

Radøy kommune

Saksframlegg

Saknr	Utval	Type	Dato
049/2017	Hovudutval for plan, landbruk og teknisk	PS	22.11.2017

Sakshandsamar	Arkivsaknr.:	Dokumentnr.:
Tonje Nepstad Epland	14/495	17/13805

Plansak 12602014000500 Kvalheimsneset serviceområde - endring av reguleringsplan - vurdering av oppstart av privat planinitiativ

Saksopplysingar:

Eigarane av Kvalheim Fritidsenter AS har fremja privat planinitiativ for oppstart av endring av detaljreguleringsplan for **Kvalheimsneset serviceområde**, planID: 12602014000500, vedteken 03.03.16.

Sivilingeniør Atle Sundal har levert planinitiativet på vegne av eigarane.

Planinitiativet er i strid med overordna plan, og spørsmålet om planarbeidet kan startast opp eller skal stoppast vert difor lagt fram for Hovudutval for plan, landbruk og teknisk for avgjerd etter plan- og bygningslova (pbl) § 12-18.

Grunngjeving for planinitiativet

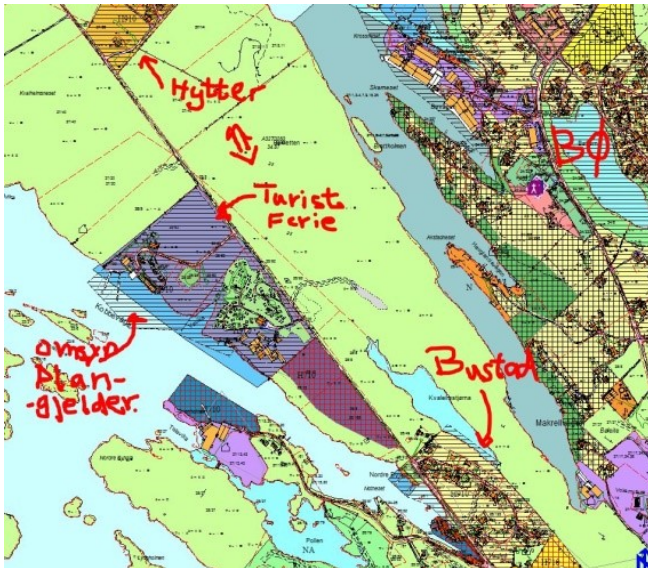
Med grunngjeving i negativ drift av fritidssenteret er det fremja ynskje om å endra arealbruken frå byggeområde for fritids- og turistnæring (RpKode 1170) og kombinerte formål (RpKode 1900) til byggeområde for fritidsbustader (RpKode 1120), samt nokre andre endringar.

Atle Sundal har vist til at vedteken plan frå 03.03.2016 har krav til utleige av private fritidsbustader. Krav til utleige gjev ein vanskeleg marknadssituasjon for sal i fritidsbustadmarknaden, og gjennom endring til fritidsbustader utan krav til utleige meiner selskapet at fritidsbustadane lettare ville kunne seljast til privatpersonar. Eigarane ser ingen annan utveg for å få forsvarleg økonomisk drift for området.

Det er framleis planar om næringsverksemd knytt til service-, restaurant- og konferansedel.

Gjeldande planstatus

I Kommuneplan for Radøy kommune 2011-23 er området avsett til byggeområde for Næring – fritids og turistføremål (KPkode 1170).



I gjeldande reguleringsplan for **Kvalheimsneset serviceområde**, planID: 12602014000500, er området regulert til byggeområde for fritids- og turistnæring og kombinert føremål (fritids- og turistnæring og fritidsbustad).

