



Odda kommune
Opheimsgata 31
5750 ODDA

Dato: 26.02.2015
Vår ref.: 2014/24671-5
Saksbehandlar: livsund
Dykkar ref.: 14/1297-3

Oppstart av områderegulering - Smelteverkstomta i Odda kommune - fråsegn

Vi viser til brev datert 10.12.2014 om oppstart av arbeid med områderegulering for Smelteverkstomta, Odda sentrum. Hovudføremålet med reguleringa er å gje generelle føringar for arealbruken, men samstundes konkretisere enkelte delar. Føremålet er i hovudsak i samsvar med kommuneplan og hovuddelen av planområdet er tidlegare regulert. Kommunen har vurdert at planen ikkje utløyser krav om konsekvensutgreiing.

Hordaland fylkeskommune vurderer saka ut i frå fylkeskommunens sektoransvar og målsettingar i regionale planar. I denne saka vil eit breidt spekter av plantema vere relevante: senterutvikling, kulturminne, samferdsel mm. Det vil føre for langt no i oppstartfasen å kommentere dei mange forslaga til framtidig arealbruk som kjem fram i mulegheitsstudien. Vi har sett nærare på kulturminneinteressene og dei overordna byutviklingsgrepa og kommentert desse i tråd med lovverk og regionale interesser og plantema. Det dreier seg om eit stort og viktig planområde med stor kompleksitet og vi understreker at i det vidare planarbeidet er det naudsynt med dialog og drøfting undervegs.

Vurdering og innspel

Det er gjort faglege utgreiingar både tidlegare og i den seinare tid. Moglegheitsstudien frå 2014 som no vert lagt til grunn for planarbeidet tar for seg både byutviklingsperspektivet, utvikling/bruk av freda bygningar og den tekniske tilstanden til fredingsobjekta. Den vil såleis vere eit godt grunnlag for vidare planar og utvikling av Odda sentrum. Med den store og sentralt plasserte smelteverkstomta har Odda moglegheiter til å utvikle eit sentrumsområde som vil vere unikt både i nasjonal og internasjonal samanheng, og som vil bygge opp om Odda som regionsenter.

Planavgrensing

Smelteverksområdet omfattar ein stor, men likevel avgrensa del av Odda sentrum. Det er viktig at planområdet vert sett i samanheng med tilgrensande planar og planarbeid. I oppstartmeldinga er det sagt at det generelt er tatt med mykje randareal rundt «kjerneområdet» og at det kan bli aktuelt å innskrenke planområdet «ettersom dei konkrete problemstillingane i arbeidet vert avdekka og løyst». Vi er skeptisk til dette. Det er viktig å sjå samanhengen mellom smelteverkstomta og resten av sentrumsområdet for å sikre heilskapen. Vi ser at kvartalet aust for gågata ikkje er med og meiner dette burde vore innlemma i planområdet.

Føremål med planarbeidet

Det er opplyst at hovudstrukturen i reguleringsplanen skal ta utgangspunkt i scenario 3 frå Mulegheitsstudien. Vi kjem med kommentarar til dette under seinare punkt om Senterutvikling.

Vidare er det hovudmålsettingar som seier noko om varierende detaljering, fleksibel arealbruk og overordna vegsystem. Vi føreset at planen gir føringar for kva delar det skal krevjast detaljert planlegging for.

Når det gjeld fleksibel arealbruk i byggeområda vil vi understreke at dette må skje innanfor tydelege rammer og med planformål og føresegnar som sikrar at grunnleggjande strukturar og funksjonar kjem på plass og vert lagt til grunn for framtidig ønskt utvikling.

Vi har forståing for at kommunen ønskjer fortgang i planarbeidet for Smelteverkstomta etter ei lang og konfliktfylt forhistorie. Dette er eit stort, spesielt og komplekst planområde som vil få stor innverknad på korleis regionsentret Odda skal framstå og fungere på lang sikt. Det vert viktig å finne ein god balanse mellom kva som kan gjerast på kort sikt og kva som treng ein modningsprosess. Rekkjefølgje for tiltak og gradvis utvikling vert nøkkelord i så måte, og hastverksarbeid kan vise seg å vere lite tenleg på lengre sikt.

