



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Statsforvaltaren i Rogaland
Postboks 59
4001 STAVANGER

Dykkar ref

Vår ref

Dato

22/5298-6

15. mars 2024

Sandnes kommune - motsegn til detaljregulering for massefylling på Bråstein, gnr.32

Kommunal- og distriktsdepartementet godkjenner ikkje detaljregulering for massefylling på gnr. 32 Bråstein. Departementet legg vekt på at ei massefylling på Bråsteinsåsen vil kome i vesentleg konflikt med nasjonale miljøomsyn, ved at ein lokalitet med ein trua naturtype og ein ansvarsart for Noreg vil gå tapt, og at fyllinga ville medført store klimagassutslepp.

Bakgrunn

Detaljregulering for massefylling på gnr. 32 Bråstein i Sandnes kommune er sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet frå Statsforvaltaren i Rogaland i brev av 27. juni 2022, på grunn av uløyst motsegn frå Statsforvaltaren i Rogaland. Departementet avgjer etter plan- og bygningslova § 12-13 om motsegna skal takast til følgje.

Føremålet med reguleringsplanen er å leggje til rette for ei massefylling for å ta imot 50 000 – 140 000 m³ overskotsmassar frå bygginga av E39 Ålgård – Hove, og sortering/gjenvinning av delar av massane. Forslagsstillar er Statens vegvesen.

Vegprosjektet E39 Ålgård – Hove er ein del av portefølja til byvekstavtala for Nord-Jæren, og er omtala i Samferdselsdepartementet sin Prop. 1 S (2022-2023). Arbeid med anlegget for delstrekninga mellom Osli og Hove, som er første etappe av vegprosjektet, starta opp i 2023. Reguleringsplan for E39 mellom Osli og Ålgård er vedteke med lang tunnel ved Figgjo.

Detaljregulering for massefyllingar på gnr. 32 Bråstein var på høyring i 2020, og omfatta då to delområde; Bråstein vest 21B og Bråsteinsåsen 22. Statsforvaltaren fremja motsegn til

begge alternativa. Etter dette kom Statens vegvesen til at Bråsteinsåsen 22 er det beste alternativet, som no er det einaste som er fremja for sluttbehandling. I gjeldande arealdel av kommuneplanen for Sandnes 2019-2035 ligg det aktuelle området som LNF-område med omsynssone landbruk, landskap, friluftsliv og grønstruktur. Planområdet er cirka 59 dekar, av dette inntil 40 dekar fyllingsareal. Arealet nyttast i dag som innmarksbeite. Ein vesentleg del av planområdet er myr. Ifølge planbeskrivinga er det tenkt at dei om lag 40 dekar med ferdig fylling skal gjerast om til fulldyrka jord.

Statsforvaltaren i Rogaland fremja 3. september 2020 motsegn til massefyllingsområde 22. Motsegna var grunngeven med at nedbygging av denne sterkt trua naturtypen vil kome i vesentleg konflikt med sektorinteressane knytt til natur og biologisk mangfald.

Det føreslegne arealet er seminaturleg myr og er i dag beita. Statsforvaltaren legg vekt på at seminaturleg myr er vurdert som ein sterkt trua naturtype, jf. Artsdatabanken 2018, og at konsekvensutgreiinga frå 2020 har vurdert at samla konsekvens for masseutfyllingsområdet er «stor negativ». Temakartportalen Rogaland viser også at det innafor området er registrert kysttorvmose, som er ein ansvarsart for Noreg. Vidare viser statsforvaltaren til den auka merksemda på ivaretaking av myr som karbonlager og som leveområde for insekt, plantar og dyr, i tillegg til den flaumdempande effekten. Dei nemner òg at nedbygging vil påverke vassdraget Storåna som er verna.

Mekling blei avhalde 18. november 2021 og 31. januar 2022, utan at det kom til ei løysing.

Sandnes kommune vedtok reguleringsplanen 25. april 2022. Kommunen seier i brev 2. juni 2022 at samla samfunnsomsyn må veie tyngre enn den negative konsekvensen for naturmiljøet. Kommunen viser til at fyllinga vil gi cirka 40 dekar fulldyrka areal, og at området ligg innafor kjerneområde landbruk i kommuneplan for Sandnes. Kommunen peikar på at alternativ for plassering av massane kan vere eit godkjend deponi på Kyllas som ligg 6,5 – 10 kilometer unna, og meiner at omsynet til både klima og miljø, trafikktryggleik og kostnader tilseier at massefyllinga i Bråsteinsåsen er eit betre alternativ sidan dette arealet ligg i direkte tilknytning til anleggsområdet. Kommunen meiner òg at kommunalt sjølvstyre bør veie tungt.