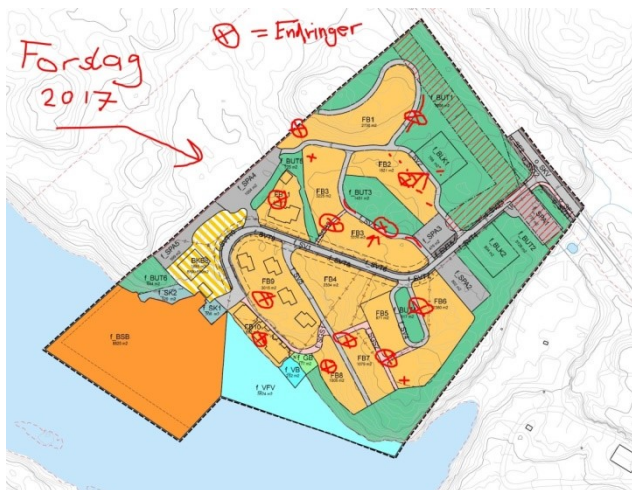


Gjeldande reguleringsplankart

Framlegg til endring

Planinitiativet legg opp til vesentlege endringar i planen når det gjeld arealbruk. Heile byggeområdet vert endra frå fritids- og turistnæring og kombinert føremål til fritidsbustader, med unntak av området kring servicebygg/restaurant/konferansedel som framleis skal ha kombinert føremål. I tillegg er det ført fram køyreveggar til den einskilde fritidsbustaden, og noko grøntareal er erstatta av byggeområde for fritidsbustad. Framlegg til endring i føresegnene ser likevel ikkje ut til å opna for auke i tal fritidsbustader.

Føresegna er endra i høve til nye føremål. Bygningsvolum med byggehøgder er vidareført. Krav om rekkefølge i utbygging er vidareført. Krav til utleige av fritidsbustader er tatt ut.



Utkast til planframlegg 2017

Lovgrunnlag

Endring av detaljreguleringsplan har heimel i Plan og bygningslova (pbl) § 12-14:

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder. Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Departementet si lovkommentar* til føresegner om planendring:

Det gjelder de samme reglene for endring og oppheving av reguleringsplan som for utarbeiding av ny plan. Dette er begrunnet med at et planvedtak som bygger på en grundig faglig utredning, offentlig medvirkning og politisk prosess, må være forpliktende, og ikke skal kunne fravikes i hovedtrekkene uten etter ny og tilsvarende prosess.

*Kommunestyret kan i samsvar med kommunelovens regler, delegere myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplanen eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Det er hensiktsmessig at mindre endringer kan behandles på en enklere måte. Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser. Vurderingen av hva som er «mindre vesentlig endring» har etter den praksis som er utviklet etter PBL 85 ofte vært for vid. Forutsetningen er at begrepet «mindre endring» skal vurderes snevrere. **For eksempel vil endring av arealformål ikke være en «mindre» endring.** En justering av grensene mellom to formål kan likevel i de fleste tilfeller anses som en mindre vesentlig endring. Mer bagatellmessige endringer kan delegeres til administrasjonen.*

Saken skal forelegges berørte myndigheter før det treffes slikt vedtak, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket skal gis anledning til å uttale seg. Hensikten er at for å avklare om en endring kan regnes som «mindre», skal de myndigheter som er berørt og eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av endringene, ha hatt anledning til å uttale seg. Dersom det foreligger innvendinger til endringene fra de berørte

myndigheter eller private, vil ikke endringene kunne anses som «mindre». Da vil saken måtte behandles som vanlig reguleringsendring.

**(https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-14-endring-og-opphoeving-av-regulerin/id556802/)*

Etter lovendring 01.07.17 skal kommunen tidleg i planprosessen ta stilling til om eit privat reguleringsinitiativ skal stoppast, jf. pbl § 12-18:

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

Historikk

Gjeldande reguleringsplan for Kvalheim fritidssenter har vorte til gjennom ei omfattande prosess der det var stor politisk semje om at området skulle ha næringsføremål, og at det ikkje skulle opnast for regulering i direkte strid med kommuneplanen.

Forslagsstiller fremja også i 2015 ynskja om å regulere til reint byggeområde for fritidsbustader, men Hovudutval for plan, landbruk og teknisk avviste planframlegget i PLT-sak 075/2014:

Hovudutvalet er positiv til å fremje ny reguleringsplan for Kvalheim Sørvisstenter for høyring og offentleg ettersyn, men sender plansaka tilbake til administrasjonen for omarbeiding. Kvalheim har frå før fleire hyttefelt og Hovudutvalet meiner det ikkje er ynskjeleg å etablere eit nytt stort hyttefelt i området, kor privat bruk vert eit vesentleg element. Hovudutvalet ber om at reguleringsplanen får eit innhald som i hovudsak tydeleg er i tråd med overordna plan, ved at hovudbruken i planområdet vert næring. Både planskildring, plankart og føresegner må vise at hovudbruken av området vert næring. Hovudutvalet skal ha reviderte plandokument til vedtak før planen vert lagt ut for høyring og offentleg ettersyn.