Konsekvensutgreiing – planprosess

Det kan stillast spørsmål ved konklusjonen om at planen ikkje utløyser krav om konsekvensutgreiing. Grunngevinga er at området tidlegare er regulert og at det er gjort eit omfattande dokumentasjonsarbeid tidlegare. Vi er samde i at det ligg eit omfattande utgreiingsarbeid i botn og at mykje taler for at eksisterande kunnskap vil vere eit tilstrekkeleg grunnlag for planarbeidet, særleg når det gjeld det kulturminnefaglege.

Som ein følgje av dette er det ikkje utarbeidd planprogram i samband med oppstarten. I eit planprogram skal i det i tillegg til å fastslå eventuelt behov for faglege utgreiingar også fastleggjast korleis planprosessen skal gå føre seg. Det er invitert til samarbeid og medverknad og sagt at arbeidet skal vere i tett samarbeid med Hordaland fylkeskommune. Hordaland fylkeskommune er positiv til dialog og samarbeid, men saknar eit fastare og meir forpliktande program for prosess og medverknad. Det lyt leggjast inn milepelar og kome klårt fram kven som skal delta i prosessen.

I tillegg er det ønskeleg at det ikkje berre vert vist til det store dokumentasjonstilfanget, men at det også kjem tydelegare fram kva tilhøve som *ikkje* har vore gjenstand for grundig dokumentasjon og korleis desse eventuelt er tenkt løfta inn i det vidare planarbeidet. Det kjem t.d. ikkje klårt fram av oppstartmeldinga kva utgreiingar/analyser som er gjort om handel.

Når det ikkje vert utarbeidd konsekvensutgreiing i samband med planen, vert det tilsvarande viktig at planskildringa fangar opp og omtaler verknader og tilhøve til gjeldande rammer og retningslinjer for området på ein utfyllande måte, jmf. Plan- og bygningslova § 4-3. .

Senterutvikling - overordna grep

Mulegheitsstudien omfattar «Visjon og stedsbundne potensialer», «Tema A: Byutviklingsperspektivet», «Tema B: Utvikling og bruk av studieområdets fredete bygningar og konstruksjoner», «Tema C: Fredningsobjektenes tekniske tilstand» og til slutt konklusjon med rådgjevargruppa si tilråding. Dette utgjer eit grundig og omfattande materiale. Forslaga til funksjonsklynger, fyrtårn, byggesoner, infrastruktur og byggemodning er særst verdifulle utgangspunkt for planlegging og utvikling av sentrumsområdet.

Funksjonsklynger og kjerneområde

I studien er skissert nye overordna samanhenger der det er fokus på korleis ein skal «sy» byen og smelteverksområdet saman. I studien er Odda sentrum delt inn i tre funksjonsklynger: 1) Klynge for urbanitet, 2) klynge for kulturarv og viten og 3) klynge for rekreasjon. Dette er gode grep. Vidare er det seks overordna kjerneområde: 1) eit urbant, rekreativt forløp langs Sørfjorden, 2) eit landskapleg, rekreativt forløp langs elva Opo, 3) eit meir konsentrert sentrum med handel og kontor, der handlegata og Smelteverket utgjer ein heilskap, 4) eit område med kulturelle- og opplevingstilbod, 5) eit område med moglegheit for større arrangement og 6) eit område prega av nye sentrumsnære bustad- og næringsfunksjonar. Eit resultat vert at bysentret vert trekt meir mot aust.

Scenarier

Mulegheitsstudien omtaler fire scenarier, 0, 1, 2 og 3. Av oppstartmeldinga framgår at kommunestyret har vedteke at reguleringsplanen skal ta utgangspunkt i scenario 3 frå mulegheitsstudien. Dette scenariet er i studien omtalt som ei «bygningmessig konkretisering av scenario 0».

