



## Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, telefon  
Christian Johan Alstad, 5557 2112  
Svein Kernerud, 5557 2027  
Egil Hauge, 5557 2350

Vår dato  
02.03.2017  
Dykkar dato  
26.09.2016

Vår referanse  
2014/3794 421.3  
Dykkar referanse  
12/2984

Kvinnherad kommune  
Rosendalsvegen 10  
5470 Rosendal

### **Samordna uttale med motsegn - offentlig ettersyn - Kvinnherad - kommuneplan - arealdelen 2016 - 2026**

Vi viser til brev av 7.10.2016, der kommuneplanen sin arealdel er lagt ut til andre gongs offentlig ettersyn. Vi viser òg til ettersende saksdokument og til Forsøk med samordning av statlege motsegner i arealplansaker (samordningsprosjektet), jamfør brev av 22.06.2013 og til avtale om utsett svarfrist.

#### **Bakgrunn**

Formannskapet i Kvinnherad kommune vedtok i møte den 22.09.2016, i sak 2016/88, å legge framlegg ny kommuneplan 2013-2018 – arealdelen, ut til offentlig ettersyn. Høyringsfristen var sett til 08.12.2016.

Arealdisponering og føresetnader for arealbruk og tiltak i Kvinnherad kommune vert i dag styrt gjennom seks kommunedelplanar av ulik dato, heimla i ulike versjonar av plan- og bygningslova. Hovudmålet for planarbeidet har difor vore å utarbeide ein felles arealdel med tilhøyrande føresegner, som skal vere det overordna, styrande plandokumentet for all bruk og forvaltning av areal i Kvinnherad kommune. Planarbeidet skal primært vere ei «teknisk rullering». Det vil seie at alle dei ulike kommunedelplanane skal samlast i ein felles plan, med felles føresegner for heile kommunen, etter gjeldande plan- og bygningslov.

Følgjande delmål er presenterte i planforklaringa s.6:

- Å redusere talet på dispensasjonar ved å tilpasse planen til dagens situasjon og vidareutvikle føresegnene for enklare byggetiltak på bygde eigedomar.
- Vurdere byggjeområde som har lege inne i kommuneplanen lenge utan å bli realisert.
- Vurdere areal som er bandlagte til vidare planlegging eller freding.
- Legge til rette for småskala næringsverksemd i bygdene, gjerne knytt til gardsbruk- "Landbruk pluss."
- Fastsetja bruk og forvaltning av areal i strandsona både på sjø og land.
- Byggegrense mot sjø.
- Forenkla planen.

Ved planoppstart og utlegging av planprogrammet vart det presisert at ein ikkje ønska innspel om private utbyggingområde, men at innspel som har samfunnsmessig stor interesse kunne

verte vurderte. Det har kome om lag 250 innspel frå grunneigarar og ulike offentlege og private instansar. Innspele er silte og tekne stilling til av den politiske arbeidsgruppa i samråd med den administrative arbeidsgruppa.

Det er gjort ein del arealendringar og nye grep i framlegg til ny arealdel etter gjeldande delplanar. Det gjeld mellom anna område for LNF-spreidd, sentrumsføremål, bruk og vern av sjø og vassdrag med føresegnssone, akvakulturområde, småbåthamnføremål framfor naust, bruk av omsynssoner mv.

### **Om samordningsprosessen – saksgang**

Føremålet med forsøket med samordning av statlege motsegner til kommunale planar går fram av brev av 3.9.2013 frå Miljøverndepartementet. Målet er å få til ei meir effektiv og målretta handsaming av plansaker og eit betre samarbeid mellom kommunane og statlege styresmakter. Det er også eit mål at forsøket vil medverke til å styrke kvaliteten på dei kommunale arealplanane og gjere dei lettare å gjennomføre.

Dei statlige fagorgana sender i forsøksperioden sine uttaler, med motsegn, til Fylkesmannen. Fylkesmannen samordnar høringsuttalane i samråd med høringsinstansane og får dermed ei utvida rolle. Fylkesmannen skal vurdere motsegner og merknader som er komne inn og gje ei samla uttale til kommunen, der det vert teke stilling til kva motsegner som skal fremjast.

Fylkesmannen kan her avskjere ei motsegn, slik at denne ikkje blir fremja for kommunen, men då etter dialog med vedkomande styresmakt. Fylkesmannen skal elles i vurderinga si alltid ha fokus på mot-segna sitt juridiske grunnlag (forankring, tidsfrist), samt på kva for viktige nasjonale/ regionale omsyn som vert råka av planforslaget. I denne vurderinga må det òg leggjast vekt på det kommunale sjølv-styret.

Fylkesmennene kan i prosjektperioden sjølve finne praktiske løysingar for samordna uttale. I Hordaland har dette blitt løyst ved at det, innan utløp av høringsfristen, vert halde eit samordningsmøte mellom aktuelle statlege styresmakter og Fylkesmannen, der innhald i mot-segns punkta og forankringa av desse vert diskutert. Deretter vert kommunen invitert til eit dialogmøte. Møtet er valfritt, men dersom kommunen ønskjer denne utvida dialogen, vert det sendt ut ein samordna uttale i etterkant. Av denne uttalen vil det gå fram kva for motsegner som faktisk blir fremja, eventuelt avskorne eller vert rekna som uaktuelle etter at ein utvida dialog med kommunen som planstyresmakt er gjennomført.

