



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenåлма

Vår dato:

24.08.2020

Vår ref:

2019/3560

Deres dato:

06.07.2020

Deres ref:

PLAN 5014201813

Frøya kommune
Postboks 152
7261 SISTRANDA

Saksbehandler, innvalgstelefon
Thomas Møller, 74 16 81 26

Uttalelse - detaljreguleringsplan for Uttian næringsområde - Ellingsholmene - Frøya kommune

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

Landbruk

Fylkesmannen som landbruksmyndighet har med bakgrunn i nasjonale og viktige regionale landbruksinteresser ingen avgjørende merknader til planforslaget.

Klima og miljø

Bakgrunn

Planområdet ligger like inntil nordsiden av fv. 451 ved brua over Ellingsundet (*Dyrviksvaet*), som forbinder Uttian med Fast-Frøya (*Dyrvik*). Området ligger på øyene Ellingsholmen og Litlsørøya. Planforslaget innebærer en opparbeiding av ca. 15 daa til industriareal. Området bygges ut ved å fylle ut ca. 28500 m³ i sjøen med steinmasser fra fjellsprenging tilkjørt fra nærliggende områder.

Fylkesmannen hadde innsigelse til næringsområdet på Ellingsholmene – Uttian ved første gangs høring av kommuneplanens arealdel (KPA). Da det samtidig pågikk reguleringsplanarbeid for samme område, ble denne innsigelsen trukket ved 2. gangs høring av KPA. I reguleringsplanarbeidet ble det stilt krav til kartlegging av området, og resultatet av denne kartleggingen ga ingen indikasjon på spesielt verdifullt naturmangfold i området. Den nærmeste hekkelokalitet for hubro var såpass langt unna at direkte forstyrrelse av denne ikke burde være et problem. Fylkesmannens planseksjon var på det tidspunktet ikke kjent med informasjon som etter hvert har kommet til, om hubroens bruk av området til næringsøk, og innsigelsen til reguleringsplanen ble derfor trukket.

Kommunens vedtak etter 1. gangs behandling av reguleringsplanen ble påklaget. Underveis i prosessen har det kommet til en god del ny informasjon om hubroens bruk av området. Den 24.04.2020 mottok kommunen resultatet av Fylkesmannens klagebehandling. Fylkesmannen besluttet å oppheve planen med bakgrunn i at det manglet vurderinger på det nye kunnskapsgrunnlaget som forelå, og at denne informasjonen kan ha virket bestemmende for utfallet

E-postadresse:
fmtlpost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.fylkesmannen.no/tl

Org.nr. 974 764 350



i saken. Området er derfor kartlagt på nytt, og det er gjennomført en vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12.

Internasjonale forpliktelser

Norge har gjennom *Konvensjonen om biologisk mangfold (Rio-konvensjonen 1992)* forpliktet seg til å redusere tapet av biologisk mangfold, deriblant hubro.

FNs naturpanel slår fast at tap av habitat gjennom endring av arealbruk er den viktigste årsaken til nedgang i artsmangfold globalt. Det samme er tilfelle i Norge. Over 2000 arter er utrydningstruet her i landet, og for å nå FNs bærekraftsmål må også norsk artsmangfold sikres.

Hubro

I henhold til Artsdatabankens rødliste for arter er hubro en sterkt truet art (EN). Den norske bestanden var i 2014 vurdert til å være mellom 900 og 1370 individ. Det er rapportert om bestandsnedgang for kyststrekningen mellom Sognefjorden og Trondheimsfjorden og i Sør-Helgeland.

Undersøkelser av hekkelokaliteter viser at reirhyller er brukt i flere hundre, i noen tilfeller i tusen år. Det aktuelle hubroterritoriet kan med andre ord ha vært der i hundrevis av år. Sakte, men sikkert har den menneskelige infrastrukturen økt, arealendringer har stadig skjedd, det har blitt mer gift, mer forstyrrelser, og kanskje mindre mat for hubroen i territoriene.

I senere tid har det blitt vanligere å tenke helhetlig rundt arter og deres overlevelse. Tidligere var det vanlig å bevare enkeltarter ved for eksempel å forby jakt på arten. Nå har forståelsen for å se på en arts økologiske funksjonsområde økt. Når det gjelder hubro har det inntil svært nylig vært vanlig å kun beskytte hekkelokaliteter mot forstyrrelser. Mer kunnskap om, og vektlegging av økologi, tilsier at en uforstyrret hekkelokalitet ikke er nok om det blir vanskelig å skaffe mat i hekketiden.