Statsforvaltaren i Rogaland rår i brev 27. juni 2022 til at motsegna til massedeponi 22 på Bråsteinsåsen blir teken til følgje, og seier at tilrådinga gjerast ut frå ei samla vurdering av alle dei momenta som var peika på av partane i meklingsprosessen.

Statsforvaltaren legg særleg vekt på at det finst alternativ til å deponere massane på myra i Bråsteinsåsen, som er ei seminaturleg myr. Det vises til at naturtypen er raudlista, og at konsekvensen for naturmangfald i konsekvensutgreiinga er vurdert å vere «stor negativ». Statsforvaltaren peiker på myra sine positive eigenskapar knytt til naturverdi og biologisk mangfald, fordrøying og overvasshandtering, og at nedbygging av myra òg vil påverke vassdraget Storåna. I tillegg leggast det vekt på at den aktuelle myra er ei djup myr med stort potensiale for karbonlagring, og at det vil vere vanskeleg å få løyve til å dyrke ho opp.

Møte og synfaring blei gjennomført 11. oktober 2022 med Sandnes kommune, Rogaland fylkeskommune, Statsforvaltaren i Rogaland, Statens vegvesen, Vegdirektoratet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Samferdselsdepartementet rår i brev 5. desember 2022 til at det etablerast massedeponi på Bråsteinsåsen. Departementet ser at det er klåre motargument mot dette. Mellom anna skal samferdselssektoren ta omsyn til naturmangfald ved planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av infrastruktur.

Departementet nemnar at reduserte klimagassutslepp frå nedbygging av karbonrike areal, inkludert myr, er viktige tiltak for å følgje opp Noreg sine klimaforpliktingar, jamfør EU sitt klimarammeverk som seier at utsleppa frå skog- og arealbrukssektoren ikkje skal overstige opptaket i sektoren. Departementet peikar på at Noreg sine forpliktingar innan denne sektoren er like bindande som dei andre klimaavtalane våre, og at Noreg førebels ligg langt frå å klare denne forpliktinga utan nye tiltak. Sidan om lag 60 prosent av Noreg sine ikkje-kvotepliktige utslepp stammar frå transportsektoren, vil brot på denne «netto-null-forpliktinga» medføre ytterlegare tiltak i transportsektoren.

Samferdselsdepartementet viser til at nedbygging av myr gir svært mykje høgare utslepp av CO₂ enn nedbygging av andre areal; at nedbygging av myr fører til utslepp av 337 tonn CO₂-ekvivalentar (CO₂e) per dekar, medan nedbygging av skog fører til eit utslepp på mellom 60 og 84 tonn CO₂e per dekar, avhengig av bonitet. Departementet viser òg til at ein etter inneverande NTP (Nasjonal transportplan) skal søkje å redusera utslepp frå arealbeslag i transportsektoren, mellom anna ved å ta omsyn til dei mest karbonrike areala.

Departementet viser samtidig til at det er stor skilnad mellom tala som Statens vegvesen og statsforvaltaren legg til grunn om CO₂-rekneskapan for tiltaket. Departementet tek ikkje stilling til dette, men slår fast at utslepp av CO₂ frå myr på Bråsteinsåsen vil kome i tillegg til utslepp som teller på den norske klimarekneskapan frå utbygginga av E39 mellom Hove og Oslø, som er berekna til om lag 3 200 tonn CO₂-ekvivalentar.

Samferdselsdepartementet legg i si tilråding vekt på at eit regulert massedeponi i nær tilknytning til utbygginga på E39, kor det kan takast imot og gjenvinnast overskotsmassar frå vegprosjektet, bidreg til korte køyreavstandar for massehandtering.

Klima- og miljødepartementet rår i brev av 25. november 2022 til å ta motsegna til følgje. Departementet grunnar dette i at tiltaket vil ha negativ verknad for nasjonale og vesentlege regionale klima- og miljøinteresse.

