



Statens vegvesen, Region Vest
Askedalen 4
6863 Leikanger

Kontakt saksbehandler

Knut Harald Dobbe, 51568961

Høringssvar - reguleringsplan 2107 for ny FV47 Åkra sør - Veakrossen, Karmøy kommune

Denne detaljplanen følger opp kommunedelplanen som har vært vurdert tre ganger av ansvarlig plandepartement. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin siste vurdering og svar på utfordring fra Sivilombudsmannen, er rammen for Fylkesmannens vurderinger nå.

Reguleringsplanen har fremdeles et svært høyt konfliktnivå i forhold til regionale og nasjonale interesser innen landskaps-, landbruks-, friluft- og naturverdier. Det høye konfliktnivået krever et særlig godt beslutningsgrunnlag. Det er mangler ved beslutningsgrunnlaget både når det gjelder miljøtunell og valget mellom alternativ 1 og 2.

For å ivareta sammenheng i viktig kulturlandskap med store naturverdier ved Heiavatnet, har Fylkesmannen innsigelse til manglende kompenserende tiltak i form av miljøtunell eller annen løsning.

Vi har av hensyn til jordvern og naturmangfold, faglig råd om at alternativ 2 velges.

For å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, har vi faglig råd om at den 10 år gamle KUen fra kommunedelplanprosessen blir oppdatert på vesentlige områder inkludert en kvalitetssikring av trafikktall med vekt på kjente lokale forhold, vurdering av kostnader og standardbehov for både ny og eksisterende vei og samla belastning for viktige nasjonale verdier i natur- og kulturlandskap. Oppdatering bør følge en standardmetode som kan etterprøves.

Vi viser til reguleringsplan sendt på høring med brev datert 1. april.

Veiprojektet har fortsatt et svært høyt konfliktnivå med vesentlige regionale og nasjonale interesser knyttet til landskaps-, landbruk-, friluft- og naturverdier. Dette til tross for at Statens vegvesen i reguleringsplanen har gjort flere vesentlige justeringer i forhold til kommunedelplanen, som reduserer konfliktnivået noe. Eksempel på dette er større avstand mellom veien og Killingtjørn for å



ivareta naturverdier knyttet til tjernet. Siden det foreligger konsekvensutredning som del av godkjent kommunedelplan, har Vegvesenet og Karmøy kommune konkludert med at tiltaket ikke er utredningspliktig etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen mener at det hadde vært en fordel med ny konsekvensutredning, eller i det minste en oppdatering av den gjeldende med en ny samlet vurdering. Dette fordi eksisterende KU nå er nær 10 år gammel og på grunn av sakens lange historikk der det underveis har blitt stilt spørsmål ved opprinnelig KU.

I sitt siste vedak datert 07.12.2018, der Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) etter behandling hos Sivilombudsmannen på nytt godkjenner kommunedelplanen, heter det:

«Departementet legger til grunn at Statens vegvesen, Karmøy kommune og Rogaland fylkeskommune, som del av videre reguleringsplanarbeid, gjennom utarbeidelse av flere alternativer vil konkretisere og fastsette nødvendige avbøtende tiltak for å ivareta naturmangfoldet, jordvern, friluftsliv og landskap. Her vises det spesielt til behovet for å vurdere om den sørligste delen av omkjøringsveien er nødvendig, eller om hensynet til nevnte verdier tilsier at denne delen bør utgå, jevnfør prinsippene i naturmangfold-loven §§ 10-12. Det skal også ses på om det kan bygges miljøkulvert på hele eller deler av strekningen der veien går i skjæring gjennom Breiabakka for å minimere tap av kystlynghei, og ivareta naturmangfoldet og øvrige verdier i området. Departementet legger videre til grunn at økologisk kompensasjon for tap av den utvalgte naturtypen kystlynghei utredes og pålegges i forbindelse med reguleringsplanprosessen, jf. også naturmangfoldloven § 53 tredje ledd.»

Fylkesmannen konsentrerer resten av uttalelsen rundt punktene om miljøtunell og eventuell reduksjon av sørlige del av veien.