Handlingsplanen for hubro ble ferdigstilt i 2009 og er nå under revisjon. Fylkesmannen i Nordland har ansvar for oppfølging av handlingsplanen, og fordeler årlig midler til kunnskapsoppbygging rundt hubro i hele Norge. I de senere år har storsamfunnet i økende grad tatt hensyn til hubro i planlegging av blant annet ny infrastruktur.

Hubro i Trøndelag og på Frøya

Staten har siden handlingsplanen ble ferdigstilt i 2009 brukt betydelige summer på ulike tiltak for hubro. I Trøndelag har det siden 2015 blitt tildelt flere hundre tusen i tilskudd til kartlegginger og tiltak på Hitra og Frøya. Tiltak som har blitt tildelt midler er blant annet tilleggsforing nært hekkelokalitet, utbedring av reirhyller og registrering av aktivitet i reir. I tillegg til midler direkte knyttet til handlingsplanen, deles det ut midler gjennom ordningen «Tilskudd til trua arter» og gjennom Viltfondet. Dette har bidratt til et relativt godt kunnskapsgrunnlag i øyregionen.

I Trøndelag var det i 2019 registrert aktivitet i 30 hubroterritorier. Fire eller fem av disse aktive territoriene var på Frøya. Frøya er et tyngdepunkt for hubropopulasjonen i Trøndelag.

Det såkalte Uttian-paret er trolig det paret på Frøya som produserer flest unger, og som «forsyrer» andre territorier med ny hubro. I henhold til undersøkelser i regi av Norsk ornitologisk forening består dietten til dette paret i hekketiden hovedsakelig av måke- og andefugl. Uttian-paret er ett av fire, muligens fem, kjente hekkende hubropar på Frøya. Den høye hekkesuksessen er sannsynligvis relatert til spesielt god næringstilgang. Dersom næringstilgangen blir redusert, er det ikke så sannsynlig at hubroparet klarer å opprettholde sin gode hekkesuksess.



Kvaliteten på hubroterritoriene forringes også på Frøya. Vi kjenner ikke til hvor stor forringelse territoriene på Frøya tåler før det vokser opp færre individer enn det dør.

Vurdering

Etter Fylkesmannens omgjøring av vedtak i april 2020 satte Frøya kommune i gang nye kartlegginger og vurderinger av tiltaket sett opp mot naturmangfoldet i området. Rapportene er utarbeidet av Natur og samfunn på oppdrag fra Rambøll.

Fylkesmannen har fått kjennskap til at Nord Universitet har gjennomført taksering av hubroterritorier på Hitra og Frøya. Professor Magne Husby, som forsker på fugl, leder dette arbeidet. Fylkesmannen har gjennomført to telefonsamtaler med Husby (23.07.2020 og 21.08.2020). Ingen resultater av studiene er foreløpig publisert. Gjennom Nord Universitet ble vi også kjent med at Norsk ornitologisk forening (NOF) ved Georg Bangjord har gjennomført innsamling av gulpeboller ved reir for å analysere næringsgrunnlaget til hubro i hekketida. Fylkesmannen kontaktet Bangjord på telefon 21.08.2020 for å få mer opplysning om undersøkelsen. Forsøk med tilleggsføring ved hubrolokaliteter er gjennomført av Martin Pearson, og er beskrevet i *rapporten Kartlegging og overvåking av hubro i Hitra og Frøya, Martin Pearson, desember 2019*.

I det smale sundet under Uttianbrua er det relativt sterk strøm. Slike strømmer gir god tilgang på virvelløse dyr som er næring for sjøfuglene/vannfuglene som hubroen jakter på. I saksframlegget er det beskrevet at gjennomstrømningshastigheten vil kunne gå noe opp, men det antas at endringen er så liten at det ikke vil påvirke bunnforhold og/eller sedimentflukt gjennom sundet. Strømmen, og tilgangen på virvelløse dyr her, er ifølge Husby ved Nord universitet, et svært viktig element i økosystemet ved Ellingsholmene. De virvelløse dyrene er næring for sjøfuglene som har tilhold i området, og som i neste omgang er næring for hubro. I saksframlegget *antas* det at strømmen ikke vil bli vesentlig endret, og det er derfor knyttet usikkerhet til hvorvidt en eventuell endring i strømforhold vil påvirke sjøfuglenes næringstilgang i området.

