



Saksutskrift

Arkivsak-dok. 21/00144-5
Saksbehandler Hans Christian Haakonsen

Saksgang	Møtedato	Saksnr.:
Hovedutvalg Teknisk	16.03.2021	23/21
Hadsel formannskap	18.03.2021	28/21

Planspørsmål, nytt boligområde på Husby i Hadsel. Tiltakshaver: Schjelderup maskin AS

Hovedutvalg Teknisk har behandlet saken i møte 16.03.2021 sak 23/21

Møtebehandling/votering

Saken ble fremlagt av representant Trude Lind (Sp)
Hovedutvalg teknisk vedtok enstemmig kommunedirektørens innstilling

Hovedutvalg Teknisk innstilling til Formannskapet

1. Planspørsmålet behandles heller som innspill til revisjon av kommuneplanens arealdel som ventelig blir ferdig sent i 2021.
2. Tiltakshaver har likevel rett til å fremme et planforslag eller en søknad om dispensasjon før arealplanen blir ferdig og vi har plikt å behandle dette. Dog vil formannskapet fraråde slik fremgangsmåte.

--o0o--

Hadsel formannskap har behandlet saken i møte 18.03.2021 sak 28/21

Møtebehandling/votering

Formannskapet vedtok enstemmig Hovedutvalg Teknisk sin innstilling

Hadsel formannskaps vedtak/innstilling

1. Planspørsmålet behandles heller som innspill til revisjon av kommuneplanens arealdel som ventelig blir ferdig sent i 2021.
2. Tiltakshaver har likevel rett til å fremme et planforslag eller en søknad om dispensasjon før arealplanen blir ferdig og vi har plikt å behandle dette. Dog vil formannskapet fraråde slik fremgangsmåte.

Kommunedirektørens innstilling

1. Planspørsmålet behandles heller som innspill til revisjon av kommuneplanens arealdel som ventelig blir ferdig sent i 2021.
2. Tiltakshaver har likevel rett til å fremme et planforslag eller en søknad om dispensasjon før arealplanen blir ferdig og vi har plikt å behandle dette. Dog vil formannskapet fraråde slik fremgangsmåte.

Vedlegg:

Vedlegg 1 – planspørsmål fra Schjelderup maskin

Vedlegg 2 – landbruksfaglig uttalelse

Vedlegg 3 – uttalelse fra Nordland fylkeskommune

Vedlegg 4 – uttalelse fra Statsforvalteren i Nordland

Vedlegg 5 – arealregnskap for Hadsel (lagt frem i forbindelse med samfunnsdelen)

Referanser i saken

- Kommuneplanens arealdel 2014-2027
- Formannskapets sak 24/9-2020 i sak 133/20 *Planspørsmål om nye boliger på GBnr 84/15 Gjerstad*. Tiltakshaver: Bjørn Berthinussen

Bakgrunn

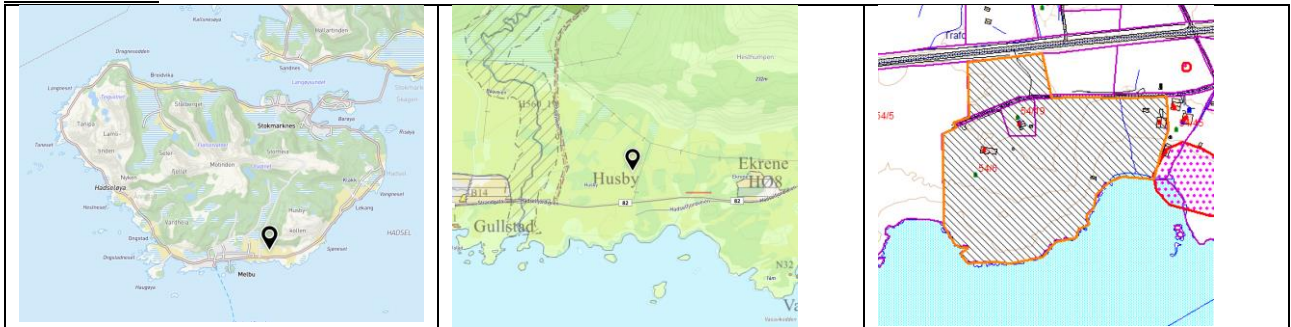
Schjelderup Maskin AS har kjøpt et område på Husby hvor de ønsker å tilrettelegge for boligbygging. Området ligger på sørsiden av FV 82, henholdsvis på GBnr. 54/06 , 54/15 og en tomt 54/19. De ønsker å vite kommunens holdning til dette. Utnytting til boligformål slik som omsøkt kommer i strid med kommuneplanens arealdel og derfor har de fremmet et planspørsmål.