### **Aktuelle motsegnspunkt – forankring og grunngjeving**

Fylkesmannen har i løpet av høringsperioden motteke uttaler frå Statens vegvesen (SVV), Noregs vassdrags og energidirektorat (NVE), Direktoratet for mineralforvaltning med bergmeisteren for Svalbard (DMF) og Fiskeridirektoratet region Vest (FDIR). Vi viser til desse uttalane, som frå før er sende til kommunen.

Ingen av desse statlege styresmaktene har fremja motsegn til planframlegget. Dei omhandlar likevel fleire tilhøve som grensar inn imot tema som Fylkesmannen òg har funne grunn til å gje uttale om, ut frå eige sektoransvar for medverknad i planprosessar. Vidare vert det i uttalane formulert ein del krav som etatane forventar vil verte følgde opp av kommunen. Vi har difor hatt ein samordningsdiskusjon med SVV, NVE og FDIR og gjeve etatane tilbod om deltaking i den utvida dialogen med kommunen. Kommunen har ønska dette.

Vi vil elles minne om at Fylkesmannen har hatt «planleggingsmøte» på administrativt nivå med Kvinnherad kommune og Hordaland fylkeskommune (HFK) den 14.12.2016. Kommunen orienterte der om planarbeidet, medan Fylkesmannen og HFK kom med faglege tilrådingar. Fylkesmannen si vurdering nedanfor byggjer i stor grad på drøftingane i dette møtet.

### **Fylkesmannen si vurdering – aktuelle motsegnspunkt**

Etter å ha vurdert planen med bakgrunn i ansvaret vårt for m.a. planfagleg rettleiing om landbruk, miljø/ naturmangfald, samfunnstryggleik, vil vi nemne følgjande forhold:

#### Generelle merknader

Arealdelen til kommuneplanen skal fastsette hovudtrekka i arealdisponeringa, gje føresetnader for nye tiltak og ny arealbruk, samt vise kva for omsyn som skal ivaretakast ved disponering av areala, jf. plan- og bygningslova (pbl.9 § 11-5 andre ledd. På denne måten skal det verte lettare å utarbeide meir detaljerte planar for enkeltområde, og det kan fattast raskare avgjerder i enkelsaker i samsvar med kommunale mål og nasjonal politikk.

Arealdelen bør bygge på samfunnsdelen som tek stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar for kommunesamfunnet. Når kommunen ikkje har ein oppdatert samfunnsdel, vil det stille skjerpa krav til at arealdelen synleggjer korleis kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver vert ivaretekne, jf. pbl. § 11-1 andre ledd.

Plan- og bygningslova gjer det mogeleg å fastsette, sikre og framstille ulike omsyn og interesser på fleire måtar i arealdelen til kommuneplanen. Det kan skje ved bruk av arealføremål, omsynssoner, generelle planføresegner, føresegner til arealføremål og kartsymbol. Fylkesmannen meiner planframlegget inneheld fleire gode, tekniske løysingar og gjev tenlege føresetnader for fleire område og arealføremål. Totalt sett finn vi likevel nokre klare manglar med både plankart, føresegner og planskildring. Kommunen har vore oppteken av at planframlegget skal gje stor fleksibilitet. Men det vil samstundes kunne gjere det vanskeleg for andre partar å vurdere verknadane av planen, samstundes som det kan gje for liten styring med arealbruken for kommunen sjølv. Dermed kan ein ikkje sjå bort ifrå at det utilsikta kan bli heimla plan- og utbyggingstiltak som seinare viser seg å vere i strid med nasjonale føresetnader for arealpolitikken.

#### Krav til utgreiing og skildring av verknader mv.

Alle forslag til planar etter plan- og bygningslova skal som kjent ved offentleg ettersyn ha ei planskildring, jf. pbl. § 4-2 første ledd. Kvinnherad kommune har utarbeidd eit kortfatta dokument kalla planforklaring, som i liten grad svarar på korleis nasjonale mål og interesser er ivaretekne jf. kravet i pbl. § 11-1 andre ledd. Kvinnherad kommune la som nemnt til grunn ved oppstart at kommuneplanarbeidet i første omgang ville verte avgrensa til å vere ei teknisk rullering. Planframlegget som ligg føre er likevel langt meir omfattande enn det ei teknisk rullering med tilpassing til gjeldande lov skulle tilseie. Det aukar i utgangspunktet trongen for utfyllande utgreiingar og for å syne planen sine verknader.

Kap. 3 lister opp rammene for planarbeidet. Når det gjeld nasjonale føresetnader, gjer vi merksam på at lista må oppdaterast etter siste oppdaterte revisjonar. Kvinnherad har mellom anna planansvaret for viktige vassdrag som Furebergselvi, Æneselvi og Hattebergvassdraget. Forskrift om rikspolitiske retningsliner for verna vassdrag av 1994 må då naturleg visast til og inngå som ein premiss for den kommunale planlegginga.

Nokre av dei definerte delmåla fører også til komplekse problemstillingar, som krev eit grundigare utgreiingsarbeid. Fastsetting av ny byggegrense mot sjø eller vurdering av utbyggingsføre mål som ikkje er realiserte, kunne t.d. vore kjernetema for ein heilt ny hovudrevisjon.

Vi saknar elles ei opplisting over aktuelle kommunale føresetnader og status for arbeidet med samfunnsdelen. Når kommunen har valt å lage ein så avansert kommuneplan, finn vi at planframlegget førebels har ein del manglar på overordna nivå knytte til utgreiing, medverknad og ivaretaking av nasjonale og regionale omsyn.

