



Radøy kommune
Radøyvegen 1690
5936 MANGER

Saksbehandlar, innvalstelefon
Hege Brekke Hellesøe, 5557 2352

Uttale til revisjon av kommuneplan for Radøy

Vi viser til brev frå kommunen datert 20.11.2018. Saka gjeld offentleg ettersyn av delrevisjon av arealdelen av kommuneplanen. Fylkesmannen har fått utsett frist for uttale til 18.02.2018.

Vi viser også til brev av 22.12.2017 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet om delegering av myndigheit til å samordne statlege motsegner til kommunale planar etter plan- og bygningslova, der målet er, gjennom dialog og tidlegare medverknad om aktuelle konfliktpunkt, å betre kvaliteten på planar og redusere talet på statlege motsegn.

Tema for delrevisjonen er:

- Føresegner med fokus på plankrav, eksisterande bygde eigedomar i LNF, kulturminne og havområde, samt korrektur mot plankart.
- Strandsone, byggegrense mot sjø, arealføremål i sjø og havområda.
- Heilårsbustader på frådelt eigedomar i LNF-område.

Bakgrunn

Det vart meldt oppstart av revisjon av kommuneplanen i 2014 med fokus på føresegner, strandsone og havområda og bustader i LNF, frådelt eigedomar med eksisterande bygg. Revisjonen er no til offentleg ettersyn. Kommunen har vore klar på at revisjonen er avgrensa til desse temaa.

Samordning og kommunedialog

Fylkesmannen samordnar som nemnt ovanfor statlege uttaler til arealplanar, dersom statlege styresmakter har funne det aktuelt å fremje motsegn. Som del av denne samordninga er det tilrådd at Fylkesmannen drøftar dei aktuelle motsegnspunkta med kommunen som planstyresmakt, før Fylkesmannen tek endeleg stilling til om aktuelle motsegner skal avskjerast i ein samordna uttale.

Fylkesmannen har ikkje mottatt motsegn frå andre statsetatar til denne planen, men viser til uttale frå Statens vegvesen. Fylkesmannen, Statens vegvesen og kommunen hadde eit arbeidsmøte på statens hus 23.01.2019. På dette møtet blei dei fleste av problemstillingane i denne uttalen diskutert og vi oppfatta at det vart semje på dei viktigaste punkta.

Fylkesmannen sine merknader



Strandsone

Det er utarbeidd ein funksjonell strandsoneanalyse, og byggegrensa mot sjø er endra i planen. Kommunen har nokre stader byggegrense i LNF-formål. Dette er ikkje gjort mange steder, men til dømes ved Austrevågen, Såthøyen, Grønholmen, Vågenes og ved Storheimsstølen ligg det inne grense. Fylkesmannen meiner det ikkje bør settast byggegrense i LNF-områder, med mindre dette er for å ramme inn dei spesielle føremåla som går fram av pbl. § 1-8, 4. lekken. I LNF-formål skal det elles ikkje gjerast andre tiltak enn tiltak som er naudsynt for landbruk og reindrift og gardstilknytt næringsverksemd basert på gardens ressursgrunnlag jf. pbl. § 11-7 punkt 5a. Vi viser til at kommunen har føresegn som tilet slike tiltaka innafør 100-metersbeltet.

Utanfor fleire næringsområde, til dømes på Grønholmen, går byggegrensa ut i FNFFA- område i sjø. Fylkesmannen ser ikkje at ei byggegrense har nokon relevans innanfor dette føremålet.

LNF-spreidd

Kommunen har i revisjonen tatt inn mange nye område som noverande LNF-spreidd. I disse områda skal det ikkje kome nye einingar. Nokre LNF-spreidd område er markerte som framtidige område der det vert opna for «nye» einingar. Det vert ikkje opna for meir enn det som allereie ligg i kommuneplanen i dag. Fylkesmannen meiner det er bra at kommunen viser kor mange nye einingar som er bygd i LNF-spreidd områda per i dag og kor mange einingar som er igjen til resten av planperioden jf. føresegn 3.4.3.

