
Saksnr: 2020/75398-3
Saksbehandlar: Marianne Bugge

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Fylkesutvalet		19.01.2021

Fråsegn til utkast til arealdel av Kommuneplan for Gloppen 2020 - 2030

Framlegg til vedtak:

1. Fylkesutvalet ser det som positivt og viktig for planlegginga i kommunen at Gloppen no får ein oppdatert arealdel til kommuneplanen med føringar for ønska utvikling.
2. Utviklingsplanen for Vestland sitt mål 2 set klima og miljø som premiss for samfunnsutviklinga. Fylkesutvalet meiner kommunen bør nytte føresegnene til å setje tydelegare vilkår som legg til rette for gode klimaomstillingstiltak.
3. Kulturminne og kulturmiljø er ikkje-fornybare ressursar som skal takast vare på i ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning. Planframlegget tek i stor grad omsyn til kjende kulturminne og kulturmiljø ved nye arealføremål. Fylkesutvalet meiner likevel at planen i større grad må sikre freda og verneverdige bygg og kulturmiljø gjennom føresegner og omsynssoner. Dette er nærare skildra i høyringsfråsegn (vedlegg 5) vedlagt saka.
4. I føresegnene pkt. 4.8 *Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhøyrande strandsoner* tilrår vi at det vert inkludert følgjande tekst: *Alle tiltak skal planleggast og gjennomførast slik at dei bidreg til å oppnå miljømål for vassførekomstar i samsvar med den regionale vassforvaltningsplanen.*
5. I samsvar med handelsføresegn med retningslinjer for Sogn og Fjordane (2019), kap.1.3. skal avgrensing av sentrumsområde vere fastsett i plankartet til kommuneplanen sin arealdel, eller etter ei planfagleg vurdering kan ein avgrense sentrumsområde i områdereguleringsplan som dekkjer heile sentrum. Vi ber om at dette vert inkludert i planen.
6. Vi vil gi ros til kommunen for eit oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag til arealdelen, noko som legg eit godt grunnlag for vurderingane i planen. Særskilt vil vi trekka fram arbeidet med kartlegging og kategorisering av stølar og stølsområde.
7. Vi meiner retningslinjene for dispensasjonshandsaming i LNF a bør trekkast ut frå planføresegnene, gjerne som vedlegg til dei.
8. LNF- spreidd fritidsbustad. Tal frådelinger til hyttetomtar tillat i perioden bør førast på arealplankartet. Det bør òg tydeleggjerast i føresegnene om føringane for frådeling av hyttetomter er avgrensa til ny utbygging, eller om eksisterande fritidsbustader innafor desse områda også er omfatta av desse føringane.

Samandrag

Arealdelen til kommuneplan for Gloppen kommune er på høyring med utsett frist til 25.01.21. Gjeldande arealdel er 10 år gamal, og vart vedtatt etter plan- og bygningslov frå 1985. Det er derfor behov for ei full oppdatering av planen.

Ved gjennomgang av planutkastet har vi tatt utgangspunkt i regionale føringar, inkludert utviklingsplanen. Tema vi har vurdert er mellom anna planfaglege vurderingar, klima og naturmangfald, stadutvikling, folkehelse, vassforvaltning, landbruk, veg og infrastruktur, mobil og kollektiv, mineralressursar, akvakultur, og kulturminne.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Paal Fosdal
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

1. Føresegner og retningslinjer
2. Konsekvensutgreiing og ROS-analyse
3. Planomtale
4. [Plankart](#) (lenke til kommunen si side med 7 kartfiler i PDF format)
5. Administrativ høyringsfråsegn

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Kommunen sin samfunnsdel vart vedtatt i 2018. Då starta og arbeidet med revisjon av arealdelen, og planprogram for arbeidet vart vedtatt i april 2018. Arealdelen skal syne samanhengen mellom ønska samfunnsutvikling og framtidig arealbruk, gjennom føringar for hovudtrekk i kommunen si arealdisponering. Gjeldande arealdel er 10 år gamal, og vart vedtatt etter plan- og bygningslova frå 1985. Det er derfor behov for ei full oppdatering av planen. Utkast til arealdel samsvarer i stor grad med prosess, innhald og framdriftsplan som vart skissert i planprogrammet. Arbeidet med arealdelen har vore drøfta i regionalt planforum. Det ser vi som svært positivt.