#### Nærare om konsekvensutgreiinga (KU)

Vedtak om nye utbyggingsområde i arealdelen til kommuneplanen inneber ei juridisk bindande avklaring av arealføre mål. Konsekvensutgreiinga på dette plannivået skal gje eit godt nok avgjerdsgrunnlag for å kunne vurdere om det aktuelle området er eigna for den føreslegne arealbruken. Krava til innhald i konsekvensutgreiinga går fram av KU-forskrifta § 7.

Verknadene for miljø og samfunn av alle arealbruksendringar, einskilde og samla, skal vere vurderte og skildra når kommuneplanen vert lagt ut på høyring. Krava til planrelevant kunnskap og til vurderingar som følgjer direkte av særlovar og naturmangfaldslova bør vere oppfylte for å sikre at desse lovene vert vurderte i ein heilskapleg samanheng.

Fylkesmannen meiner eksisterande KU gjev ei noko mangelfull vurdering av potensielle konsekvensar av ny arealbruk. Vi er kritiske til korleis ein kjem fram til den endelege samfunnsnyttan og konklusjonen i valet av ein del nye arealføre mål. Fleire arealbruksendringar som får negative konsekvensar for dei ulike utgreiingstema, ender opp med å få ein positiv total-konsekvens.

#### Samfunnstryggleik - ROS-analyse

Når ein set av store areal for generell spreidd utbygging, må ein vere budd på at det kan kome søknader om bustader, fritidsbustader, naust og næring i heile området, men ein veit ikkje kvar. Kva som er tilstrekkeleg kunnskapsinnhenting når t.d. heile dalføre vert gjeve denne arealkategorien, er eit utfordrande spørsmål. Det vil òg stille strenge krav til ROS-analysen, som skal kunne dokumentere at heile området er trygt.

Vi merkar oss at i ROS-analysen har mange av byggeområda hamna i raud sone for ein eller fleire farekategoriar. Raud sone gjeld hendingar som ikkje kan akseptrast. Fylkesmannen meiner kommunen bør vurdere om grenseverdiane er for strenge sidan så mange hendingar vert plasserte i raud sone, men likevel vert akseptert. Eventuelle avbøtande tiltak for hendingar i raud sone må gå klart fram. Mellom anna er konsekvensane for liv og helse er vurdert som uakseptable i sær mange byggeområde, på grunn av at dagens vegnett er i dårleg stand. Likevel vert det konkludert med å rå til ny arealbruk. Fylkesmannen legg då til grunn at det er ein metodisk feil i ROS-analysen for trafikkulykker, og at det vert retta opp. Vi viser elles til Statens vegvesen sin uttale av 02.12.2016 på dette punktet.

Ein del nye arealføre mål til utbygging ligg innanfor faresone for skred. Teknisk forskrift (TEK-10) definerer kva som er akseptabel risiko for skred. I fjellsider og skråningar der skred kan oppstå tilfeldig langs fjellsida, må sannsyn for skred sjåast i samanheng med breidda på skredet og utstrekninga av det utsette området. Risiko for ras mot det einskilde tiltak i

sikkerheitsklasse S2 (t.d. bustad) er 1:1000, jf. TEK-10 § 3-7. Sidan ny arealbruk ikkje har materialisert seg, skal ein vurdere skredfaren i ei einingsbredde på 30 m på tvers av skredretninga. Vi viser elles til NVE sin uttale av 29.11.2016, og legg til grunn at desse merknadene vert følgt opp.

#### Krav til medverknad

Prinsippet om medverknad i pbl. § 5-1 går ut på at alle skal ha høve til å delta og medverke til betre planløyningar. Kommunen som planstyresmakt skal gjennom heile planarbeidet syte for open, brei og tilgjengeleg medverknad i lokalsamfunnet og dialog med og reel medverknad i planprosessane. Vi er difor kritiske til at kommunen uttaler at dei ikkje vil ta omsyn til innspel som vil krevje at planen vert lagt ut på ny høyring. Målet må vere å få til ein best mogeleg plan, uavhengig av om det vil medføre ein ny høyringsrunde. Dei fleste merknadene vil venteleg gå ut på endringar i høve til det som vert føreslege. Det vert ikkje reell medverknad om ein ikkje har anledning til å påverke planen.

I følgje planskildringa kap. 5.4 har den politiske arbeidsgruppa vurdert kva for innspel som kan innarbeidast i planen. Eventuelle silingskriterier denne gruppa har nytta er ikkje skildra. Med såpass mange arealendringar i høve til gjeldande kommunedelplanar som faktisk er gjort, bør kommunen vurdere om desse vurderingane bør opplysast betre.

#### Samanheng mellom befolkningsvekst og senterstruktur

Folketalet i Kvinnherad har vore relativt stabilt dei siste 25 åra. Befolkningsprognosen som er lagt til grunn syner ei folketalsutvikling på 0,1 % fram mot år 2028. Samstundes blir det sagt at: «Utan ein markert auke i arbeidsplassar, kan ein i staden for svak oppgang like gjerne få stabilt eller svakt fallande folketal», jf. planforklaringa s.10. Planframlegget uttrykker difor at det vert lagt opp til liten vekst i folkesetnaden. Det illustrerer etter Fylkesmannen sitt syn at mangel på samfunnsdel til kommuneplanen kan skape nokre utfordringar i utforminga av arealdelen.