I dei nye områda for LNF-spreidd er det fleire stader plass til fleire bustadtomter, sjølv om føresegna ikkje opnar for dette. Dette kan skape uklårheit og kanskje òg byggepress i desse områda. Fylkesmannen legg til grunn at kommunen vurderer eventuelle dispensasjonar til frådeling/ny bustad på lik linje som i eit ordinært LNF-området. Vi legg også til grunn at om det vert aktuelt med nye bustader i desse områder ved neste rullering av kommuneplanen, så må det utførast ei full konsekvensutgreiing.

LNF-spreidd i strandsona

Fylkesmannen meiner i utgangspunktet at ein ikkje kan leggje område for LNF-spreidd, verken framtidige eller eksisterande, i 100-metersbeltet. Om ein skal fråvike dette prinsippet må dette vurderast særskild for kvart enkelt område. Kommunen har utarbeidd ein funksjonell strandsoneanalyse. Fylkesmannen meiner at i område som kommunen ønsker å legge ut til LNF-spreidd eksisterande, kan ein nytta den funksjonelle strandsoneanalysen som grunnlag for vurderingane. I områder der kommunen vik frå analysen, meiner vi kommunen må drøfte og vise i planskildringa kvifor ein likevel kan opne for utbygging her. Generelt meiner Fylkesmannen at ein må søkje å unngå meir utbygging i strandsona og særleg innanfor funksjonell strandsona, der dei verdiane som ein skal vektleggje etter lova er dokumenterte og til stades. Vi meiner difor at kommunen må ta ut dei områda med LNF-eksisterande som ligg i funksjonell strandsona.

Etter det vi har sett så ligg fem av LNF-spreidd områda (Kiparneset, Askeland, Ytstebøvågen, Nøtlevågen og Valderneset) heilt eller delvis i funksjonell strandsona. Fylkesmannen er spesielt kritisk til meir utbygging nærast sjø i Ytstebøvågen. I tillegg er Fylkesmannen ikkje samd med vurderinga av funksjonell strandsona i samband med LNF-spreidd eksisterande på Kvalheimsneset, og meiner difor at bustaden nærmast sjøen ikkje bør vere vist som del av LNF-spreidd.

I kommunikasjon med kommunen har vi fått opplyst at kommunen truleg kan ta ut området på Kiparneset fordi den er brukt som fritidsbustad og ikkje bustad.



Summert opp, når vi difor kommunen til å ta ut dei delane av nye LNF-spreidd eksisterande som ligg innafor funksjonell strandsone og LNF-spreidd området på Kvalheimsneset. Om kommunen likevel, etter ein konkret vurdering, meiner det er greitt å ha desse områda som LNF-spreidd, meiner Fylkesmannen at byggegrensa må setjast i vegglivet på eksisterande bustad. Føresegna må heller ikkje opne for at det kan førast opp større bustader enn det som er i dag.

Nokre stader er det ikkje samsvar mellom formålsgrænse og byggegrænse mot sjø. Dette kan skape ein uklarheit i planen som er uheldig. Fylkesmannen har forstått det slik at kommune skal gå igjennom LNF-spreidd områda og rette dette opp. Eksempel: Kastevik, Frotjol/ Nortaule og Valdernesnes.

LNF-spreidd og landbruk

Nokre av dei nye områda som er sett av til LNF-spreidd – eksisterande, ligg i gode landbruksområde, men berre unntaksvis i omsynssone landbruk. Det ligg ein del dyrka mark innafor dei nye områda. Fylkesmannen meiner så lite dyrka mark som mogleg skal ligge i desse områda. Kommunen bør ta ut dyrka og dyrkbar mark som ligg i utkanten av LNF-spreidd områda.

Føresegn til LNF-spreidd områda (3.4.2 LNF-SBE og 3.4.3 LNF-SB)

Føresegna opnar for utnyttingsgrad på opptil 500 m² BRA/BYA. Dette er ei svært høg utnytting. Så store bygg skal ein vere varsam med å plassere i LNF-områda, då dei etter vårt syn kan ha vesentlege verknader på omgjevnadane (kulturlandskap/ estetikk mv.). Vi reknar med at så store bygg vil vere å rekne som unntak som, i eit landskap som på Radøy, vil krevje dispensasjonsvurderingar. Fylkesmannen meiner utnyttinga bør reduserast til 250-300 m² BRA/BYA.