Scenario 0 viser hovudgrepet og korleis nokre tiltak kan skape grunnleggjande kvalitetar i området og gjere det interessant både for innbyggjarar, besøkande og investorar. Scenariet omfattar både midlertidige og varige tiltak og gir rom for modningsprosess og gradvis utvikling. Konkrete grep er å skape nye samband og byrom, enkel og karaktergjevande innreiing av byrom, utpeiking av «fyrstårn», skånsam bygningsrenovering av freda og øvrige bygningar, opprydding og sikring, samt belysning. Studien omtaler innleiingsvis scenario 0 til å vere den aller viktigaste tilrådinga til utvikling av området. Vi støtter denne tilrådinga og understrekar at det er viktig å få på plass grunnleggjande struktur og byrom. Dette lyt få høg prioritet. Som det òg er peikt på i studien er det nokre tiltak som kan etablerast tidleg. Vi meiner det er tenleg å legge opp til ei gradvis utvikling med nokre synlege strakstiltak, og at ting får «gå seg til». Midlertidige tiltak, slik som omtalt i studien, kan vere gunstig.

Byggesoner og handelsareal

I scenario 0 i mulegheitsstudien er det vist byggesoner både i sør, midtre og nordre del. I scenario 3 inneber konkretiseringa i hovudsak bygg for detaljhandel/kontor på 3200 m² ved brannstasjonen samt tre mindre soner for detaljhandel nord i området på til saman over 2000 m².

I tillegg er det vist soner for hotell i nordre del og kontor/bustad i austre/midre del. Odda har stort behov for overnattingsstader – gjerne av ulik type og standard. Tilstrøyinga til Trolltunga og besøkspotensialet elles til Odda sine attraksjonar peiker mot eit styrking av overnattingskapasiteten. Dette vil også styrke Odda sin senterfunksjon regionalt.

Dei ulike scenariene 1, 2 og 3 omhandlar i store trekk ulike måtar å lokalisere handelsareal på. Scenario 1 legg opp til 9000 m² til detaljhandel nord for og ved cyanamiden. Scenario 2 legg opp til ca. 10.000 m² til detaljhandel lenger sør i området sør for cyanamidkomplekset og nær Odda brannstasjon, medan scenario 3 – som er vedtatt som utgangspunkt som planarbeidet - omtaler smelteverket utan eit konsentrert handlesenter, men med detaljhandel innarbeidd både i eit nordleg areal samt på eit større areal nær brannstasjonen – til saman ca 5200 m². Flytting av «ankerbutikkane» (Rema 1000 og Coop) frå sin noverande plass i sentrum over til smelteverkstomta med overføring av ledig areal til næring- eller bustadføremål er omtalt som ei mulegheit, noko som kan vere tenleg.

I studien er peikt på at dersom gågata framleis skal vere ei aktiv handlegate er det essensielt at gata inngår i ein ny detaljhandel-rundtur der kulturelle målpunkt og offentlege rom er inkludert. Studien tilrår å utvikle planområdet som eit heilt område og ikkje med detaljhandelsfokus åleine. Vi støtter dette fullt ut. Nytt handelsareal på smelteverkstomta må spele på lag med eksisterande gågate, og dette må vere eit avgjerande moment ved dimensjonering av nytt handelsareal. Tilrettelegging for rundtur er eit godt grep.

Vi viser elles til neste punkt «Regional plan for attraktive senter i Hordaland - senterstruktur, tenester og handel» som gir føringar for utforming, struktur og funksjonar i sentrumsområde.

Regional plan for attraktive senter, senterstruktur og tenester («senterplanen»)

Retningslinjer for arealplanar i sentrumsområde

Senterplanen gir retningslinjer for planprosess, bl.a. at det bør gjennomførast stadanalyse/mulegheitsstudie. Dette er gjennomført for smelteverkstomta. Senterplanen seier vidare at det må sikrast brei medverknad med særleg vekt på deltaking frå representantar for næringsliv/sentrumsforeiningar, barn/unge og menneske med nedsett funksjonsevne. Vi føreset at dette vert teke hand om i planprosessen, jmf. kommentarar om konsekvensutgreiing og planprosess i det føregåande.

Senterplanen sine retningslinjer for arealbruk seier òg noko om struktur og utforming av byggeområde. Stikkord er:

- funksjonsblanding
- områdetilpassa kvartalsstruktur
- tett utbygging
- aktive, opne fasadar i første etasje mot handlegater og sentrale byrom
- universelt utforma offentlege fellesområde
- berekraftig energiforsyning og handtering av vatn, avløp og avfall

Dette lyt leggjast til grunn for reguleringsplanen for smelteverkstomta og sikrast gjennom føresegner.