Eit viktig nasjonalt prinsipp, nedfelt i nasjonale forventningar for planlegginga er at kommuneplanen må søke å styre veksten til dei mest sentrale delane av kommunen, jf. òg statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging. Eit prosjekt som t.d. reguleringsplan for Husnes brygge vil åleine kunne handtere bustadbehovet i fleire år framover. Vi er positive til at det vert avsett sentrumsføremål i Rosendal og Husnes, som opnar for forretning, kontor, tenesteyting, torg mv. Planframlegget kunne likevel med fordel vore enda tydelegare på å løfte fram Husnes som regionsenter, og drøfta nærare korleis framtidig handel og sentrums- og arealutvikling skal legge til rette for samling av funksjonar, tilbod og gode møteplassar.

#### Forholdet til eldre planar

Ny kommuneplan gjeld normalt føre eldre reguleringsplanar, jf. pbl. § 1-5 andre ledd. For å unngå tvil om kommuneplanen erstattar eldre reguleringsplan, skal det gå klart fram kva reguleringsplanar som framleis skal gjelde. Kommunen må difor i utgangspunktet ta ein full gjennomgang av arealbruken i eksisterande reguleringsplanar og sjå til at dei er i samsvar med nye nasjonale og regionale føresetnadene. Regjeringa forventar at kommunane tek ansvar for at planar og avgjerder er baserte på eit godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag, jf. Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging. Planføresegn § 2.2.1 er i strid med dette prinsippet.

Planar som framleis skal gjelde er vist med omsynssone heimla i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f. Det er ein omsynssone for planar som skal gjelde uendra. Ved bruk av denne omsynssona skal kommunen vurdere om reguleringsplanane er i samsvar med nasjonale og regionale interesser, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f andre punktum. Det er ikkje gjort. Vi har oppdaga at fleire av planane er av eldre dato og heimla etter eldre lovverk. Nye føresegner i kommuneplanen som t.d. §§ 2.2.3, 2.3.4, 2.11.2, 3.3, 3.9 kan ikkje gjelde for eldre planar når desse skal gjelde uendra. Her vil vi òg vise til nyleg utsendt brev frå Kommunal og moderniseringsdepartementet, der det vert slått fast at dersom det ikkje er fastsett nærare byggegrense i kommuneplan, vil 100-metersgrensa gjelde òg for eldre planar (Jf. pbl. § 1-8 og vedlegg).

Fylkesmannen rår difor til å ta ein gjennomgang av eldre reguleringsplanar, samt å endre føresegnene slik at planar blir supplert av ny kommuneplan og vik ved motstrid.

### Bruken av LNF-spreidd

Fylkesmannen finn at bruken av arealføremålet LNF-spreidd er gjort svært generell. Områda er svært store, inneheld for mange føremål og det er ikkje moegeleg å vurdere verknaden av planen på dette området. Vi har merka oss at kommunen prøver å spesifisere føremålet nærare med føresegner, men Fylkesmannen meiner likevel at det grepet kommunen her tek, bryt med lova sin intensjon på nokre vesentlege område.

### Barn og unge

Kommunane skal i planlegginga si sikre medverknad for barn og unge. Det er eit mål med planlegginga å leggje til rette for sosial utjamning til beste for barn. Viktige verkemiddel i planlegginga vil mellom anna å sikre gode bustader for barnefamiljar og fellesareal som eignar seg for barn i ulike aldersgrupper.

Kvinnherad kommune er med i satsinga mot barnefattigdom og arbeider med kartlegging av barnefattigdom i kommunen. Kommuneplanen bør vise tydeleg til og følgje opp dette arbeidet.

### Folkehelse

Kommuneplanen er ein viktig reiskap i arbeidet for å oppnå god folkehelse. Av viktige vurderingstema kan nemnast sikring og ivaretaking av gode friluftsområde, leikeområde og gode nærmiljø i bustadområda. Vidare skal det leggjast til rette for sykkel og gangstiar, planlegging for trafikksikring og avsetning av plass til sosial bustadbygging. Variert og integrert bustadbygging for folk i ulike fasar og livssituasjonar, med tilgang til gode utemiljø og trygg kvardagstransport er tema som vert viktige å ta vidare i gjennomføringa av planen.

### Strandsone - generelt

Pbl. § 1-8 tredje ledd opnar for at kommuneplanen kan fastsette ei anna byggegrense mot sjø, enn den generelle byggeforbodssona etter andre ledd. I planframlegget er det gjort ei kartfesting av den funksjonelle strandona for heile kommunen. Denne er vist som byggegrense mot sjø. Men det går ikkje fram av planskildringa korleis kommunen har kome fram til denne lina eller kva verdiar som er vurderte.

For å fastsetje funksjonell strandsone som byggegrense må det gjennomførast lokalt karteggingsarbeid både i form av samanstilling av kjent kunnskap og nye vurderingar. Ei konkret og funksjonell strandsonevurdering skal baserast på statlege planretningsliner, regionale

føresetnader for strandsoneforvaltninga og elles ta utgangspunkt i føremålet med plan- og bygningslova og byggeforbodet i strandsona. Døme på vurderingstema i ei slik strandsonavgrensing kan vere graden av urørt strandsona/inngrep, landskapsform/topografi, naturmiljø/biologisk mangfald, friluftsliv og kulturminne, jf. råd om planlegging og forvaltning av strandsona i Hordaland av 2007.

Fylkesmannen meiner planframlegget tek meir omsyn til utbygging enn ålmenne interesser i strandsona. Slik planen no ligg føre, kan han opne for ei omfattande nedbygging og privatisering av strandsona, i strid med intensjonen i pbl. § 1-8 og statlege planretningsliner for planlegging i 100-metersbeltet langs sjøen.