Også revidert planframlegg vart avvist av hovudutvalet i PLT-sak 018/2015:

Hovudutvalet drøfta det reviderte planframlegget i møtet og konkluderte med at forslagsstiller ikkje hadde tatt dei signala som hovudutvalet gav i vedtak av 03.09.14. Det reviderte planframleggjet legg opp til sal av private fritidsbustader, med moglegheit for, men ikkje krav om utleige. Det er hovudutvalet si vurdering at utan utleigekrav vert området reelt sett endra frå eit næringsområde til eit privat hytteområde. Hovudutvalet viste til at det er knapt med næringsområde i kommunen, og at det ikkje er ynskjeleg å endra eigedomar med arealføremål næringsområde til andre formål. Hovudutvalet konkluderte med at plansaka reiser eit prinsippielt spørsmål som det er naturleg at kommunestyret tek stilling til.

Det vart lagt fram følgjande fellesframlegg i møtet:

Saka vert lagt fram for kommunestyret for vedtak om 1. gongs høyring og offentleg ettersyn. Grunngeving for vedtaket er at plansaka er fremja delvis i strid med overordna plan.

Hovudutvalet meiner det må vera opp til kommunestyret å ta prinsippielt standpunkt til spørsmålet om arealføremålet næring i overodna plan skal fråvikast og området opnast for private fritidsbustader.

Hovudutvalet vedtok samrøystes framlegg sett fram i møtet.

Saka vart fremja for kommunestyret, som også avviste å leggje planframlegget ut til høyring og ettersyn i den form det hadde i 2015, jf. KS-sak 018/2015:

Arealplanleggjar Kjersti Flatråker gav ei kort orientering for saka. Verksemda ønskjer å leggja

til rette for private fritidsbustader, med moglegheit for utleige. Det er i strid med overordna plan, og hovudutvalet sendte difor saka til kommunestyret for ei brei prinsipiell drøfting. I kommunestyret, som i hovudutvalet, vart det uttrykt betydeleg skepsis til ei omregulering til privat hyttefelt. Det vart også argumentert med at eit positivt vedtak kan skapa presedens. På den andre sida vart det peikt på at bedrifta lenge har slite med å få lønsam drift og at kommunen må strekkja seg langt for å finnagode løysingar i dialog med verksemda. Det kan t.d. gjerast ved å godkjenna at ein del av næringsområdet vert omgjort til privat hytteområde, men då med klare krav til utleigeplikt delar av året. Etter drøftingar sette ordførar Jon Askeland fram følgjande framlegg: Kommunestyret sender plansaka tilbake til hovudutvalet for vidare handsaming, med dei innspela som kom fram i møtet.

Eit revidert planframlegg med kombinerte arealføremål og utleigeplikt vart godt kjent for høyring og ettersyn i PLT-sak 71/2015:

Leiar i hovudutvalet, Christel Villanger Håland, orienterte om bakgrunn og status i saka. Leiar i teknisk forvaltning, Tonje Nepstad Epland orienterte om om arbeidet med oppfølginga av kommunestyrevedtaket knytt til same sak tidlegare i år. Ho viste til at kommunen har gått mange rundar med verksemda i eit forsøk på å koma fram til akseptable løysingar for alle partar. Leif Taule (Sp) gav uttrykk for at han ikkje er tilfreds med nytt forslag til planløysing. Han meiner området er attraktivt og at planen må omfatta meir næringsareal for utleigedrift. Utvalsleiar Christel Villanger Håland (H) meiner det er riktig å senda framlegget til detaljregulering ut på høyring, og fleirtalet i utvalet slutta seg til det. Hovudutvalet vedtok rådmannen sitt framlegg til vedtak med 6 mot 1 røyst (Leif Taule, Sp).

PLT - vedtak:

Framlegg til detaljregulering for Kvalheimsneset serviceområde vert godkjent for 1. gongs høyring og offentleg ettersyn.

Gjeldande plan vart endeleg godkjent av Kommunestyret i KS-sak 014/2016:

KS-Handsaming:

Leif Taule (Sp) meiner endring av reguleringsplanen for Kvalheimsneset serviceområde ikkje vil vera ei dårleg utnytting av eit verdifullt næringsområde som kommunen i si tid selde svært rimeleg. Han røysta difor mot hovudutvalet si tilråding.

KS-Vedtak:

Detaljplan for Kvalheimsneset serviceområde med plan-id 12602014000750 vert godkjent med planskildring, plankart og føresegner.

Grunngjeving av vedtaket går fram av saksutgreiinga.

Vedtaket har heimel i plan- og bygningslova §12-12.