I tillegg til gunstige strømforhold med tanke på næringstilgang for sjøfugl, er det i Miljødirektoratets *Naturbase* registrert en svært viktig forekomst av skjellsand på begge sider av brua. I andre skjellsandforekomster, undersøkt av NIVA, er det funnet at bunnfaunaen var karakterisert av høye artstall, normale til høye individtall og stor diversitet, noe som gir et godt næringsgrunnlag lenger opp i næringskjeden.

Det er god tilgang på grunne områder rundt Ellingsholmene, og det er registrert svært mye sjøfugl i tilknytning til de grunne områdene og strømmen. Både strøm, skjellsand og grunne områder gir god næringstilgang for sjøfugl.

Det skal etableres en steinfylling i sjøen. Ifølge kommunens saksframlegg er marin fauna og flora ikke undersøkt annet enn i fjæresonen, og kommunen skriver at kunnskapsgrunnlaget for marine naturtyper i utgangspunktet er ganske dårlig. Det er derfor usikkerhet rundt effekten av utfylling med tanke på sjøfuglenes, hubroens og andre arters bruk av området. Erfaringsbasert kunnskap tilsier at mink trives spesielt godt i slike steinfyllinger. Mink er en fremmed art med svært høy risiko på fremmedartslista. Etablering av steinfylling vil kunne gi økt predasjon fra mink på sjøfugl i området, og vil på sikt kunne gi dårligere næringstilgang for hubro.

Det er foreløpig ikke gitt tillatelse til utfylling sjø. Behandlingen av denne søknaden er satt i bero inntil reguleringsplanen er endelig vedtatt.



I Natur og samfunns notat om konsekvenser for hubro er det beskrevet at området utgjør en mindre del av hubrolokalitetens territorium. Videre så kommenteres det at planområdet i liten eller ingen grad har områder som gir spesielt gode forhold for vadefugler, ender, måker og gjess. Det er uenighet rundt dette mellom ulike fagmiljøer. I mai 2020 ble det gjennomført en taksering av samtlige hubrolokaliteter på Frøya, som ledd i et forskningsarbeid i regi av Nord universitet. Takseringen av den nærliggende hekkelokaliteten viser at sektoren/kvadranten som dekker Uttian er den med størst tetthet og variasjon av byttedyr for hubro. I tillegg er dette et område som ligger geografisk nært reirlokaliteten, som gir kortere turer for hubroen når den skal finne mat. Med bakgrunn i observasjonene gjort i takseringsarbeidet, vil holmene rundt planområdet kunne defineres som et av de viktigste, om ikke det aller viktigste næringssøksområdet for nevnte lokalitet. Kvaliteten på næringssøkområdet henger også sammen med strømmen under brua som gir god tilgang på virvelløse dyr som er næring for sjøfuglene som hubroen jakter på.

Videre er det funnet at næringstilgang er en begrensende faktor for hubroens hekkesuksess. Hekkesuksessen til par som fikk tilleggsfôr økte betydelig, og viser at næringstilgang er en svært viktig begrensende faktor for hekkesuksess.

I Natur og samfunns notat om konsekvenser for hubro, blir det fremholdt at eventuelle dyr som bruker planområdet vil kunne flytte seg til lignende områder i nærheten. Det antas at konsekvensene av nedbygging eller utfylling av sjøarealer i forbindelse med utbyggingen er relativt små for sjøfugl, og det skrives at disse byttedyrene kan finne andre, minst like egnede, områder ved Uttian. Fylkesmannen har ikke funnet dokumentasjon på at fugl som får sine leveområder ødelagt eller forstyrret, flytter til et annet område uten problemer. Naturen og økologien er komplisert. En liten endring langt nede i næringskjeden kan få alvorlige konsekvenser for predatorer på toppen av kjeden. Det er usikkert om andre områder i nærheten er minst like egnet for næringssøk. Dersom de er like egnet vil konkurransen om de andre områdene øke dersom Ellingsholmene blir forstyrret eller ødelagt som næringssøkområde. Økt konkurranse vil føre til dårligere livsgrunnlag for flere arter. Hvis avstanden fra hekkelokaliteten til næringssøkområdet øker, vil det bli mer energikrevende for hubroen å skaffe mat.