Klima- og miljødepartementet viser til at ein betydeleg del av planområdet er seminaturleg myr, som i den nasjonale raudlista for naturtype er vurdert som ein sterkt trua naturtype, mellom anna fordi totalarealet av naturtypen er redusert og forringa. Departementet viser til vurderingane frå Miljødirektoratet, som seier at naturtypen er svært redusert dei siste 50 åra, og at mange av dei lågareliggande førekomstane i Sør-Noreg er forsvunne. Dette er også tilfelle

på Jæren, kor myrene er under sterkt press. Mange myrer blir tørrlagde, eller gjort om til dyrka mark, og fleire lokalitetar gror igjen der det ikkje er slått eller beite. I dag er det att berre 10 prosent av dei myrene som blei registrert i dette området i 1990-92. I planområdet er det òg registrert ein nasjonal ansvarsart, kysttorvmose. Det er registrert 19 førekomster av kysttorvmose i Rogaland.

Klima- og miljødepartementet meiner at etablering av ei massefylling på den seminaturlege myra vil ha store negative konsekvensar og øydelegge ein sterkt trua naturtype, leveområdet til ein nasjonal ansvarsart, og eit artsrikt myrhabitat. Departementet meiner dette inneber ein vesentleg negativ konsekvens for nasjonale naturverdiar.

Statsforvaltaren, Statens vegvesen og Miljødirektoratet har ulike estimat på karboninnhaldet i myra på Bråsteinsåsen 22. Statsforvaltaren har estimert 3 280 tonn CO₂-ekvivalentar (CO₂e), Statens vegvesen 1 400 tonn CO₂e, medan Miljødirektoratet anslår at det vil bli sloppe ut anten 3 200 tonn CO₂e eller 5 200 tonn CO₂e, - avhengig av om ein reknar ut frå om myra er grunn eller djup. Direktoratet poengterer òg at det vil vere utslepp frå områda som ikkje er myr, som tilseier at det kan vere enda større utslepp enn det som er lagt inn i utrekningane.

I konsekvensutgreiingane er to etablerte massemtak på Kyllles rekna som 0-alternativet. Statens Vegvesen har rekna ut at transport av massane hit vil gje eit utslepp på cirka 215 tonn CO₂e, og at transport til eit eventuelt mottak på Bråsteinsåsen 22 fører til utslepp av cirka 100 tonn CO₂e, som vil kome i tillegg til utsleppa frå nedbygging av myra i planområdet.

Klima- og miljødepartementet viser til at klimautsleppa ved å etablere massefylling på myra vil vere i ein helt annan storleik enn om massane blir leverte til eit etablert massemtak. Ved levering til massemtak vil det berre vere utslepp frå sjølve transporten og ikkje utslepp frå nedbygging av naturlege karbonlager. Departementet meiner difor at det vil vere svært uheldig å nytte Bråsteinsåsen 22 som massemtak, sidan dette vil gje unødvendige meirutslepp frå eit naturleg karbonlager.

Klima- og miljødepartementet vurderer òg at planforslaget vil vere uheldig med tanke på klimatilpassing, då myr og våtmark har viktige flaumdempende eigenskapar.

Klima- og miljødepartementet har òg kommentert konsekvensane i form av støy og støv ved transport av massar til Kyllles. Departementet er einig i at tungtransport gjennom Sviland vil vere uheldig for lokalmiljøet der, men viser til at dette vil vere for eit avgrensa tidsrom. Departementet meiner ein bør vurdere å gjennomføre midlertidige sikringstiltak, til dømes nedsett fartsgrense og eventuelle andre tiltak som reduserer trafikk sikkerhetsrisikoen. Når det gjeld auka klimagassutslepp vil transport til Kyllles gje noko høgare utslepp enn transport til Bråstein sidan Kyllles ligg lengre frå E39. Dei totale utsleppa er likevel betydeleg høgare ved etablering av massefylling på Bråstein enn ved bruk av dei etablerte anlegga på Kyllles.

Klima- og miljødepartementet meiner at tiltaket vil ha negativ verknad for klima- og miljøinteresse av nasjonal og vesentleg regional interesse, ved at ei sterkt trua myr blir bygd ned og at éin av 19 registrerte førekomstar av ansvarsarten kysttorvmose vil forsvinne.

Departementet meiner òg at terskelen for å byggje ned ytterlegare myr bør vere høg fordi våtmarkene på Jæren er under sterkt press. Departementet legg òg vekt på at planføreslaget vil føre til unødvendige klimagassutslepp. Klima- og miljødepartementet vurderer at ulempene for natur- og klimainteresse er betydelege og klårt større enn føremonane for andre samfunnsinteresse som planføreslaget fremmer.