Miljøtunell

KMD skriver i tillegg følgende om miljøtunell:

«Etablering av en miljøkulvert i hele eller deler av den 1 kilometer lange strekningen gjennom Breiabakka, der veien vil gå i skjæring, vil kunne være et viktig avbøtende tiltak i forhold til oppsplitting og fragmentering av kystlyngheiområdet, og kan i tillegg være gunstig for hubro, vilt, landbruksdrift og friluftsliv.»

Og:

«Departementet forventer derfor at man i reguleringsplanen unngår verdifull natur og gjennomfører en god terrengtilpasning, bruker miljøkulvert for å minimere tap av kystlynghei, av hensyn til naturreservatene minimerer påvirkningen av hydrologien i området, og vurderer og gjennomfører tiltak for truede fuglearter.»

Statens vegvesen skriver at de skal prioritere at investerte midler ved gjennomføring av et prosjekt gir best mulig samfunnsnytte. Vegvesenet vurderer at tunell ved Breibakken gir begrenset nytte sammenliknet med kostnadene dette innebærer. Statens vegvesen anbefaler derfor at det bygges dagløsning mellom Killingtjørn og Veakrossen.

Vegvesenet har vurdert 6 tunellalternativer, og de lange tunellalternativene (D, E og F) vurderes til å være de beste for naturmangfold, naturressurser, landskapsbildet og friluftsliv. For trafiksikkerhet/avvikling, overvannshåndtering og drift/vedlikehold er disse alternativene de dårligste. Alternativene medfører økning i anleggskostnader på mellom ca. 140 mill. og ca. 210 mill. kroner.



Vegvesenet konkluderer med at at tunell ved Breibakken gir begrenset nytte sammenliknet med kostnadene dette innebærer. Vi savner i plandokumentene en nærmere diskusjon rundt dette. Hva er nytte i denne sammenheng? Når ville kostnaden vært akseptabel og nytten stor nok? Når departementet har bedt om at tunell- eller kulvertløsning «*i hele eller deler av den 1 kilometer lange strekningen gjennom Breiabakka*» vurderes, er det åpenbart at departementet også ber Vegvesenet vurdere en kostbar løsning, i lys av tungtveiende samfunnsnytte knyttet til nasjonale og til dels internasjonalt viktige landskaps- og naturverdier.

Dess lenger tunell en eventuelt bygger, dess bedre blir effekten for friluttsliv og naturmangfold. Generelt vil sentrale deler av økosystemer naturfaglig ha vesentlig større verdi enn randsonene. Eksempel er forstyrrelseseffekter for spesielt sårbare arter som hubro, spredningskorridorer og funskjonsområder for plante- og dyrearter og fragmenteringseffekter på biotopfunksjoner/naturtyper som kysthei. Det vil også gjelde friluftslivskvaliteter knyttet til større landskapsrom.

En slik proporsjonal effekt i det aktuelle tunellområdet skyldes den sentrale beliggenheten i det større sammenhengende kystlyngheiområdet. En tunell på nærmere 500 m vil i noen grad kunne bøte på de miljøhensyn som søkes ivaretatt i området; svært viktig jakt- og hekkeområde for hubro, større og sammenhengende område med utvalgt naturtype kystlynghei, samt økologisk korridor mot naturreservat i nord. Blir tunellen for kort, vil den ha liten effekt.

Fylkesmannen erkjenner at de kostnadene som er stipulert for de lange alternativene er høye. I dialog med Vegvesenet i høringsfasen, har vi bedt om at det sees nærmere på tunelløsninger på under 500 meter, da dette på grunn av krav til dimensjonering kan gi rimeligere løsninger. I notat «*Nye tunelløsninger og tekniske utfordringer*» datert 28. mai går det fram at det er teknisk vanskelig å bygge tunell på opp mot 500 meter i dette området. Forhold som begrenset fjelloverdekning, usikre sprekkesoner og myrområder, krevende hydrologi og dreneringsløsninger er vesentlige moment. Videre heter det at det uansett mest sannsynlig må bygges to løp om tunell blir aktuelt, med bakgrunn i trafikkmengde, formuleringer i håndbøker og rømningskrav. Ved å akseptere tunneller opp mot 500 m med omkring 12000 i ÅDT uten rømningsmulighet, tøytes grensene i følge Vegvesenets notat, for hva som vurderes som akseptabelt ut i fra trafiksikkerhet. Det er, slik vi forstår dette, altså avgjørende teknisk usikkerhet om hvorvidt en forsvarlig tunell faktisk kan bygges eller ikke; og følgelig usikker vurdering av samfunnskostnad i forhold til miljøeffekt.