Utkast til kommuneplanen sin arealdel er eit omfattande dokument, og tilbakemeldingane kan difor òg bli omfattande. For å korte ned politisk saksframlegg har vi difor skrive ei fråsegn retta mot kommunen og deira vidare handsaming av planen. Med grunnlag i denne fråsegna har vi laga ei kortare politisk sak med hovudtrekka. Fråsegna ligg som vedlegg til den politiske saka, og vil bli oversendt kommunen saman med politisk saksframlegg og endeleg vedtak.

Vedtakskompetanse

Etter Reglement for folkevalde organ og delegering punkt 42 om plan- og bygningslova, er det fylkesutvalet som har mynde til å uttale seg om kommuneplanen sin arealdel.

Vurderingar

Fylkeskommunen vurderer kommuneplanen ut frå mål og strategiar i Utviklingsplan for Vestland, målsettingar i regionale planar, og fylkeskommunen sitt sektoransvar.

Utviklingsplan for Vestland

Utviklingsplan for Vestland vart vedtatt i fylkestinget 29.09.2020. Planen set strategisk retning for utviklinga i fylket, og byggjer på FN sine berekraftsmål. Utviklingsplanen har fire overordna mål:

1. Vestland som det leiande verdiskapingsfylket og nasjonal pådrivar for eit regionalisert og desentralisert Noreg.
2. Klima og miljø som premiss for samfunnsutvikling.
3. Lokalsamfunn som ramme for kvardagsliv i heile Vestland.
4. Like moglegheiter til å delta i verdiskaping.

Verknader

Økonomi: Ingen direkte verknader for fylkeskommunen.

Klima: Konsekvensutgreiinga vurderer dei ulike arealtiltaka i planen opp mot utslepp av klimagassar dei vil kunne utgjere. Ei slik vurdering gjer det lettare å ta dei beste vala, og gjer at arealbruken i minst mogleg grad er med på å auke klimagassutsleppa frå transport, landbruk og utbygging.

Folkehelse: Folkehelse har vore sett på i konsekvensutgreiinga som del av temaet «befolkningsutvikling og tenestebehov». Kommunen har fokus på tilrettelegging for betre tilgjenge for gåande og syklende, og tilrettelegging for møteplassar på tvers av generasjonar.

Regional planstrategi: Utviklingsplanen er relevant for arealbruken i kommunen, både i høve næring og verdiskaping, klima og miljø, kulturverdiar, lokalsamfunnsutvikling og folkehelse. Gjennom konsekvensutgreiing og vurderingar med bakgrunn i det, søker arealdelen å balansere ulike omsyn. Både å leggje til rette for næring og vekst i levande lokalsamfunn samstundes som miljø og klima vert i vareteke.

Planfaglege vurderingar

Vårt inntrykk er at plansystemet i kommunen er kopla godt saman. Med revisjon av arealdelen vil dei overordna planane til kommunen vere oppdaterte og godt eigna som styringsverktøy for ønska utvikling. Samfunnsdelen frå 2018 gir føringar for arealdelen. Desse føringane er ikkje veldig konkrete, men omhandlar: klima, miljø og beredskap, og infrastruktur - med fokus på tilrettelegging for gang- og sykkelveggar mellom bustadområde og skular/ arbeidsplassar, og infrastruktur knytt til friluftsliv, og tettstadutvikling - å utvikle kompakte tettstader som reduserer transportbehov og legg til rette for klima- og miljøvennlige transportformer, fortetta bustadutvikling, høg arealutnytting og transformasjon. Uformelle møteplassar med universell utforming, for folk i alle aldrar og tilretteleggast for fleirbruk. Bustad- og hytteutvikling og næringsareal - vurdere behovet for nye næringsareal.