Kommunal- og distriktsdepartementet si vurdering

Etter plan- og bygningslova § 5-4 fyrste ledd, kan statleg og regionalt organ fremje motsegn til spørsmål som er av nasjonal eller vesentleg regional vekt, eller som av andre grunnar er av vesentleg vekt for vedkommande organ sitt saksområde. Etter § 12-13 andre ledd avgjer Kommunal- og distriktsdepartementet om motsegna skal takast til følgje. Departementet kan gjere naudsynte endringar i planen. I denne saka skal departementet avgjere om vedtaket til Sandnes kommunestyre av detaljregulering for massefylling på gnr. 32 på Bråstein skal godkjennast, eller om motsegna frå Statsforvaltaren i Rogaland skal takast til følgje.

Sandnes kommune har lagt vekt på føremoner ved ei massefylling i Bråsteinsåsen sett i høve til 0-alternativet, som er vurdert til å vere køyring av massane til Kylles. Kommunen viser til at det kan leggjast til rette for cirka 40 dekar fulldyrka jord etter at fyllinga er fullført, og at ei fylling her vil gje kortare køyrelengder for massane frå vegutbygginga. Dette vil gje mindre ulemper for råka bygnadsområde i form av støy og støv, betre trafikktryggleik og dessutan spare om lag to millionar kroner i transportutgifter. Kommunen meiner òg at kommunalt sjølvstyre må veie tungt, og at samla samfunnsomsyn på veie tyngre enn den negative konsekvensen for naturmiljøet.

Motsegna frå statsforvaltaren er grunna i omsynet til naturmangfald og klimagassutslepp. Ei massefylling i tråd med planforslaget vil innebere at den raudlista naturtypen seminaturleg myr på denne staden vil forsvinne. I tillegg vil ein førekomst av kysttorvmose, som er ein nasjonal ansvarsart, forsvinne frå staden.

Naturmangfald

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at naturtypen seminaturleg myr er ein sterkt trua naturtype (EN) grunna redusert totalareal og forringa kvalitet av naturtypen. Klima- og miljødepartementet har opplyst at denne konkrete myra i 2018 blei vurdert som viktig (B) i samsvar med DN-handbok 13, og er omtala som artsrik og intakt. Verdien av myra blei vurdert til viktig, mellom anna i lys av storleiken og lokaliseringa. Det blei samtidig registrert fleire arter som indikerer rikmyr med stort artsmangfald. I planområdet er det òg registrert ein nasjonal ansvarsart, kysttorvmose, som det totalt er registrert 19 førekomster av i Rogaland.

Departementet viser vidare til at naturtypen seminaturleg myr utgjer ein betydeleg del av planområdet. Departementet vurderer at etablering av ei massefylling i Bråsteinsåsen vil øydelegge den seminaturlege myra her, som er ein sterkt trua naturtype. Det vil òg øydelegge leveområdet til ein nasjonal ansvarsart og eit artsrikt myrhabitat. Dette vil innebere ein vesentleg negativ konsekvens for nasjonale naturverdiar. Departementet viser til at det er eit nasjonalt mål at ingen artar eller naturtypar skal utryddast, og at utviklinga til trua og nær trua artar og naturtypar skal betrast.

Klima

Statsforvaltaren har lagt vekt på omsynet til klimagassutslepp, og seier at dette er ei djup myr som har stort karbonlagringspotensiale. Når det gjeld storleiken på klimagassutslepp som følgje av massefyllinga, er det lagt fram ulike tal i saka, jamfør utdraget over frå Klima- og miljødepartementet sin uttale. Tala for utslepp i samband med køyring av massane, både i alternativet med massefylling på Bråsteinsåsen og ved køyring til Kylles i høve 0-alternativet er rekna ut av Statens Vegvesen, og det synest ikkje å vere usemje om desse tala.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at det er stor skilnad på tala for storleiken av klimagassutsleppet som følgje av massefylling på Bråstein. Departementet meiner dette ikkje har så mykje å seie for avgjerda. Departementet viser til at tala som er lagde fram om dette, riktig nok viser at transport til Kylles vil gje noko høgare utslepp enn transport til Bråstein sidan Kylles ligg lengre frå E39. Likevel vil dei totale utsleppa vere betydeleg høgare ved etablering av massefylling på Bråstein enn ved bruk av dei etablerte anlegga på Kylles. Sjølv om ein legg til grunn det lågaste estimatet, frå Statens vegvesen, vil det samla utsleppet av klimagassar ved fylling i Bråsteinsåsen bli om lag sju gonger utsleppet i 0-alternativet. Legg ein til grunn det høgaste estimatet frå Miljødirektoratet blir det nesten 25 gonger større klimagassutslepp i alternativet med Bråsteinsåsen enn ved 0-alternativet.