Vurdering

Planinitiativet legg opp til omfattande endringar i planen når det gjeld arealbruk. Gjeldande reguleringsplan har både reint næringsføremål og kombinert føremål med næring og fritidsbustad, med krav til utleige. Gjeldande reguleringsplan er såleis langt på veg i tråd med overordna plan. Forslagsstillar ynskjer å endra arealbruken i planområde til reint byggeområde for fritidsbustad, med unntak av området kring servicebygg/restaurant/konferansedel, samt endra føresegnene sånn at det ikkje lenger vert krav om utleige. Framlegg til endra arealbruk vil vera i strid med overordna plan.

Gjeldande reguleringsplan for Kvalheimsneset serviceområde vart godkjent som følgje av stor politisk semje om at reguleringsplanen skulle vera i tråd med overordna plan, og at området skulle halda fram som eit næringsområde. For rådmannen framstår den arealfaglege situasjonen uendra sidan gjeldande plan vart vedteke i mars 2016.

I tillegg til at utkast til planframlegg er i strid med overordna plan, ser rådmannen andre vesentlege arealfaglege utfordringar, mellom anna når det gjeld nasjonale retningslinjer for strandsonerforvaltning. Gjeldande reguleringsplan vart godkjent etter forhandlingar med Fylkesmannen i Hordaland, og også uttale frå Hordaland fylkeskommune av 12.01.16 er eit tydeleg signal frå regionale styresmakter:

Planen opnar opp for at delar av området regulerast til private fritidsbustader. Dette er i strid med kommuneplanen der arealet er sett av til næring. Hordaland fylkeskommune er generelt skeptisk til planar som legg tilrette for andre føremål enn det som er sett av i kommuneplanen. I planframlegget er det valt gode løysingar for å hindre at områda vert omgjort til reine private hytteområde. Vi er positive dei kombinerte føremåla for fritidsbustader /fritids og turistføremål og beverting, og at føresegnene sikrar hytteutleige i desse områda.

Med grunnlag i ovannemnde vil rådmannen arealfagleg ikkje kunne tilrå oppstart av plan med arealføremål fritidsbustader i strid med overordna plan.

I samband med førespurnad om oppstart av privat planarbeid har forslagsstillar opplyst til administrasjonen at dei har vore i møte med Høgre, Frp og Senterpartiet om saka, og har fått positiv respons på endring av planen som skildra i planinitiativet. Om den politiske arealbruksvurderinga er endra sidan 2016 bør endring av arealbruk som hovudregel skje i kommuneplanprosess, men plan- og bygningslova er ikkje til hinder for at endring av arealbruk kan skje gjennom reguleringsplan.

Samstundes er det kommunen ved kommunestyret som er planstyresmakt etter pbl. § 3-1, jf. § 3-3, og regionale styresmakter skal i si vurdering av kommunale planframlegg ta omsyn til det kommunale sjølvstyret, også når arealbruksendringa skjer i reguleringsplanprosess.

I tillegg til å ta stilling til arealbruk skal kommunen ved vurdering av planinitiativ ta stilling til realismen i planinitiativet. Omsynet bak lovendringa i pbl. § 12-18, om at kommunen tidleg i planprosessen skal ta stilling til spørsmålet om planprosessen skal stoppast, er at privat forslagsstiller skal få eit tidleg signal og ikkje pådra kostnader knytt til eit planframlegg som kommunen vurderer ikkje vil kunne føre fram, jf. Høyringsnotat – Forenklingar i plandelen av plan- og bygningslova side 17:

Mange detaljreguleringsprosesser kan bli bedre om de involverte parter tidlig blir enige om hva som er realistisk arealbruk i det aktuelle planområdet og hvordan planprosessen frem til endelig planforslag skal forløpe. (...) Siktemålet skal være økt forutsigbarhet for utbygger og en enklere og mindre konfliktfylt kommunal saksbehandling i slutfasen av planbehandlingen. (...) Forslaget vil kunne bidra til forenkling ved at partene vet hva de har å forholde seg til, og faren for feil og overraskelser blir redusert.

Departementets forslag om at kommunen tidlig skal kunne avskjære uaktuelle planinitiativ og innføring av en mer formalisert og avklart oppstartsprosess, må ses i sammenheng med forslaget i kapittel 2 nedenfor om en utvidet rett for utbygger til å få sitt planforslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Bakgrunnen for dette forslaget er at planforslag som er blitt til gjennom en forutsigbar og omforent planprosess vil være utformet på en måte som i stor grad er tilfredsstillende både for utbygger og kommunen.