I gjeldande planstrategi til Gloppen er det peika på følgjande utfordringar samla under fire hovudtema: Klimaomstilling, sosialt bærekraftige lokalsamfunn, sunn økonomi, demografi og folketalsvekst, og nytenkjande næringsliv og attraktive arbeidsplassar.

Vår vurdering er at føringane frå gjeldande samfunnsdel og planstrategi er vurderte, og inkluderte på ein i hovudsak god måte i utkastet til arealdel, med nokre unntak som vi kjem attende til.

Plankart

Plankartet kunne med fordel vore digitalt tilgjengeleg. Det er ikkje alle føremål som er tydeleg lesbare i PDF-versjonen. Dette har vi også gitt kommunen tilbakemelding om tidlegare i høyringsprosessen.

Kunnskapsgrunnlag

Det er eit oppdatert og omfattande kunnskapsgrunnlag som ligg til grunn for arbeidet med arealdelen, og som er med på å gi eit godt grunnlag for vurderingane i planen. Dette omfattar m.a. gang- og sykkelavstand til barnehage/skule, kjerneområde landbruk, kartlegging og verdsetting av viktige friluftslivsområde. Vidare går det fram status på avsett bustadareal i gjeldande planar, og analyse av bustadbehov og folketalsutvikling, bustadreserve m.m. I kunnskapsgrunnlaget ligg og ei kategorisering av stølar i kommunen, status i forvaltning av strandsona langs sjø og vassdrag og overordna ROS - analyse for kommunen.

Medverknad

Prosessen kring medverknad verkar å vere gjennomført på ein god måte, i hovudsak i tråd med planprogrammet. Når det gjeld barnetråkk registreringane saknar vi at dei ligg ved saka, og vi stiller spørsmål til korleis desse registreringane er følgt opp i planarbeidet, eventuelt korleis det skal følgjast opp vidare.

Klima og naturmangfald

Kommunen har inkludert klimautfordringane på ein god måte, og med ei brei tilnærming som inkluderer både klimatilpassing og utsleppsreduksjon. I konsekvensutgreiinga er det inkludert vurdering av ureining (klimagass og anna utslipp til luft, jord, og vann), og eige vurderingstema om naturmangfald. Dette er ein måte å vurdere tiltaka i samanheng, - utslepp og biologiske verdiar.

I føresegnene vil vi oppmode om å legge til føresegner som stimulerer til utsleppsreduksjon og tilrettelegging for bruk av nullutsleppsalternativ og energieffektivisering. Dette kan mellom anna skje gjennom føresegner knytt til parkering. Her saknar vi krav om tilrettelegging for nullutsleppsbilar.

Stadutvikling

Statlege planretningslinjer legg sterke føringar for kommunane om å utvikle kompakte tettstader som reduserer transportbehov og legg til rette for klima- og miljøvennlege transportformer. Vi viser òg til Strategi for tettstadutvikling og senterstruktur, 2018, som skal gi sterkare bu-, arbeids-, og seviceregionar med meir attraktive tettstader som utfyller og styrkar kvarandre. Utvikling av gode lokalmiljø og stadar i Gloppen har fått eit tydeleg fokus gjennom planomtale, konsekvensutgreiing av ulike utbyggingsføremål og gjennom planføresegner for bustadføremål, spreidd busetjing, universelt utforma leikeareal og generasjonsmøteplassar og tilrettelegging for gåande og syklande.

I planomtalen står det at det som vedlegg til plankartet skal vere eit temakart som syner avgrensing av tettstadane Sandane, Reed og Byrkjelo. Vedlegget ligg ikkje ved sakstilfanget. Om kommunen ikkje har fastsett sentrumsavgrensing i kommuneplanen sin arealdel, eller områdereguleringsplan som dekkjer heile sentrum, vil det bety at den maksimale utstrekninga for kommunesenteret Sandane vil vere 500 meter frå ytterkant til ytterkant (Handelsføresegn med retningslinjer for Sogn og Fjordane, 2019).