### Småbåthammer

Eitt av hovudgrepa i planen er utlegging av småbåthamnføremål i sjø framfor fleire av naustføremåla. I desse områda kan det først opp molo, mindre kaier og brygger for å sikra tilflott, jf. planføresegn § 8.3.2. Fleire av småbåthamnene i planframlegget legg beslag på store sjøareal. Reguleringsplikta etter pbl. § 12-1 og konsekvensutgreiingsplikta etter pbl. § 4-2 kan difor fort gjere seg gjeldande for fleire av småbåthamnføremåla ved utfylling i sjø eller oppføring av andre tiltak.

Det er ein klar regional og nasjonal føresetnad at det skal takast omsyn til strandsoneverdiane i kommuneplanlegginga. Det gjer det utfordrande å setje av arealføremål for utbygging i strandsona. Utgangspunktet er at hovudformåla i pbl. §§ 11-7 og 12-5 er felles, jf. Ot. prp. 32. (2007-08) s. 213. Likevel er det gjennom kart- og planforskrifta spesifisert ulike arealføremål for kommuneplan og reguleringsplan. Fylkesmannen har difor drøfta arealføremål i strandsona med Statens kartverk.

I følgje rettleiaren til kart- og planforskrifta vert småbåthamn i kommuneplanssamanheng nytta «der det skal etableres anlegg for småbåter av mer allmenn karakter, og bruken ikke er begrenset til nærmere fastsatte eiendommer, jf. kode 1587 og 1588. Småbåthavner vil som regel ha et eget driftsselskap, mens småbåtanlegg ikke har det. En småbåthavn må forventes å generere mer båttrafikk og trafikk på land enn småbåtanlegg.»

Planframlegget nyttar difor feil arealkategori i sjø framfor dei private naustområda. Sidan småbåtanlegg i sjø og vassdrag ikkje kan nyttast som føremål i kommuneplanlegging, må ein nytte det generaliserte føremålet bruk og vern av sjø og vassdrag. Kva tiltak/bygg der vert opna for må då presiserast i føresegnar til føremålet.

Det er likevel ein grunn for at småbåtanlegg ikkje kan nyttast i kommuneplanlegging. Det har sin bakgrunn i dei strenge teiknereglane som tek utgangspunkt i intensjonen om at kommuneplanen skal vere ein grovmaske oversiktsplan, samt det innskjerpa byggeforbodet i strandsona, jf. pbl. § 1-8 andre ledd. I område med sterk konkurranse om strandsona er det spesielt viktig å unngå bygging av omsyn til dei ålmenne interessene. Det vil vere tenleg å søke fellesløyser og samle inngrepa til område som er utbygd frå før, framfor at kvar nausttomt får høve til å legge ut flytebrygge. Fylkesmannen rår til at kommunen vurderer småbåthamnføremåla på nytt, og tek ut dei minste områda og område som ikkje er bygd ut. For større småbåthamnrområde, eller område der ein ser føre seg større tiltak, bør det fastsetjast omsonssone for bandlegging for regulering etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav d.

## Naust

Det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet gjeld alle typar bygningar. Trass i dette forbudet, er det gjeve opning i dei statlege planretningslinene for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen for noko naustbygging i sone 3, som Kvinnherad ligg i. Strandsona er ein avgrensa ressurs, og vi er nøgde med at kommunen er restriktiv med nye, reine naustføremål.

Nye naust bør som hovudregel samlast i eigne naustmiljø der ein planlegg med tanke på felles båthamner, opplagsplassar og anna. I desse områda bør det vere krav om utarbeiding av reguleringsplan. Ved spreidd utbygging av naust gjennom større LNF-spreidd område, blir det meir vilkårleg kor nye naust vil lokalisrast. Fylkesmannen meiner kommunen på denne måten får ei svak og meir tilfeldig styring av utviklinga, som ikkje er tilstrekkeleg konsekvensutgreidd for strandsona- og andre omsyn. Dette strir mot formålsparagrafen i plan- og bygningslova om berekraftig utvikling, samordning av nasjonale, regionale og kommunale interesser og sikring av openheit, føreseielegheit og medverknad.

Naust er ikkje eit arealføremål som kan nyttast i kommuneplanlegging under arealkategorien bygg og anlegg, slik som i reguleringsplan, jf. nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. I følgje lovkommentaren til plan- og bygningslova s. 95 vil uthus/naust som ikkje er knytt direkte til fiske (jf. pbl. § 11-7 nr. 5) inngå i nr. 6, bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsona. Omfang og lokalisering av naust må fastsetjast i føresegner etter pbl. § 11-11 nr. 2.

Føresegnene § 3.9 omhandlar fleire tenlege føringar for naust. For å unngå framtidige konflikstar om bruk, rår vi likevel til å ta ut setninga i føresegn § 3.9.1 om at naust kan nyttast til «bading, grilling, soling og sosiale aktivitetar». Vi har negative erfaringar frå andre kommunar om at «sosiale aktivitetar» er eit omgrep som vert nytta med stor kreativitet i byggesøknader. Storleik for naust på inntil 40 m<sup>2</sup> bør gjelde for alle naust, ikkje berre i nye byggeområde, jf. føresegn § 3.9.2. Føresegn § 3.9.3 synleggjer denne problematikken, når høgde og grunnflate skal spegla eit gjennomsnitt av eksisterande naustmiljø. Det gjev òg lita styring for kommunen, når det ikkje er definert maksimale grenser på korkje storleik eller høgde på nausta.