Regionale føresegner og retningslinjer for handel

Regionale føresegner og retningslinjer for handel i regional plan for attraktive senter, senterstruktur og tenester gir føringar for handelsareal. Føresegna seier bl.a. at nytt bruksareal for detaljhandel skal vere innanfor sentrumsutstrekninga definert i kommunal plan. Nytt handelsareal på smelteverkstomta ligg såleis innanfor rammene for dette.

Føresegnene seier også at dersom nytt eller samla bruksareal for detaljhandel i reguleringsplan eller ved søknad om byggjeløyve overstig 3000 m² vert det kravd samtykke frå fylkeskommunen. Det er unntak for visse typar plasskrevjande varer.

Ifølgje retningslinjene til senterplanen skal det gjennomførast handelsanalyse som del av ny reguleringsplan. Dersom kommunen har utarbeidd overordna handelsanalyse som er tilstrekkeleg grunnlag for regional vurdering av det nye handelsarealet fell kravet vekk. Relevante vurderingspunkt vil bl.a. vere handelsbalansen i området og vurdering av trong for auka handelsareal, definering av handelsomland, bruksareal i høve til samla bruksareal for handel innanfor sentrumsområdet, effekt av gjestearbeidarar, turistar mm. For regionsentera er naturleg at dei har ei overdekning av handel sidan dei tilbyr varer ein ikkje finn på alle mindre stader.

Det går ikkje fram av oppstartmeldinga eller mulegheitsstudien om det er utført eller planlagt utført handelsanalyse. Vi føreset at det vert lagt til grunn handelsanalyse for utbygging og utvikling av nytt handelsareal i planen.

Grønstruktur

Mulegheitsstudien legg stor vekt på grøntareal og grønstruktur. Dette vil vere viktige element i planen. Hjølloppen er innlemma i planområdet og er i mulegheitsstudien føreslått som bynært aktivitetsområde. Dette grip inn i pågåande reguleringsarbeid for Rv 13 der det er føreslått rundkøyning på Hjølloppen. Vi kommenterer derfor ikkje eventuelt endra føremål her, men vil legge til at aktivitetsområde her kunne vere eit positivt innslag.

Samferdsel

Skyss har ved fleire høve påpekt eit behov for å flytta busstasjonen frå dagens plassering på kaia til meir sentrumsnære strøk, slik som t.d. smelteverkstomta. Ei ny plassering ved smelteverkstomta vil vere betre med tanke på dagens val av trasé og rutestruktur. Vidare vil fordelane med ein busstasjon på smelteverkstomta forsterka seg når ny vegtrasé på Rv 13 frå nord vert ferdigstilt.

Arealet som skal nyttast må regulerast med oppstillingsplassar for minimum 4 bussar, helst 5. Dette bør vere utforma som sakseoppstilling eller lamelloppstilling. Detaljane kan ein kome tilbake til når ein ser størrelse og utforming av tiltenkt areal. Det er derfor å anbefale at Hordaland fylkeskommune/Skyss vert teke med inn i planlegginga tidleg i denne prosessen.

Andre regionale interesser og plantema

Forutan Regional plan for attraktive senter i Hordaland - senterstruktur, tenester og handel vil vi peike på følgjande relevante regionale planer:

- Klimaplan for Hordaland
- Regional plan for folkehelse
- Regional transportplan
- Regional kulturplan

Vi minner om at folkehelse skal inngå som tema i all planlegging, og omsynet til barn og unges interesser og universell utforming skal ivaretakast.

Meir informasjon

Meir informasjon om plantema, rettleiarar og statistikk/kart kan ein finne på nettsidene våre www.hordaland.no/plan/startpakke.

Kulturminne

Vi ser positivt på at Odda kommune følgjer opp *Mulighetsstudien* med ein områdereguleringsplan for store deler av smelteverkstomta, og ynskjer tilrettelegginga for ny bruk av området velkomen. Vi er samde med Odda kommune i at ein områdeplan kan være ein god reiskap for å styre utviklinga.