Det er knyttet usikkerhet til effektene av tiltaket. Natur og samfunn, som har kartlagt området og vurdert tiltaket etter naturmangfoldloven §§ 8-12, konkluderer med at tiltaket ikke vil få vesentlig effekt på hubro i området. Fylkesmannens faglige vurdering er at tiltaket *kan* få vesentlig negativ effekt på Uttian-parets hekkesuksess, på grunn av dårligere næringstilgang, om tiltaket gjennomføres. Usikkerhet om effektene av et tiltak, kan medføre at føre-var-prinsippet får anvendelse. Hvis det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om effekter på naturmangfold, følger det av føre-var-prinsippet at det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

I dette tilfellet kan en tenke seg at flere mindre åpenbare effekter av arealendringer, som redusert næringstilgang, økt forstyrrelse fra båttrafikk og menneskelig aktivitet samt økt belastning fra mink, kan få negativ påvirkning på sjøfugl i området og dermed påvirke hubroen negativt. Over tid kan det føre til at arten forsvinner fra Uttian.

I henhold til § 10 skal en påvirkning av et økosystem vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. I denne saken er det næringskjeden i Ellingsundet, hvor hubro er topp-predator, som blir tillagt mest vekt.

En vurdering av påvirkningen på en art regional eller nasjonalt, vil særlig være aktuelt der man har mange inngrep som påvirker det samme naturmangfoldet. De samlede konsekvensene av flere inngrep kan være at arten blir så svekket regionalt eller nasjonalt at det blir vanskeligere å nå



forvaltningsmålene for arten. Å påføre arten nok en belastning, kan være svært negativt for artens videre utvikling i området.

Hubroens bruk av området på høst og vinter er ikke kartlagt. Vi vet altså ikke om hubroen jakter i området høst/vinter, og det er usikkerhet knyttet til om sjøfugl oppholder seg i området denne tiden av året. Hvor hubroen jakter høst/vinter før hekkesesongen starter i februar/mars er ikke kjent. Dersom hubroen da trekker lenger innover på Frøya vil den da potensielt komme i konflikt med andre tiltak og infrastruktur, og den samlede belastningen vil da kunne øke. En kartlegging av hubroens jaktområder høst og vinter vil være svært vanskelig å gjennomføre. Hubro er en nattaktiv jeger, og i vinterhalvåret vil det derfor være vanskelig å observere jaktende hubro. Det er ikke lenger anbefalt å feste ulike sendere på fuglekroppen da dette har vist seg å være en stor belastning for fuglen. Hubroen oppholder seg ikke ved reiret utenom hekketida, og det vil derfor være vanskelig å samle gulpeboller for analyse.

Det er beskrevet at bedriftene som skal etablere seg i dette området har behov for å ta i mot kunder. Det er blant annet snakk om et firma som driver service på båter og et bryggeri som har behov for plass til sine kunder både ute og inne. Økt ferdsel og menneskelig forstyrrelse vil kunne redusere kvaliteten på næringsøkonområdet.

Etablering av steinfylling vil som nevnt kunne gi økt predasjon fra mink på sjøfugl i området, og vil på sikt kunne gi dårligere næringsstilgang for hubro. Den samlede belastningen på hubro vil dermed kunne øke.

I denne saken foreligger det ikke tilstrekkelig kunnskap om effektene av tiltaket på hubro, og det må derfor tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. § 9. En mulig risiko for vesentlig negativ effekt på en sterkt truet art er å anse som *mulig vesentlig skade på naturmangfoldet*.

Utbyggingen på Uttian antas å forringe viktige næringsøksområder i dette territoriet. Hvor stor den negative effekten tiltaket vil få for hubroens næringsøk, er vanskelig å si noe sikkert om. Tiltaket vil være en del av den samlede fragmenteringen og belastningen på territoriet. Reduksjon av kvaliteten på territoriet har pågått i tiår etter tiår. Å etablere et næringsområde i et viktig næringsøkonområde for hubro, vil være nok et bidrag som senker kvaliteten til hubroterritoriet. Det er svært vanskelig å si når belastningen blir for stor. I henhold til naturmangfoldloven (NML) § 5 er det et mål *at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av*. Det er rimelig å anta at tiltaket vil gjøre det vanskeligere å nå dette målet. Skade som gjør det vanskeligere å nå eller opprettholde forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, vil alltid anses som vesentlig skade.

I henhold til NML § 12 skal det *for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet tas utgangspunkt i en lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater*. Frøya kommune vurderer næringsområdet på Ellingsholmene – Uttian til å være det best egnede området. Best mulig lokalisering kan innebære at man velger den plassering som medfører minst negative konsekvenser for naturmangfold. Kommunens vurdering av alternativ plassering er basert på hva som er økonomisk og tidsmessig mest gunstig.

Hensynet til en mulig risiko for vesentlig skade på arten må tas i betraktning når hensynet til naturmangfold veies mot andre samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 9.