Bruk av omsynssone H910 – Vidareføring av gjeldande reguleringsplan

Kommunen nyttar omsynssone H910 for å vise at det er ein reguleringsplan ein må ta omsyn til. I føresegn 4.13 står det mellom anna at eldre reguleringsplan gjeld føre kommuneplanen med unntak av der det framgår av den einskilde føresegna i kommuneplanen at kommuneplanen skal gjelde føre reguleringsplanen.

Dette er ikkje riktig forståing av omsynssona. Vi viser til Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, del 1, side 30:

«Hensynssone 910 skal kun benyttes der en reguleringsplan skal videreføres uendret. Pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f) forutsetter at arealformålene i reguleringsplanen er i samsvar med kommuneplanens arealdel for at hensynssone 910 kan brukes. Det er ikke en uendret videreføring hvis det oppstår motstrid mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen, for eksempel fordi kommunen fastsetter generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel som skal gjelde foran reguleringsbestemmelsene i planen. Med mindre også reguleringsbestemmelsen endres tilsvarende, kan hensynssonen i et slikt tilfelle ikke benyttes, jf. pbl. § 11-9.»

Omsynssone H910 krev at reguleringsplanen blir ført vidare uendra, utan noko som helst endring. Den kan ikkje kombinerast med at deler av ny kommuneplan skal gjelde saman med reguleringsplanen. Pkt. 4.13 er derfor ikkje gyldig.

Vidare er det krav om ny gjennomgang av vedtekne planar ved ei kommuneplanrulling. For omsynssone H910 kjem det fram i pbl. § 11-8 tredje ledd f. Det må gå fram av forslaget til kommuneplan at alle reguleringsplanar som skal gjelde uendra vidare, er gått igjennom og vurdert i høve til nye regionale og nasjonale føringar. Dette kan gå fram av planomtalen, men det må vere ein reell gjennomgang. Elles gjeld hovudregelen i pbl. § 1-5 om at kommuneplanen som den sist vedtekne



planen supplerer og endrar tidlegare vedtekne planar. Det er det som synest å komme til uttrykk i andre avsnitt i føresegna pkt. 4.13.

Dette punktet gjeld også for føresegnene om byggegrenser i pkt. 2.7 og 2.8, om bustad i pkt. 3.1.1, om fritidsbustad i pkt. 3.1.2 og m.a. pkt. 3.1.7 om næring. Det er sannsynleg at det også gjeld for fleire pkt. i føresegnene. Slik som kommunen har utforma dette, kan det vere uklårt kva som gjeld for vedtekne reguleringsplanar og kva som berre gjeld framover, for nye reguleringsplanar. Om kommunen held fram å nytte omsynsona på eldre reguleringsplanar utan byggegrense mot sjø, vil byggegrensa i kommuneplankartet ikkje utfylle planen. I slike tilfelle vil ein måtte legge 100-metersbeltet til grunn ved byggesøknad.

I møte med kommunen var kommunen klar på at dette punktet ikkje var tema for revisjonen, og uttrykte uro for at ei slik endring ville føre til at det ville vere naudsynt med eit nytt offentleg ettersyn. Fylkesmannen si vurdering er at kommunen må rydde opp i motstriden i kommuneplanen. Kommunen må sjølv vurdere om det vil vere naudsynt med nytt offentleg ettersyn, men Fylkesmannen vil ikkje krevje nytt offentleg ettersyn for ein slik endring.

Fylkesmannen meiner at kommunen framleis kan nytte omsynssona i nyare planer, der nye regionale og nasjonale føringar er ivaretatt. Då vil planen gjelde uendra. Eventuell byggegrense i kommuneplanen må i slike tilfelle fjernast. Innanfor regulerte område der kommuneplanen skal supplere reguleringsplanen med til dømes ein byggegrense mot sjø, må kommuneplanen gjelde ved motstrid jf. pbl § 1-5. Om kommunen ønskjer å vise at her er ein reguleringsplan og eventuelt presisere kva kommuneplanen supplerer med, kan det nyttast eit føresegnsområde.