Odda kommune har valt å dele opp det heilskapelege arealet som tidligare var dekkja av Odda Smelteverk, og handsame det i to arealplanar. I utgangspunktet er ikkje det optimalt for forvaltninga av nasjonale kulturminneinteresser, men når Odda kommune vil vurdere dei to planane i samanheng harmonerer framgangsmåten betre med arealomfanget til *Mulighetsstudien* for Odda Smelteverk, og nasjonale kulturminneinteresser. Vi er einige i at det er viktig å få framgang i prosessane knytt til smelteverkstomta, og har tidligare gjeve tilslutning til prosessen med to planar.

Oppstartsmeldinga opnar for å vurdere innskrenking av planområdet etter som arbeidet skrid fram. Vil vil rå i frå dette. Minsking av planområdet kan svekke potensialet for å oppnå ei samla forvaltning av nasjonale og regionale kulturminneinteresser.

Det er eit mål at områdeplanen skal legge til rette for at tiltak i eitt eller fleire delområde skal kunne handsamast som byggesak, for å få fortgang i transformasjonsprosessen. Dette skal i hovudsak gjelde der det er få problemstillingar. Vi er samde i at det er eit hastemoment i transformasjonsprosessen, men samstundes er det mange kulturminne av nasjonal verdi som utgjer ein heilskap i planområdet. Det bør difor være eit hovudpremiss for ein vellukka prosess å tidlig avklare kor i planområdet ein kan leggje til rette for hurtig handsaming av byggesaker, i samråd med kulturminnemyndet. Det kan også være viktig å knyte reguleringsføresegner til planen eller deler av planen som er meir detaljerte enn vanleg for områdeplanar.

Vurderingane nedanfor har forvaltning av heile det tidligare Odda Smelteverk for auge, og har som mål bevaring og ny bruk av så mykje som mogeleg av smelteverket – eit kulturminne av nasjonal verdi, og ei kjelde til byrkskap, identitet og ny bruk med svært høge arkitektoniske kvalitetar. Målsetninga til områdeplanen bør spegle dette.

Alternativ 3 i *Mulighetsstudien* er tenkt lagt til grunn for planarbeidet. Det vil gje eit godt grunnlag for vern og nye bruk av kulturminna i planområdet, og vi meiner Odda kommune har gjort eit godt val her. Vi gjev her innspel i høve til det framlagte Alternativ 3.

- Koplinga av smelteverkområdet og Røldalsvegen er eit godt grep, og vi ser det som viktig at fotavtrykket til nye strukturar ikkje stengjer denne koplinga. Ein kan vurdere om det er tenleg å ta trehusmiljøet fram til Kremarvegen med i planområdet.

- Frittliggjande hotell ved Råcyanamidsilo kan kome i konflikt med nasjonale kulturminneinteresser. Ein kan vurdere om transformasjon av dagens bygningstruktur aust for råcyanamidsiloen er ei jamgod løysing.
- Formgjeving av nye bygningar og struktur i planområdet bør ta omsyn til strøkskarakteren utanfor planområdet der dei vender seg mot andre historiske byrom i Odda.
- Beplanting og anna møblering av utomhusområdet bør differensierast.
- Gangbrua til importkaia bør setjast i stand og være ein del av grønstrukturen langs vatnet.
- Hjølloppen kan gje ei god oppleving av Odda og smelteverket ved heil eller dels tilrettelegging slik *Mulighetsstudien* viser.

Omsynet til mål om bevaring og hurtig utvikling set krav til formalisert samarbeid mellom planmyndet og kulturminnemyndet i form av plankart og føresegner som skildrar handsaminga av tiltak i planområdet. Ein kan gå fram ved å regulere store deler av planområdet til ei omsynssone bevaring jf. pbl § 11-8, c med føresegner, jf pbl § 12-7. Omsynet til området sin karakter og integritet kan ivarekast gjennom krav til byggehøgde og fotavtrykk, krav til utforming i tråd med *Mulighetsstudien* og evt. skilteføresegner. Ved ei slik løysing må det inn føresegn om at alle tiltak i bevaringsområdet skal leggjast fram til godkjenning av regionalt kulturminnemynde.

Ei anna løysing kan være å differensiere planområdet og føresegnene, men også ved ei slik løysing må alle tiltak leggjast fram for regionalt kulturminnemynde.