0-alternativet

Kommunal- og distriktsdepartementet ser at det vil vere ulemper knytt til 0-alternativet med mottak på Kylles. Departementet viser til vurderinga frå Klima- og miljødepartementet om at tungtransport gjennom Sviland vil vere uheldig for lokalmiljøet der, men at dette vil vere for eit avgrensa tidsrom. Det er òg rådd til å vurdere å gjennomføre midlertidige sikringstiltak, til dømes nedsett fartsgrense og eventuelle andre tiltak som reduserer risikoen for dårlegare trafikktryggleik. Kommunal- og distriktsdepartementet er einig i desse vurderingane, og vil òg peike på at det finst ein alternativ transportveg til Kylles, som går utanom tettstader.

Ein føremon med å tillate fylling i Bråsteinsåsen kunne vere er at fyllingsarealet etter slutføring kan gjerast om til 40 dekar fulldyrka jord. Statsforvaltaren har reist tvil om det vil vere mogleg å oppnå så stort areal med fulldyrka jord. Statsforvaltaren har òg kommentert at ein må nå jordvernmålet på andre vis enn å bygge ned slike myrer. Departementet deler dette synet, og viser òg til statsforvaltaren si påpeiking om at det skal mykje til å få løyve til å dyrke opp ei slik myr.

Samla vurdering

Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer saken i lys av Noreg sine eigne miljømål innafor naturmangfald og våre internasjonale forpliktingar med omsyn til klima, og vurderer at desse omsyna må veie meir enn dei omsyna som talar for massefylling i Bråsteinsåsen. Departementet viser til at Klima- og miljødepartementet gir støtte for denne konklusjonen både når det gjeld naturmangfald og klimaomsyn. Sjølv om Samferdselsdepartementet rår til å tillate fyllinga, nemner òg dei at samferdselssektoren skal ta omsyn til naturmangfald i planlegginga, og i tillegg at transportsektoren har ei «netto-null-forplikting» med omsyn til klimagassutsleppa frå sektoren. Samferdselsdepartementet peiker på at det å unngå

nedbygging av karbonrike areal, inkludert myr, er viktige tiltak for å følgje opp Noreg sine klimaforpliktingar.

Kommunal- og distriktsdepartementet har etter ei samla vurdering kome til at massefylling på Bråsteinsåsen ikkje kan godkjennast. Ei fylling her ville kome i vesentleg og absolutt konflikt med omsyn til naturmangfald og klima av nasjonal tyding. Dei negative konsekvensane av planforslaget er vurdert til å vere klårt større enn summen av ulemper og føremoner ved å tillate fylling her. Motsegna frå statsforvaltaren er tatt til følgje.

Vurdering etter naturmangfaldlova

Etter naturmangfaldlova § 7 skal prinsippa i lova §§ 8-12 leggest til grunn som retningslinjer ved utøving av offentleg mynde som gjeld naturmangfald. Vurderingane skal gå fram av vedtaket. Motsegna er for ein vesentleg del grunna i omsynet til naturmangfald. Kommunal- og distriktsdepartementet finn at kunnskapsgrunnlaget med omsyn til naturmangfald er tilstrekkeleg, og med departementets avgjerd er denne kunnskapen tatt omsyn til.

Vedtak

I medhald av plan- og bygningslova § 12-13 godkjenner ikkje Kommunal- og distriktsdepartementet detaljregulering for massefylling på gnr. 32 Bråstein, vedteken av Sandnes kommunestyre den 25. april 2022.

Departementet si avgjerd er endeleg, og kan ikkje klagast på.

Med helsing



Erling Sande

Kopi:

Sandnes kommune
Rogaland fylkeskommune
Samferdselsdepartementet
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Klima- og miljødepartementet
Miljødirektoratet