Folkehelse

Vi vil rose kommunen for å ha fokus på tilrettelegging for betre tilgjenge for gåande og syklande, og at dette også er sikra gjennom føresegnene. Vidare er det fokusert på tilrettelegging for møteplassar på tvers av generasjonar, og det er lagt føringar som sikrar kvalitet og opparbeiding av desse før det vert gjeve bruksløyve til nye bustader.

Vassforvaltning

Dei kommunale planane er viktige for korleis kommunen løyser sine oppgåver på vassmiljøområdet. Miljømåla i vassforskrifta (2006) seier mellom anna at alt vatn i utgangspunktet skal ha god tilstand. I dei regionale vassforvaltningsplanane er det sett miljømål for alle elver, innsjøar, kystvatn og grunnvatn. Sikring av vassmiljø jf. vassforskrift og regional plan for vassmiljø er etter det vi kan sjå ikkje omtala i planomtale eller føresegner. Vi vil tilrå følgjande:

- Under *1.5.3 Gloppen som ein del av ein større region* må Regional plan for vassforvaltning 2016-2021 og 2022-2027 føyast til. Gjeldande vassforvaltningsplan, og tiltaksprogram for Sogn og Fjordane og Hordaland gjeld for 2016 -2021. Desse planane vert no revidert og vil gjelde for Vestland vassregion 2022 -2027.
- Føresegnene *4.8 Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhøyrande strandsone* inneheld 3 punkt om bruk, men ikkje noko om vern. Vi tilrår at det vert inkludert følgjande tekst til punktet: *Alle tiltak skal planleggast og gjennomførast slik at dei bidreg til å oppnå miljømål for vatnførekostar i samsvar med den regionale vassforvaltningsplanen.*
- Planen bør omtale korleis planlegging av tiltak skal ivareta overflatevatn og grunnvatn slik at tilstanden ikkje blir svekka, og slik at tiltaka bidrar til å nå miljømåla etter Regional vassforvaltningsplan og tiltaksprogram.

Akvakultur, sjøareal

Vi registrerer at kommunen ikkje har fokus på sjøareala i kommuneplanen sin arealdel 2020-2030, som no er ute på høyring. I planprogrammet for kommuneplan er det i kapittel 4.4. Næringsareal, nemnd at det skal avklarast behov for areal i sjø, og areal på land til evt. landbasert havbruksnæring. Denne behovsavklaringa finn vi ikkje i planomtalen til arealdelen, men vi føreset at kommunen har gjort vurderinga.

Samordna bustad-, areal- og transportplanlegging (BATP)

I denne planperioden (2009-2020) er det blitt oppført 136 nye einebustadar, 72 nye tomannsbustadar og 68 nye rekkehusbustadar/firemannsbustadar. 76% av dei nye einebustadane, og nær alle nye tomannsbustadar og firemannsbustadar, er oppført i tettbygde strøk. I Gloppen si oppdaterte analyse av bustadbehovet vert det lagt vekt på at det må vere fokus meir på å bygge rett enn på tal ledige bustader og tomter over alt. Det betyr at i planlegging av nye bustadområde, i større grad legg til rette for å auke talet mindre bustader og bustader med universell utforming, også i område der det tradisjonelt har vore berre einebustader. Fylkeskommunen meiner dette er gode vurderingar som bygger opp om nasjonale, regionale og lokale mål knytt til m.a. berekraftige lokalsamfunn, klima og folkehelse. Dette er òg i samsvar med mål og strategiar i Utviklingsplan for Vestland.