## Arealbruk i sjø

Fylkesmannen er samd i prinsippet om at det vert sett av akvakulturområde med tilstrekkeleg storleik. På denne måten gjev kommuneplanen næringa føreseielege rammer, rom for å ta i bruk ny teknologi og moglegheit for forsvarleg forankring innan føremålet.

Det må likevel vere ein føresetnad at arealutvidingane er fundert i ein kunnskapsbasert KU. Vi ser at det vil vere ressurskrevjande for kommunen å skaffe til veie tilstrekkeleg informasjon om arealutvidingar i sjø, særleg potensiell påverknad for kringliggjande sjøområde/fjordsystem. Kommunen må likevel nytte det kunnskapsgrunnlaget ein har. Det er mellom anna gjort mykje god kunnskapsinnhenting i regional kystsona-plan for Sunnhordland og ytre Hardanger, som er under utarbeiding. Denne planen føreset at kommunane kartlegg vidare dei sjøområda som ikkje er i konflikt med viktige nasjonale og regionale omsyn, dersom det skal opnast for nye tiltak. Det er ikkje gjort i denne kommuneplanen. Kandidatområdet for marint vern – Ytre Hardangerfjord er ei annan kjelde med relevant informasjon som burde vore nytta i KU-arbeidet. Registrerte område med funn av korallrev og verneverdige arktiske artar bør ikkje settast av til akvakultur.



### Føresetnader om bustad/ fritidsbustad

Kommunen som plan- og bygningsstyresmakt har eit særskild ansvar for å sikre kvalitet i endring av det fysiske miljø. Pbl §§ 11-9 nr 5 og 6 gjev heimel for generelle føresegner om rammer for m.a. bygningsvolum og estetikk. I planføresegn § 2.2.3 opnar kommunen for ein utnyttingsgrad på 400 m<sup>2</sup> BYA for bustad og 300 m<sup>2</sup> BYA for fritidsbustad. Maksimal mønehøgde er sett til ni meter for begge. Kommunen legg dermed til rette for bruksareal for bustader på 1200 m<sup>2</sup> BRA og 900 m<sup>2</sup> for fritidsbustader. Fylkesmannen meiner slike byggevolum bryt med føresetnadene i pbl. § 29 -2:

*Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.*

God byggeskikk er hus som spelar på lag med naturlege og bygde omgjevnader. Einebustad på 1200 m<sup>2</sup> BRA er ikkje å tilrå i alle bustadområda i kommunen. Mønehøgde på ni meter for fritidsbustad kan også verte skjemma i eksponert landskap. Vi viser til rettleiar *T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse* som definerer at høgstandard hytter har storleik frå 80 m<sup>2</sup> og oppover, kjenneteikna som liten bustad og oppover. Fylkesmannen rår til at kommunen drøftar dei ulike byggeområda konkret ut i frå kva dei toler av høgder og utnytting basert på ei vurderting av landskap, terreng og bygde omgjevnader.

### **Utvida kommunedialog**

I tråd med rutinane for samordningsforsøket, er Kvinnherad kommune invitert til og har ønska ein utvida dialog om aktuelle motsegnspunkt. Møtet vart halde den 17.2.2017.

### Til stades

Frå Kvinnherad kommune:

- Odd Ivar Øvregård.
- Tormod Fossheim.
- Kjartan Thoresen.
- Anbjørn Høyvik.
- Ingo Bewer.
- Hildegunn Furdal.

Frå NVE

- Toralf Otnes.

Frå SVV

- Carl Erik Nielsen.
- Guri Finne Sognæs.

Frå Fylkesmannen

- Lars Sponheim.
- Rune Fjeld.
- Egil Hauge.

- Svein Kornerud.
- Arve Meidell.
- Christian Johan Alstad.

#### Tema som vart drøfta i møtet

Lars Sponheim ønska velkomen. Kommunen orienterte deretter om planen og planarbeidet. Det har vore ei stor oppgåve å få til eit forslag til samla arealdel. For å lukkast, både i høve til arbeidsmengd og for å politisk forankra planarbeidet, har ein gjort nokre strategiske val. Bruken av LNF-spreidd som føremål, med meir detaljert styring etter omfangs- og lokaliseringskriterier, er eitt av dei. Eit anna mål har vore å få til eit plangrep i strandsona som gjer at ein kan unngå dispensasjonar frå planen i etterkant.

Administrasjonen i kommunen meiner elles at det vil vere ei føremon for den politiske styringa etter planen i etterkant, at det vert opplevd at planen gjev ein viss fleksibilitet. Samstundes er ein open for å diskutere dette i lys av at planen òg må gje tilstrekkelege avklaringar på ulike plantema slik at ein unngår at det vert etablert uheldig praksis/ presedens. Kommunen har difor føreslege nokre endringar etter innspel under vegs i høyringsperioden, mellom anna etter innspel i møte med regionale/ statlege etatar. Kommunen er klar over at ein del tema ideelt sett burde ha vore arbeidd meir grundig med, men dersom ein lukkast med å få fatta eit planvedtak no, vil ein nokså omgåande starte arbeidet med rullering.

Fylkesmannen og dei andre statsetatane meiner det på mange vis er gjort eit svært omfattande og grundig arbeid med planen. Det vert vurdert som viktig og svært gledeleg at òg Kvinnherad kommune no får ein samla plan for heile sitt areal, samt sjøarealet.

Dei temaa som var spelt inn til møtet vart deretter gjennomgått og drøfta. Vi referer her hovudpunkta og konklusjonane.