Føresegn 3.1.1 Bustad – plankrav

I føresegn 3.1.1, 3. ledd står det : *«I område for eksisterande bustader kan fortetting av kvar eigedomen med inn til tre bueiningar skje utan krav til regulering jf. pbl. § 11-10 nr 1 på følgjande vilkår:*

- *Eigedomen er bygd med einbustad, einbustad med sekundærleiligheit eller tomannsbustad.*
- *Eksisterande tilkomstveg og avkjørsle til offentleg kan nyttast.*
- *Eigedomen er sikra tilgang til vatn og har avlaupsanlegg som stettar dei krav som gjeld i dag. Ved etablering av nytt privat avlaupsanlegg eller framføring av leidningsnett til offentle avlaupsanlegg skal også eksisterande bustad koplast til anlegget.*
- *På større eigedomar skal dei nye bustadeigedomane plasserast nært til eksisterande bustadhus for å oppnå effektiv arealbruk, og unngå oppdeling av areal og restareal som ikkje kan nyttast tenleg. Det skal utarbeidast ein samla situasjonsplan for heile den opphavlege eigedomen før det vert gjeve løyve til oppretting av nye eigedomar eller løyve til oppføring av nye bustader.»*

Teoretisk kan denne føresegna opne for mange nye bustader i eit område utan plan. Dersom kvar eigedom kan ha ytterlegare tre nye bustader/bueiningar, altså fire bueiningar for kvar noverande bustad. Dersom det er fem eigedomar med ei bustad på kvar, blir det total 20 bueiningar utan plan. Fylkesmannen meiner føresegna opnar for ei for omfattande utbygging utan planavklaring og at dette må strammast inn og harmoniserast med rammene som er gitt i pbl. § 12-1, 2. og 3. ledd.

Fortettinga kan skje i områda for eksisterande bustader i KPA. Fleire områder som er merka som eksisterande bustad i kommuneplanen er i stor utstrekning ubygde, til dømes i Bøvågen. Dersom det er ein eller to bustader frå tidlegare, er det ikkje tale om fortetting, det er nytt bustadområde. Føresegna er heimla i pbl. § 11-10 nr. 1. Vi viser til Ot.prop nr. 32 (2007-2008) som omtaler føresegna:



«Nr.1 gir hjemmel for å kunne fastsette bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan. Bestemmelsen er ny i forhold til utvalgets forslag og innebærer en viss lemping av kravet om at ny utbygging skal ha grunnlag i reguleringsplan. Det forutsettes at dette gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder der den nye bebyggelsen kan innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem. Loven forutsetter at det gis bestemmelser i planen som avklarer disse forholdene, og at dette er en forutsetning for å kunne nytte hjemmelen som grunnlag for å gi byggetillatelse. Dersom kravene her ikke oppfylles, vil det gjelde krav om reguleringsplan før utbygging. I slike tilfeller må blant annet forholdet til undersøkelsesplikt og eventuell dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven være avklart»

Fylkesmannen si vurdering er såleis at føresegna i kommuneplanen er for vid, og opnar for meir enn kva pbl. § 11-10 heimlar. Føresegna må strammast inn. Den kan ikkje opne for eit stort tal nye bustader og kan berre nyttast i områder som i stor utstrekning er bygd ut.

Endring – reformering – av arealføremål

Kommunen kan ikkje sette som føresegn at areal skal kunne endrast til andre føremål enn det som no er fastsett i kommuneplanen. Då gir kommunen det same arealet fleire ulike føremål. Sjølv om ein meiner at det er ei framtidig endring av føremålet gjennom ny planprosess, blir det ikkje riktig å sette det inn i sjølve føresegna.