Uten noen form for tunell, svarer ikke reguleringsplanen på føringene som er gitt av KMD. De to tunellnotatene peker på mange utfordringer og usikkerheter, men Fylkesmannen kan ikke se at det kan konkluderes med at en løsning som både ivaretar trafiksikkerhet, hydrologi og naturmangfold, ikke kan realiseres.

Om det viser seg at miljøtunell ikke er gjennomførbar ut fra hensyn til hydrologi m.m., bør en variant av alternativ 4 fra første høringsrunde av kommunedelplanen, vurderes på nytt sammen med oppgradering av nordre del av eksisterende veg.

Andre kompenserende tiltak

Når det gjelder andre foreslåtte kompenserende tiltak, vil kabling av høyspentlinjer være positivt, spesielt for hubro. Forslaget om avsetning av midler i fond for skjøtsel av kystlynghei og midler til det beste for artene vipe, åkerrikse og hubro er et godt initiativ. Vi mener likevel at disse pengene bør brukes til å få realisert en lengre miljøtunell som vil få en langt bedre virkning.



Alternativ 1 kontra alternativ 2

Trafikktall

På den sørlige strekningen for alternativ 1 er det stipulert en ÅDT på 4 500 i 2040, mens ÅDT for alternativ 2 varierer fra 5600 – 7200 i sørlig del til rundt 5400 for tilførselsveg 2. Vi stiller spørsmål ved om trafikkmengde for den sørligste vegstrekningen både for alternativ 1 og 2 kommer til å være så høy. Det er i liten grad planlagt ny boligbygging i sørlig del av Karmøy. I tillegg er videre utvikling av Åkra planlagt i nord.

Trafikkveksten er basert på standardprognoser for Rogaland frem til 2040. Trafikkprognosen medfører en trafikkøkning fra 2017 til 2040 på 36 % for lette kjøretøy og 48 % for tunge kjøretøy. Dette bør ikke legges til grunn for den sørlige delen av Åkra, sett i lys av at vi vet det vil bli svært liten vekst sør for og i Åkra. Det kan ikke være slik at Vegvesenet legger standardprognoser til grunn i ethvert prosjekt, uavhengig av langsiktige utbyggingsplaner og annen kunnskap som gir mer realistiske prognoser. Videre vil vi peke på klare nasjonale mål og mål i regional plan for areal og transport, om at mest mulig vekst i persontransport skal tas med gange, sykling og kollektivtransport. Dette kan også gi grunnlag for mindre trafikkøkning enn antydnet.

Samfunnsøkonomisk analyse

I konsekvensutredningen for arbeidet med kommunedelplanen, ble det gjort en samfunnsøkonomisk analyse av veiprojektet. Denne viste en positiv økonomisk nytte for begge alternativene (den gang alternativ 3 og 3 redusert, nå alternativ 1 og 2). Hovedgrunnene til dette var gevinstene for trafikksikkerhet og framkommelighet for bil. Anleggskostnaden for alternativ 1 var beregnet til 226 millioner mens kostnaden for alternativ 2 var beregnet til 168 millioner.

Vegvesenet har i møte med Fylkesmannen indikert at det det for alternativ 1 er en stor positiv netto nytte, mens det for alternativ 2 er negativ netto nytte. Hvorfor sier ikke plandokumentene noe om dette? Beregnede kostnader for prosjektet har nå økt betydelig, og det er uheldig at det ikke er lagt fram en ny oppdatert samfunnsøkonomisk analyse. Denne burde baseres på realistiske trafikkframskrivninger der standardprognoser er korrigert etter lokale forhold.