Konklusjon



Å etablere et næringsområde på Ellingsholmene – Uttian er av lokal betydning. Tiltaket har en mulig risiko for vesentlig negativ effekt på hubro, som er en nasjonalt viktig art. Som vi påpekte innledningsvis er hubro oppført som sterk truet på Norsk rødliste for arter, og er derfor i en særstilling når det gjelder ivaretagelse av sårbart naturmangfold. Myndighetene bruker relativt store ressurser på å innhente kunnskap om hubro og til å gjennomføre tiltak som skal forbedre hubroens situasjon. Frøya er et tyngdepunkt for hubropopulasjonen i Trøndelag, og det foreligger mye kunnskap om hubroens bruk av det aktuelle planområdet. Det er svært stor usikkerhet knyttet til effektene av tiltaket isolert sett, og til den samlede belastningen som hubroen potensielt kan bli utsatt for om tiltaket blir gjennomført. Fordelene ved tiltaket overstiger derfor ikke ulempene, herunder innbefattet usikkerhet og føre var-betraktninger, jf. naturmangfoldloven §§ 9-12.

Fylkesmannen fremmer med bakgrunn i naturmangfoldloven § 9 (føre var prinsippet) **innsigelse** til etablering av næringsområde på Ellingsholmen - Uttian, jf. PBL § 5-4.

Samfunnssikkerhet

Det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til plan- og bygningsloven (pbl) § 4-3. Det er kommunen som planmyndighet som er ansvarlig for å sikre at samfunnssikkerheten er ivaretatt, gjennom å kvalitetssikre og godkjenne analysen.

Menneskelige aktiviteter som utfylling, mudring og sprenging i strandsonen er vanlige årsaker til skred. I nyere tid har det skjedd flere skredhendelser som følge av utfylling i sjø, og vi vet derfor at det kan være betydelig skredfare forbundet med slikt arbeid. Denne typen skred forplanter seg ofte bakover i stor fart og kan gi store skader på land. Det går blant annet frem av det geotekniske notatet at stabiliteten i deler av området er utfordrende, og at tilfredsstillende stabilitet kun kan oppnås ved motfylling.

Vi påpeker at grunn bare kan bebygges, dersom det kan dokumenteres at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, i henhold til pbl § 28-1. I bestemmelsene til planen står det at øvrig dokumentasjon som skal følge byggesøknaden blant annet er «geoteknisk vurdering og evt. tiltak som skal følges opp i byggefasen». I henhold til rundskriv H-5/18, skal reell fare avklares på siste plannivå og ikke utsettes til byggesak. Pbl § 4-3 fastsetter også at «planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbygging i sonen (...), som er nødvendig for å avverge skade og tap.». Det er ikke gjort noen vurdering i analysen av om avdekket risiko ved utfylling, er større enn hva som kan aksepteres i lov eller forskrift. En slik vurdering burde vært gjort i ROS-analysen for å avklare om det er et lovfestet krav om oppfølging med avbøtende tiltak.

Fylkesmannens **faglige råd** er at stabilitet og skredfare analyseres i ROS, og at eventuelle avbøtende tiltak sikres med konkrete bestemmelser i planen.

Fylkesmannen påpeker videre at analysen mangler kildehenvisninger og har en del forenklete vurderinger. Vi påpeker at analysen ville vært bedre og mer etterprøvable om dette var ivaretatt.

Fylkesmannens konklusjon

Det fremmes følgende innsigelse til reguleringsplanen:

1. Fylkesmannen fremmer med hjemmel i plan- og bygningsloven § 5-4 og med bakgrunn i naturmangfoldloven § 9 (føre var prinsippet) **innsigelse** til etablering av næringsområde på Ellingsholmen - Uttian.



Det fremmes følgende faglige råd til reguleringsplanen:

1. Fylkesmannens **faglige råd** er at stabilitet/skredfare analyseres i ROS ,og at eventuelle avbøtende tiltak sikres med konkrete bestemmelser i planen.

Med hilsen

Frank Jenssen
fylkesmann

Mari Mogstad
direktør
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Saksbehandlere:

Kommunal og justis: Thomas Møller – 74 16 81 26

Klima og miljø: Maria Aastum – 73 19 92 25

Landbruk: Aino Holst Oksdøl – 74 16 82 00

Samfunnssikkerhet: Isabell Engvik Lykke – 73 19 92 24

Kopi til:

Trøndelag fylkeskommune Fylkets hus, Postboks 2560 7735 STEINKJER