I staden kan kommunen sette det inn som retningsline til dei aktuelle føresegna. Då gir kommunen det nødvendige signalet om kva ein kan sjå for seg av endring av føremål, utan at ein bind seg til eit bestemt resultat. Det må gå fram at det er ei endring av føremål som krev både ein planprosess og nødvendig utgreiing. I den grad kommuneplanen ikkje har utgreidd dei nye arealformåla, vil Fylkesmannen krevje at det blir gjort. Vi må også stille oss fritt til kva som kan akseptertast. Dette gjeld mange punkt i føresegnene, m.a. 3.1.4.11, 3.1.5.3, 3.1.7.2, 3.1.7.4 og 3.1.7.5.

Føresegn til regulerte områder

Vi stiller spørsmål ved fleire av føresegnene knytt til konkrete regulerte områder. Det ser ut som dei oppsummerar kva reguleringsplanen opnar for. Vi kan ikkje sjå at dei er naudsynte. Føresegn 3.1.5.2 om Kvalheimsneset fritidsbustad står det at føremålet omfattar eksisterande og framtidige fritidsbustader mm. Dette er ein plan i prosess der Fylkesmannen har motsegn til reine fritidsbustader i dette området. Føresegn 3.1.5.2 må difor takast ut eller endrast.

Arealformål i sjø og havområda

Fylkesmannen er positiv til at kommunen ønskjer å gjere planen tydeleg for temaet akvakultur. Kommunen føreslår å løyse dette ved å leggje inn kombinerte føremål (FNFFA og FNFF) i plankartet og knyte føresegn til desse. Kommunen har etter det vi kan sjå utforma nye føresegner der FNFFA og FNFF vert omtalt som kombinert formål, utan at dette formålet går fram av kartet (skal visast med blå og kvite striper). Det kombinerte føremålet er i staden vist med bokstavar i kartet.

Fylkesmannen meiner at det er ein viss fare for at dette kan mistydast, sjølv om føresegnene for så vidt er klårt formulerte. Vi meiner at føresegna som no er knytt til FNFFA og FNFF i staden må knytast direkte til hovudformålet (Bruk og vern av sjø og vassdrag), slik kartet viser og ikkje omtalast som kombinert formål. Eventuelt må kartet endrast til å vise heile arealet som føresegna skal gjelde for som kombinert formål. Generelt meiner Fylkesmannen at det siste er ei uheldig løysing. Vi tilrår vanlegvis at område med kombinerte føremål vert avgrensa til der det er naudsynt, til dømes for å



vise område som kan nyttast til fortøyingar av oppdrettsanlegg i tillegg til andre brukskategoriar som let seg kombinere med dette. Desse kan avgrensast ut frå generell botntopografisk kunnskap (t.d. at ein set av areal kring AK-anlegg i ein avstand tilsvarande 2,5 – 3 gongar djupna på oppankringspunkt eller nyttar konkret kunnskap om eksisterande fortøyingar for vise dei aktuelle areala.

Konklusjon

Fylkesmannen har fleire vesentlege merknader til revisjonen av kommuneplanen. Men i dialogmøte og i kommunikasjon elles om planen, har vi hatt ein god dialog med kommunen om konfliktpunkta. Vi legg til grunn at det er semje om at kommunen no skal arbeide vidare med planen med sikte på å kome merknadane i møte, slik at ein så langt som råd kan unngå at det vert naudsynt for Fylkesmannen å vurdere om det må fremjast motsegn.

Vi legg til grunn at det òg er semje om at Radøy kommunen ved dette har opna opp for ein forlenga medverknadsfase, jf. pbl. § 1-4 og at Fylkesmannen får utvida frist til å gje endeleg uttale til etter at vi har fått vurdert eit endra planforslag. For ordens skuld ber vi om at kommunen stadfestar dette.

Fylkesmannen er open for ein vidare dialog for å løyse attståande konfliktpunkt dersom kommunen ønskjer det.

Med helsing

Egil Hauge
seksjonsleiar

Hege Brekke Hellesø
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Hordaland fylkeskommune Postboks 7900 5020 BERGEN
Statens vegvesen Region vest Postboks 43 6861 LEIKANGER