Kostnader og vegstandard

Anleggskostnad for alternativ 1 er foreløpig beregnet til kr. 691 millioner, med en anleggstid på 2,5 år. Samlet kostnad for alternativ 2 (innenfor og utenfor plangrense) er foreløpig beregnet til kr. 945 millioner, med en planleggings- og anleggstid på mellom 4 og 6 år.

Fylkesmannen er overrasket over denne store forskjellen i kostnad. Merkostnaden for alternativ 2 er beregnet til hele 250 millioner, og det til tross for at det for alternativ 1 skal bygges langt mer ny vei. Kan en så stor merkostnad virkelig være nødvendig? Vi savner en diskusjon rundt vegstandard av den sørlige delen av alternativ 2. Statens vegvesen har lagt til grunn at dagens vei skal oppgraderes med behov for omfattende tiltak og avkjørselssaneringer. Kan det være at framtidig trafikkmengde (se vår kommentar over) ikke blir høyere enn at det blir forsvarlig og samfunnsøkonomisk lønnsomt å heller gjennomføre enkelte trafikksikkerhetstiltak enn å gjøre en fullstendig oppgradering av hele vegstrekningen? Og vil dette påvirke sammenlikningen mellom alternativ 1 og 2?



Fylkesmannen vil også peke på at sammenlikningen i konsekvensutredningen fra 2010, ikke la til grunn at det skulle gjøres store tiltak på fv. 47 sør for Grindhaugvegen.

Metodikk for verdsetting og sammenlikning

Som metode for å avveie de samfunnsmessige behovene for den søndre delene av omkjøringsveien opp mot ulempene for naturmangfoldet, jordvern, friluftsliv og landskap, har Statens vegvesen gjort en sammenlikning av ulike tema. Sammenlikningen er gjort gjennom gradering for hvert tema fra stor forbedring (+++) til stor forverrelse (---).

Ved sammenlikning av de to alternativene er det etter vårt syn en svakhet at det ikke er brukt en standardmetode som kan etterprøves. En forenklet sammenlikning som den som ligger til grunn for utredningsarbeidet, gir grunnlag for tvil om de utredningene og avveingene som er gjort synliggjør den sørlige delens trafikale og samfunnsmessige nytte slik KMD har bedt om. Når det gjelder valg av metode og den sammenlikningen som er gjennomført, savner vi for enkelte tema en ytterligere begrunnelse for hvorfor konfliktgraden er vurdert som høy/lav.

Vi vil spesielt peke på vurdering av konfliktgrad for tema naturressurser. Utredningen viser at alternativ 1 direkte legger beslag på 77 dekar mer dyrka mark enn alternativ 2. Hvorfor dette ikke blir vurdert til å ha høyere konfliktgrad enn middels forverresle (--), er underlig. Vi vil også peke på at fordi veien vil bli liggende tett opp til dagens bebyggelse, vil den i praksis komme til å bli framtidig lagsiktig byggegrense. Over tid vil den indirekte føre til nedbygging av langt mer dyrka jord.

Konklusjon

Veiprojektet har et svært høyt konfliktnivå i forhold til vesentlige regionale, nasjonale og til dels internasjonale interesser knyttet til landskaps-, landbruks-, friluftsliv- og naturverdier. Det høye konfliktnivået og historikken med tre behandlinger i departementet, tilsier at beslutningsgrunnlaget når detaljplan skal vedtas, må være godt. Som påpekt over er det etter vårt syn mangler ved beslutningsgrunnlaget både når det gjelder miljøtunell, valget mellom alternativ 1 og 2, samt prognoser, kostnader og samlede konsekvenser.

Fylkesmannen fremmer **innsigelse** til manglende kompenserende tiltak i form av miljøtunell. Vi har av hensyn til jordvern og naturmangfold **faglig råd** om at alternativ 2 velges. Det er mangler i framlagte plandokument som etter vårt syn gjør at alternativ 1 ikke kan velges nå. Vi har **faglig råd** om at KU bør oppdateres før endelig beslutning blir tatt.

Med hilsen

Magnhild Meltveit Kleppa
fylkesmann

May Britt Jensen
fylkesmiljøvernsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Karmøy kommune

Postboks 167 4291 KOPERVIK



Rogaland
fylkeskommune

Postboks 130 4001 Stavanger