Side 21:

Fordelen med en slik tidlig avskjæringsrett for kommunen er at det reduserer unødig arbeid i en plansak som uansett ikke vil føre frem. Besparelser kan dermed oppnås både for initiativhaver, kommunen, naboer, berørte offentlige organer, mfl.

Konklusjon

Med grunnlag i overordna plan, prosessen som har vore kring gjeldande plan og dei signal som kom frå regionale styresmakter i førre planprosess, ville rådmannen normalt ha tilrådd å stoppa

planprosessen allereie no med heimel i pbl. § 12-18. Rådmannen har ikkje kunnskap om kva vurdering som ligg til grunn for dei politiske signala forslagsstillar no har fått i saka og finn det difor vanskeleg å gje tilråding til vedtak i saka.

Både type og omfang av endringane medfører at endringane ikkje vert rekna som mindre endringar, og vil krevja full ny planprosess, jf. departementet sin lovkommentar til pbl. § 12-14. Om hovudutvalet treff avgjerd om ikkje å stoppa planinitiativet vil neste steg i prosessen vera oppstartsmøte med privat plankonsulent og oppstartsvarsel.

Saka vert lagt fram utan tilråding frå rådmannen.

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

[vedtak]

Grunngjeving for vedtaket går fram av hovudutvalet si handsaming.

Heimel for vedtaket er plan- og bygningslova § 12-18.

Vedtaket er ei prosessuell avgjerd og kan ikkje klagast på, men ved negativt vedtak kan forslagsstillar krevja å få lagt spørsmålet fram for kommunestyret.

Hovudutval for plan, landbruk og teknisk - 049/2017

PLT - handsaming:

Utvalsleiar Christel Villanger Håland orienterte i saka. Ho viste til at Kvalheim Fritidsenter AS har gjort det klart at dei ikkje maktar å driva lenger utfrå dagens konsept og plan. Etter oppmoding frå eigarane har dei hatt møte med medleamar i utvalet for å leggja fram situasjonen og forslag til endring av gjeldande reguleringsplan for området.

På bakgrunn av møtet med eigarane er det lagt fram eit forslag til løysing, som utvalsleiaren presenterte i utvalet. Dette framlegget inneber at ein kan kjøpa hytte/rorbu og ha frivillig utleige. Villanger Håland peika på at det framleis vil vera delvis næringsdrift i konseptet, men altså utan bindingar til utleigedel.

Leif Taule (SP) ønskjer ikkje at området skal bli liggande brakk og til forfall. Han peikar på at aktivitet i området vil generera ei positiv utvikling i kommunen og ikkje minst i Bøvågen. Taule meiner at eigarane av Kvalheim Fritidsenter skal få prøva seg på nytt, med krav til full reguleringsplan-prosess.

Leiar teknisk forvaltning, Tonje Nepstad Epland, peika på at framlegg til planendring er i strid med overordna plan. Ho sa at framlegg til planendingar vil bli følgd opp etter vanlege prosedyrer.

Hovudutvalet sette fram følgjande fellesframlegg i møtet:

Hovudutvalet er positiv til oppstart av privat planarbeid for Kvalheimsneset servicesenter.

Grunngjeving for vedtaket går fram av hovudutvalet si handsaming.

Heimel for vedtaket er plan- og bygningslova § 12-18.

Vedtaket er ei prosessuell avgjerd og kan ikkje klagast på, men ved negativt vedtak kan forslagsstillar krevja å få lagt spørsmålet fram for kommunestyret.

Hovudutvalet vedtok samrøystes fellesframlegg sett fram i møtet.

PLT - vedtak:

Hovudutvalet er positiv til oppstart av privat planarbeid for Kvalheimsneset servicesenter.

Grunngjeving for vedtaket går fram av hovudutvalet si handsaming.

Heimel for vedtaket er plan- og bygningslova § 12-18.

Vedtaket er ei prosessuell avgjerd og kan ikkje klagast på, men ved negativt vedtak kan forslagsstillar krevja å få lagt spørsmålet fram for kommunestyret.

Vedlegg:

SV Forespørsel om reguleringsendring av gjeldende reguleringsplan for Kvalheimsneset, plansak 12602014000500

Plankart Kvalheimsneset_041117

Plansak 12602014000500 Kvalheimsneset serviceområde - endring av reguleringsplan - førespurnad om reguleringsendring av gjeldende reguleringsplan for Kvalheimsneset

b2017.01RadøyKommune-forespørsel om reguleringsendring

N2017.01notat-011117

Reguleringsføresegner Kvalheimsneset_revidert 011117

Illustrasjonsplan Kvalheimsneset_011117