#### KU og ROS-analyse/ LNF- spreidd/ strandsona.

Motsegnene frå statsetatane har mange felles punkt som fell inn under dette temaet. Desse tema vart delvis diskutert samla. Det er semje om at konsekvensutgreiinga i utgangspunktet har fanga opp dei mest relevante utgreiingstema, men på nokre område meiner Fylkesmannen og dei andre etatane likevel at KU og planskildringa har ein del manglar.

Ei hovudutfordring er knytt til at med det grepet kommunen har gjort med LNF-spreidd-føremåla, er det uråd å vurdere konsekvensane og planen sine verknader. Ei meir detaljert vurdering når det gjeld ein del tema vil bøte på denne situasjonen, slik kommunen òg har kome med nokre tilnærmingar til løysing på i siste del av prosessen. Til dømes ved at det vert arbeidd vidare med område som fell ut med uakseptabel risiko (raude område) i ROS-analysen.

Vidare bør det arbeidast med ytterlegare innsnevring av- og tydelegare føresegnar for LNF-spreidd områda. Fylkesmannen meiner mellom anna at det ikkje kan setjast byggegrense i strandsona som går nærare sjøen enn LNF-spreidd føremålet. Føresegnene for område der det kan oppførast naust må også gjerast meir tydelege. Vidare må det vurderast nærare om det er høve til å gje føresegn for avgrensing av utbygging knytt til tid/ periode. Fylkesmannen ser det òg som viktig at dersom det skal opnast opp for nye naust i ein del område, med direkte

heimel i kommuneplanen (utan reguleringsplan), må føresegnene for desse bygga gjerast tydelege med omsyn til omfang, storleik, utforming og lokalisering.

SVV sin uttale vart òg gjennomgått og drøfta under dette temaet. Kommunen gav uttrykk for at denne inneheld ei svært nyttig rettleiing for det vidare arbeidet med planen og vil leggje alle innspela til grunn i det vidare arbeidet.

Konklusjon:

Kommunen tok innspela til orientering og gav uttrykk for at ein vil arbeide vidare med- og leggje til rette for ein vidare dialog på desse punkta. Det vart skissert ein arbeidsmåte som går ut på:

- Gjennomgang av føresegnene (møte allereie avtalt).
- Kommunen jobbar vidare med LNF-spreidd føremåla, m.a. basert på ei meir utfyllande utgreiing og konkret vurdering av byggegrense mot sjø.
- Deretter vert det lagt opp til ein avsluttande diskusjon om arealføremåla/ kart.

#### Revisjon av eldre reguleringsplanar

Kommunen orienterte om at ein i utgangspunktet har lagt opp til at alle (243) gjeldande reguleringsplanar framleis skal gjelde uendra. Fylkesmannen viste til at dette i for liten grad vil sikre at tidlegare og nye lovendringar samt nye føringar for arealpolitikken blir fanga opp i kommuneplanen, i dei tilfelle det er naudsynt.

Konklusjon:

Kommunen tok innspelet til etterretning og bad om at det vert lagt til rette for ein vidare dialog/ eit eige møte om dette temaet.

#### Vurderingar om plankrav.

Planen si løysing for når det må stillast plankrav er etter Fylkesmannen sitt syn uklår/ ikkje tilstrekkeleg vurdert i planen. Fylkesmannen viste her mellom anna til at einskildtomtar vil kunne få ei sær s høg utnytting (BYA) slik planen no ligg føre og stilte spørsmål om dette hadde vore kommunen sin intensjon. I utgangspunktet meiner Fylkesmannen at ein ikkje kan gå utover eller setje til side pbl. sine generelle føresegner om reguleringsplikt (jf. §12) i overordna plan, men at ein vil vere oppteken av å finne praktiske løysingar som gjev baa fleksibilitet og styring.

Konklusjon:

Kommunen uttrykte at ein gjerne vil ha ein vidare dialog om dette og ber om hjelp til å spesifisere føresegnene om kva som ikkje vil krevje reguleringsplan nærare.

#### Sjøområda

Kommunen orienterte om planen si løysing for akvakultur. Det er viktig for kommunen å sikre eksisterande lokalitetar og gje dei rom for naudsynte oppgraderingar i høve til nye tekniskar, nye anleggstypar og driftsmåtar.

Fylkesmannen sine dialogpunkt vart gjennomgått. Fylkesmannen stør i prinsippet den planløyisinga kommunen har lagt opp til, med å vise lokalitetane sitt naudsynte overflateareal med einbruksføremål, med tilhøyrande kombinerte føremål og føresegner for kva dei kan innehalde (fortøyingsssystem) rundt. Fylkesmannen meiner likevel at konsekvensutgreiinga har manglar, jf. vurderinga ovanfor. Og vi saknar ei særskilt vurdering og skildring av planen sine samla verknader for miljø og samfunn, slik det er krav om etter pbl. § 4.2. Fylkesmannen viste elles til uttalen frå Fiskeridirektoratet og bad om at kommunen drøfta dei samla merknadane til planen sin sjødel vidare med både direktoratet og i dialogen med Fylkesmannen. Fylkesmannen viste òg til at det etter det vi kan sjå ikkje berre er vist eksisterande lokalitetar og at ein ikkje har drøfta tilhøvet til marint vern. I etterkant har dette blitt nærare opplyst. Det dreier seg om eit AK-areal som kom inn i kommunedelplanen for Halsnøyområdet, som ei justering, etter 2. gongs ettersyn av kommunedelplanen. Det er ikkje knytt eit eksisterande, tildelt løyve til lokaliteten.