Uavhengig av framgangsmåte har vi nokre råd og merknader som bør takast med i det vidare planarbeidet:

- Vedtaksfreda kulturminne etter kulturminnelova § 15 skal merkast i kartet, og gjevast føresegner som speglar føremål og omfang i fredingsvedtaket. Det må skildrast korleis plan- og byggesaker for vedtaksfreda bygningar skal handsamast. Riksantikvaren si nettside www.Askeladden.no gjev oversikt over desse kulturminna.
- Kulturminne som tidligare er regulert til Spesialområde bevaring bygg og anlegg etter Plan- og bygningslova § 25-1, i *Reguleringsplan for smelteverkstomta Sør* og anna gjeldande planverk, bør regulerast til omsynssone bevaring c) etter pbl § 11 – 8, med føresegner jf. pbl § 12-7.
- Fleire bygningar og struktur i planområdet har nasjonale kulturminneinteresser utan å være gjeve formelt vern. Vi rår til at dei vert bevart i så stor utstrekning som mogeleg. Dei bør regulerast til omsynssone bevaring. Då vi har vanskar med å finne gjeldande overordna planer og plankart for Odda sentrum på Odda kommune sine nettsider, kan kulturminnemyndet klargjere kva bygningar dette gjeld gjennom dialog med kommunen i det vidare planarbeidet.
- Planføresegnene i omsynssone bevaring kan i høve til spelerom for transformasjon spegle det *Mulighetsstudien, alternativ 3*, peiker på: «*De bygningene som ikke er fredet, kan med fordel utvikles tidlig i transformasjonen av området og ha karakter av katalysatorer for resten av området.*»(s.105) Bygningar med høg kulturminneverdi har særleg gode eigenskaper for å spele ei slik rolle. Planføresegnene bør samstundes spegle bevaringsmål og prosess mot kulturminnemynde for dei nasjonale og regionale kulturminneverdiane det gjeld for dei einskilde bygningane.
- Andre bygningar og delområde kan ha planføresegner som legg opp til ein hurtig prosess, på vilkår om at nasjonale og internasjonale kulturminneinteresser ikkje må skiplast. Nærleiken til freda bygningar og nærleik til kyrkja, gjer det naudsynt å setje krav om at sakene må leggjast fram for kulturminnemyndet.

- Transformasjon og evt. riving av bygningar som står inntil bygningar og anlegg som er freda, krev dispensasjon etter kulturminnelova § 15a.

Det kan være positivt for arbeidet vidare med tett og kontinuerleg kontakt med regionalt kulturminnemynde. Vi ser målsettinga til planen som utfordrande, men oppnåeleg, og vil gje samarbeid om desse spørsmåla høg prioritet i tida framover om Odda kommune ynskjer det.

Dersom dei nasjonale og regionale kulturminneverdiane som er nemnt ovafor vert vesentleg svekka, kan Hordaland fylkeskommune vurdere å fremje motsegn når saka vert lagt fram til høyring.

Oppsummering

Hordaland fylkeskommune ber om at planarbeidet legg særleg vekt på å få på plass grunnleggjande urbane strukturar med gode og attraktive byrom og sosiale møteplassar, og at omsynet til kulturminneinteressene vert lagt til grunn. Med tanke på kompleksiteten i planområdet vert det viktig å legge til rette for ei gradvis utvikling med tenleg rekkefølge på tiltaka. Planprosessen med medverknad og tidsbruk lyt fastsetjast og setjast i system, og Hordaland fylkeskommune ønskjer tett dialog i planarbeidet. Vi vil oppmoda om at planen vert drøfta i regionalt planforum – dette kan med fordel gjerast i oppstartfase, og seinast når det er utarbeidd planutkast før politisk handsaming. Vi viser elles til råd og innspel under kvart underpunkt i det føregåande og ønskjer lukke til med det vidare arbeidet.

Marit Rødseth
plansjef

Per Morten Ekerhovd
fylkeskonservator

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Sakshandsamarar:

Liv Sundheim, planseksjonen, regionalavdelinga

Ole Vegard Skauge, seksjon for kulturminnevern og museum, kultur- og idrettsavdelinga

Gunhild Raddum, samferdselsavdelinga

Kopi til:

Fylkesmannen i Hordaland

Statens vegvesen - Region Vest