av et av landets viktigste våtmarksområder. Den totale størrelsen på bløtbunnsområdet er et sentralt kriterium for verdisetningen av området. Verdien til en A-lokalitet er satt ut fra samlet areal av bløtbunnsområdet (> 500 000 m²). Store forekomster av en naturtype antas å ha større økologisk betydning enn små forekomster.

Bløtbunnsområder i strandsonen er utsatt for utbygging og andre menneskelige aktiviteter og påvirkninger. Fysiske inngrep som mudring og utfyllinger er en av de vesentligste truslene mot denne naturtypen. Som en direkte konsekvens av en utfylling vil naturtypen bli borte i det aktuelle området. Etter Miljødirektoratets vurdering vil en utfylling i den aktuelle området medføre varig og irreversibel skade på deler av et bløtbunnsområde av nasjonal verdi, med påfølgende konsekvenser for fugl og annet naturmangfold. Vi viser til at resultater fra miljøundersøkelserapporten fra 26. februar 2020 viser negative konsekvenser for fugl som følge av trinn 1-utfyllingen. På bakgrunn av dette er det vårt syn at det er tilstrekkelig kunnskap om virkningene av utfyllingen på naturmiljøet jf. naturmangfoldloven § 8. Føre-var-prinsippet kommer derfor ikke anvendelse, jf. naturmangfoldloven § 9.

Som en konsekvens av trinn 1-utfyllingen har arealet av bløtbunnsområdet i Brekstadbukta blitt redusert med omtrent 30 000 m². Den planlagte utfyllingen er direkte tilstøtende den ferdigstilte trinn 1-utfyllingen. Bløtbunnsområdet har en viktig økologisk funksjon lokalt i Brekstadbukta, deriblant som raste- og beiteområde. Det er etter vårt syn viktig å hindre en bit-for-bit-nedbygging av denne naturtypen, og å hindre tap av bløtbunnsområdets funksjon lokalt i Brekstadbukta, jf. naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Tap av deler av et nasjonalt viktig våtmarksområde er etter vår vurdering svært uheldig. Vi viser videre til at våtmarksområdet i Brekstadbukta også utsettes for andre belastninger, som boligutbygging, fergekai og kampflybasen, jf. naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning. En bit-for-bit-nedbygging av naturtypen i området vil bidra til den samlede belastningen i Brekstadbukta. Nedbyggingen vil medføre irreversible skader på bløtbunn av nasjonal verdi. Etter vårt syn vil ikke krav til avbøtende tiltak i tillatelsen kunne veie opp for de skadene utfyllingen fører til.

Det omsøkte utfyllingstiltaket ligger i vannforekomsten "Brekstad havn" (0320040100-1-C), og har ifølge vann-nett.no antatt god økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand. I samme vannforekomst er det tidligere blitt fylt ut i sjø, herunder trinn 1-utfyllingen. Den omsøkte utfyllingen vil berøre en stort del av vannforekomsten, og medføre at en del av vannforekomsten opphører å eksistere. Den omsøkte utfyllingen vil med dette etter vår vurdering mest trolig føre til en forringelse av den økologiske miljøtilstanden i vannforekomsten, noe som er uheldig.

Konklusjon

Den omsøkte utfyllingen vil føre til nedbygging av ca. 34 600 m² av et nasjonalt viktig bløtbunnsområde i strandsonen som allerede er utsatt for annen nedbygging og negativ belastning. Etter Miljødirektoratets syn vil ikke fordelene knyttet til økt næringsareal oppveie utfyllingens negative miljøkonsekvenser. Etter en samlet vurdering opphever vi Fylkesmannens tillatelse til utfylling, med det resultat at Ørland kommune har fått avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven til den aktuelle utfyllingen.

Vedtak

Miljødirektoratet opphever Fylkesmannens vedtak om tillatelse til utfylling på nordsiden av moloen i Brekstad havn, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Ørland kommunes søknad om tillatelse etter forurensningsloven til denne utfyllingen er med det avslått.

Vårt vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Signe Nåmdal
Avdelingsdirektør

Kari Holden
Seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Statsforvalteren i Trøndelag / Trööndelagen fylhkenålma **Postboks 2600 7734 Steinkjer**

Ørland kommune **Boks 401 7129 Brekstad**