Kommunen viste til at dei har lagt vekt på at Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger er i sluttfasen. Den vil venteleg gje svar på mange av dei utfordringane det vert peika på. Fylkesmannen er samd i det, men minna om at kommunen uansett må detaljere si arealplanlegging basert på føringane i regional plan og bruke det kunnskapsgrunnlaget denne har skaffa fram i eigne utgreiingar og i juridisk bindande fastlegging av arealbruken.

#### Konklusjon

Det var semje om at det vil vere naturleg å vente på nærare avklaringar i regional kystsoneplanen, og leggje denne til grunn for det vidare arbeidet med sjødelen. Kommunen tek vidare dialogen med Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen for dette temaet.

#### Planen si løysing for ivaretaking av tryggleik og vassdragsnatur

NVE gjorde greie for deler av innhaldet i sin uttale. Vi viser til denne. Planen tek no i for liten grad gjennomgåande grep i høve til å sikre flaumsikker utbygging i kommunen. Den avskriv flaumfare som eit problem i kommunen trass i at kommunen ved andre høve har uttrykt utfordringar med flaumfare langs fleire vassdrag. Planen manglar i stor grad relevante omsynssoner og føresegner som kan sikre tilstrekkeleg tryggleik mot flaum i alle byggeområde. Kommunen bør sikre at planen blir ein god reiskap for å sikre at krava i TEK10 vert oppfylt. Ein bør kartlegge potensiell flaumfare betre, som eit minimum gjere ei vurdering av om bygde område/ område der det kan byggjast kan bli utsett for fare. Til hjelp i vurderingane kan det t.d. nyttast historiske tal og/ eller ved å hente fram annan relevant kjent kunnskap der dette finst. NVE synte til formelverk på s. 13 i NVE rettleiar 3/2015 «Flaumfare i bekker» som kan nyttast som rettleiing framfor aktsemdkarta for flaumfare på NVE Atlas.

Direktoratet saknar elles byggegrenser mot vassdrag. Dersom dette vert lagt inn, vil det kunne løyse noko av manglane ved planen knytt til risiko og sårbarheit, i tillegg til at nasjonale mål om ivaretaking av vassdragsnatur generelt, og særleg verdiar i verna vassdrag vert sikra i planen. Fylkesmannen støtta NVE sitt syn om at risiko og sårbarheit, samt generelle naturmangfaldsverdiar knytt til viktige vassdrag førebels er noko ufullstendig handtert i planen.

Kvinnherad kommune tok innspela til etterretning og gav uttrykk for at ein deler uroa knytt til flaumfare. Kommunen vil difor vurdere om ein eigen ROS-analyse for flaum og høg vasstand kan bli aktuell å arbeide ut i etterkant av planen. Ein har til no ikkje kunna prioritere dette temaet høgt nok, men vil ta innspela med i det vidare arbeidet. Kva gjeld arealføremål og byggegrenser i vassdrag, er dette tema det har vore debatt om i kommunen.

### Konklusjon

Fylkesmannen legg til grunn at det var semje om at det må arbeidast noko vidare med planen på desse punkta. Vidare oppfatta vi at kommunen vil vurdere å styrke utgreiinga og planen si løysing for vassdraga. Som eit minimum må det leggjast inn ei byggegrense på 50 m.

### Båthamner, båtanlegg og flytebrygger

Fylkesmannen viste til at det er nytta planføremål i strid med kart- og planforskrifta og at småbåtanlegg og småbåthamner må skiljast som føremål på ein måte som er i samsvar med intensjonen i lova og forskrift. Jf. elles vurderinga ovanfor. Fylkesmannen meiner elles at det av omsyn til verdiane i strandsona generelt, bør arbeidast for etablering av ferre og større felles småbåthamner, framfor mange små område med private flytebrygger.

### Konklusjon:

Kommunen tok innspelet til orientering og vil vurdere det i det vidare arbeidet med planen.

### **Oppsummering**

Partane takka for møtet. Det var semje om at sjølv om det står at ein del arbeid, bør det vere eit felles mål å kome fram til eit planframlegg som kommunen kan vedta.

Det var semje om at dialogen vil halde fram og at Fylkesmannen og dei andre statlege etatane er innstilte på å medverke i det vidare arbeidet. Første arbeidsmøte er avtalt til 13.3. Fylkesmannen gav uttrykk for at Kvinnherad kommune ville vere velkommen til eit nytt møte etter at dei momenta som er trekte opp i møtet og i uttalane elles er vurdert og tekne stilling til av kommunen. Men inntil vidare meiner Fylkesmannen at det ikkje er tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere at planen ikkje kjem i vesentleg motstrid med nasjonale og viktige regionale interesser, slik det er gjort greie for ovanfor. Inntil desse delane av planen er tilstrekkeleg avklart, ser Fylkesmannen det som naudsynt at det heftar ei motsegn ved planen, slik han låg føre ved offentleg ettersyn. Vi legg til grunn som ein føresetnad at det det vil verte høve å komme attende med konkrete tilbakemeldingar på arealføremål mv., når den vidare dialogen som no er avtalt er gjennomført og kommunen har gjort naudsynte endringar.

Vi ønskjer lukke til med det vidare arbeidet med planen !

Med helsing

Rune Fjeld  
assisterande fylkesmann

Egil Hauge  
fagdirektør

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Kopi til:

Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	Bergen
Statens Vegvesen - Region Vest	Askedalen 4	6863	Leikanger
Fiskeridirektoratet	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
Direktoratet for Mineralforvaltning	Postboks 3021 Lade	7441	TRONDHEIM