Veg og infrastruktur, mobilitet og kollektiv

Kommunen er opptatt av å legge til rette for fortetting og utviding av eksisterande byggefelt, og å legge til rette for at fleire skal kunne gå og sykle i kvardagen. Det er positivt. Ved etablering av nye bustadområde, eller store utvidingar av eksisterande, må kommunen ha fokus på trygg skuleveg. Det bør stillast rekkjefølgjekrav om tilkomst på anten fortau eller gang- og sykkelveg og trygge kryssingspunkt for mjuke trafikantar. Dette gjeld også skuleveg mellom bustad og busstopp ved oppføring av bustad i LNF-spreidd.

Når det gjeld parkering kan det stillast større krav til tal sykkelparkeringsplassar for næringsareal og offentleg/privat tenesteyting. Det må vere lettvindt og leggast godt til rette for at det skal bli attraktivt å sykle også til desse stadane.

Spreidd busetnad gjer det ressurskrevjande å etablere eit rasjonelt og effektivt kollektivtilbod, samt eit trygt gang- og sykkeltilbod til viktige målpunkt.

Landbruk

Kommunen har oppdatert kunnskapsgrunnlaget «kjerneområde landbruk» (2020), som ligg til grunn for arealdelen. I konsekvensutgreiinga er det gjort vurdering av temaet: sikring av jordressurs (jordvern). I samla vurdering av alle utgreia utbyggingsområde er det konkludert med at jordbruksområde som er råka av utbygging i all hovudsak ligg inneklemt og i tilknytning til eksisterande byggeområde og infrastruktur. Det er lagt vekt på å unngå å dele opp større samanhengande, fulldyrka jordbruksområde i tråd med oppdatert temakart for kjerneområde landbruk.

Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF a) og retningslinjer for dispensasjonshandsaming, LNF; areal for spreidd bustad, LNF; areal for spreidd fritidsbustad

I utkast til arealdel nyttar kommunen hovud-arealformålet LNF a (landbruks-, natur- og friluftsområde), samt underformåla LNF spreidd fritidsbustad, LNF spreidd bustad, LNF spreidd naust og LNF spreidd næring.

- Reine LNF a område (utan underføremål) er i utgangspunktet underlagt eit generelt bygge- og anleggsforbod. Den einaste byggeaktiviteten som vert tillate er den som har direkte tilknytning til landbruket eller stadbunden næring.
- Når det gjeld underformåla: LNF spreidd (bustad, fritidsbustad eller næring) er det krav til at bygga sitt omfang, lokalisering og føremål er nærare gitt i planen. Der slike føresegner er brukt, kan slike tiltak enten gjennomførast på grunnlag av enkeltsakshandsaming, eller på grunnlag av reguleringsplan.

LNF a

I planomtalen går det fram at erfaringar med areal sett av til LNF med underføremål bustad- eller hyttebygging ikkje alltid treff godt. Dei fleste som ønskjer å busette seg meir spreidd, ønskjer å bu i området der dei har vakse opp, i attraktive område dei kjenner til eller nær andre kjente. Kommunen ønskjer å imøtekomma dette ved å laga føreseielege retningslinjer for dispensasjonspraksis i LNF a-område, då dei ser at dispensasjonar på grunnlag av ovanfornemnde truleg fortsatt vil koma. Vi meiner det er fornuftig at kommunen gjer vurderingar kring eigen dispensasjonspraksis, og tek grep for å sikra meir føreseieleg handsaming av dispensasjonssøknadane. Vi meiner likevel at retningslinjene bør trekkast ut frå planføresegnene, gjerne som vedlegg til dei. Å leggja retningslinjene inn under føresegnene til planen gir eit bilete av at dispensasjonspraksisen er ein del av arealdelen til kommunen når det gjeld LNF a-områda, noko vi meiner kan vere eit uheldig signal.

Kommune har store område avsett til LNF. Vi kan ikkje sjå at det er lagt inn føringar i plankart eller føresegner på kva område det er aktuelt å vurdere dispensasjonssøknader for. Vi tolkar det derfor slik at det kan søkast dispensasjon for spreidd busetjing innafor alle LNF-areal. Det er viktig at kommunen har fokus på totalbelastninga/verknadane av dispensasjonspraksisen over tid. Retningslinjer for handsaming av dispensasjonssøknader gjeldande for alle LNF områda i kommunen, kan gi utfordringar med å halde oversikt over totalbiletet i utbygginga.

LNF-spreidd: areal for spreidd bustad

Det er lagt inn område med LNF-spreidd enkelte plassar der det er komen inn konkrete innspel til bustadbygging, og der det ikkje er ønskjeleg med bustadfelt. Føresegnene gir føringar for omfanget av utbygginga innafor dei ulike områda for spreidd bustadbygging.

LNF-spreidd: areal for spreidd fritidsbustad

I utkast til føresegner kap. 4.6. er det føringar for LNF-Spreidd: Areal for spreidd fritidsbustad. Det står her at tal frådelinger tillatt i perioden er påført arealplankartet. Vi kan ikkje sjå det utifrå plankarta som er vedlagt i PDF-format. Vidare er det uklårt om føringane for dette føremålet er avgrensa til nye fritidsbustader, eller om eksisterande fritidsbustader også er omfatta av desse rāmene. Dette bør tydeleggjerast i føresegnene.

Kulturminne og kulturmiljø

Kommunen har gjort ei grundig konsekvensutgreiing der temaet kulturminne og kulturmiljø inngår i vurdering av føreslegne utbyggingsområde. Det er m.a. lagt vekt på at automatisk freda kulturminne ikkje skal bli råka av utbygging, noko som vi generelt sett vurderer som svært positivt.

Fylkeskommunen ser positivt på at det er utarbeidd eigne retningslinjer for stølar og naust. Det er fint at kommunen vidarefører engasjementet for stølar og stølsmiljø som er så viktige i kommunen. Dette er også viktige kulturmiljø frå både førhistorisk og nyare tid og representerer på ulike måtar kulturhistoriske verdiar. I retningslinjer til stølar og til naust står det at det at utbygging skal ta omsyn til friluftinteressene. Her må det tilføyast: og kulturarvverdiane.

I kapittel 5 er omsynssoner omtalt, men omsynssone for bevaring av kulturminne og kulturmiljø frå nyare tid (SOSI-kode H570) er utelaten både i føresegner og på plankartet. Vi må påpeike at kommunen gjer rett i å framheve og sikre viktige kulturmiljø ved å bruke omsynssone H570, og vi må på det sterkaste oppmode kommunen om å bruke dette vanlege verkemiddelet.

Her er i tillegg nokre automatisk freda bygg (bygg eldre enn 1650) som også må inn med omsynssone H730 i tillegg til prestegarden på Vereide. Sameleis må alle kyrkjer og kyrkjestader ha omsynssone. Vi vil tilrå at stølar og stølsmiljø, men også andre viktige og identitetsskapande kulturminne og kulturmiljø i kommunen blir markert på plankartet med omsynssone.

Avslutningsvis vil vi peike på at kommunen i kommuneplanarbeidet, med unntak av manglande bruk av omsynssone H570 i plankart og føresegner, har gjort eit grundig og godt arbeid når det gjeld temaet kulturminne og kulturmiljø.

Konklusjon

Gjeldande arealdel for kommunen er 10 år gamal, og ikkje lenger eit godt styringsverktøy for arealbruk. Det er kome lovendringar, retningsliner og nye samfunnsutfordringar som krev endringar i det overordna planverket til kommunen. Gloppen kommune har lagt fram ein oversiktleg og kunnskapsbasert plan, og vi vil gi ros for eit omfattande og godt planarbeid.

I vår gjennomgang av utkastet til plan har vi tatt utgangspunkt i regionale føringar, inkludert utviklingsplanen. Tema vi har kommentert er mellom anna samferdsle, kulturminne, folkehelse, stadutvikling, vassforvaltning, samordna bustad-, areal- og transportplanlegging og spreidd utbygging i LNF område.