Saksfremstilling

Om ordningen med planspørsmål:

Ordningen med planspørsmål er noe Hadsel kommune har innstiftet, og brukes i tilfeller der et tiltak strider mot plan. Det er da hensiktsmessig at tiltakshaver retter et planspørsmål til kommunen for å høre kommunens mening før vedkommende evt. begynner å bruke midler på utvikling av prosjekt eller en plan. Det er kommunestyret som eier kommunens planer og det er derfor politisk miljø som kan bestemme om vi skal fravike disse. I enkelte tilfeller kan et planspørsmål også berøre interessesfæren til staten eller fylkeskommunen, og da må disse få anledning til å uttale seg før planspørsmålet besvares. Utgangspunktet i kommunens vurdering er at planen skal følges slik som vedtatt, og det skal mye til for å endre denne. Planspørsmål i seg selv er ikke lovpålagt, dette er først og fremst en serviceordning, og vedtaket gir ingen klagerett da den regnes som et prosessledende beslutning og ikke et enkeltvedtak. Dersom negativt vedtak fra politisk hold har tiltakshaver fremdeles rett å fremstille en evt. reguleringsplan og vi har plikt til å behandle dette.

Kartutsnitt:



Arealformål:

LNFR-område i kommuneplanens arealdel

Arealets totale størrelse:

42,5 daa

Føringer i kommuneplanens arealdel for LNFR-områder:

- Jf. side 15 i planbeskrivelse og retningslinjer. Utbyggingsprinsipper (sitat): «*Utbygging i Hadsel skal i hovedsak skje lang en akse knyttet opp mot linjen fra Fiskebøl/Melbu, via Stokmarknes om Sandnes/Skagen mot Sortland grense*»
- Jf. side 18 Generelle retningslinjer om holdningsklasser i forhold til avkjørsler fra fylkesvei. FV82 = Meget streng holdning som betyr at betyr i prinsippet at vegen skal være avkjørselsfri. Holdningen gjelder også for driftsavkjørsler. Nye avkjørsler og utvidet bruk av eksisterende avkjørsler tillates kun etter stadfestet reguleringsplan eller godkjent detaljplan etter vegloven.
- Jf. s. 26 kap. 4.5.1 bokstav a (sitat): «*Rene LNFR-områder: Områder for landbruk, natur, friluftsliv og reindrift der det bare er tillatt å iverksette tiltak knyttet til stedbunden næring som f.eks. landbruksaktivitet eller tilretteleggingstiltak for friluftsliv*».

Hva sier Statsforvalteren i Nordland og Nordland fylkeskommune?

Planspørsmålet har rutinemessig vært på høring hos Statsforvalteren og fylkeskommunen. Dette uttaler de:

Statsforvalteren i Nordland (sitat):

Innledningsvis påpekes det at detaljregulering skal brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Det følger av pbl. § 12-3 at private forslag innholdsmessig må følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og evt. foreliggende områdereguleringer. Bestemmelsen tar sikte på å styrke den overordnede planleggingen etter loven. Etter 1985-loven skjedde det relativt ofte at den arealbruken som var fastsatt i kommuneplanens arealdel, ble fraveket gjennom behandlingen av private reguleringsplanforslag som ble utarbeidet med sikte på gjennomføring av konkrete enkelttiltak. Over tid kunne dette føre til ganske omfattende endringer av arealbruken, uten at disse endringene var resultat av en overordnet, kommunal planlegging. Bestemmelsen i tredje ledd er en klar påminnelse om den hierarkiske oppbygningen i pbl., men er ikke til hinder for at kommunen fremmer og vedtar private reguleringsplanforslag i strid med kommuneplanens arealdel eller foreliggende områdereguleringer. At forslaget er i strid med overordnede arealplaner, vil imidlertid være et tungtveiende argument for å nekte det fremmet.

Eksisterende kommuneplan legger opp til en betydelig satsning på nye boligområder i sentrumsområdene/ sentrumsnære områder rundt bl.a. Melbu. Det her aktuelle områder bryter således med arealstrategien i overordnet plan, og byr på utfordringer med tanke på samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. Fra sentralt hold foreligger det klare forventninger til kommunen om å avgrense byggesonen, utvikle kompakte byer og tettsteder, og konsentrere framtidig utbygging rundt kollektivknutepunkt. Dette blant annet for å redusere transportbehovet og dermed bidra til mindre klimagassutslipp på lokalt nivå, samt for å kunne imøtekomme aspektene ved bærekraftighetsprinsippet som følger av FNs bærekraftsmål. Det er pr. i dag ikke gang- og sykkelvei langs fv. 82 fra krysset til Gulstad fram til Husby, og det er sånn sett ikke tilrettelagt for klima- og miljøvennlige transportformer på denne strekningen. I tillegg til det kvalitative aspektet ved fortetting sett ut fra et menneskelig ståsted (grønnstruktur, landskap, møterom mv.), vil det være spesielt viktig at også planleggingen av byområdene og tettsteder beskytter og fremmer bærekraftig bruk av økosystemer, stanser landforringelse og tap av arts mangfold, jf. FNs bærekraftsmål nr. 15. Videre vil planlegging av boligområde her utfordre nasjonal arealpolitikk i hundremetersbeltet langs sjøen og de statlige planretningslinjer som her ligger for differensiert forvaltning av denne sonen. Grunnpilaren i retningslinjene er at differensiering skal skje gjennom planleggingen, og at kommunene i denne sammenheng skal avklare framtidig arealbruk i strandsonen først og fremst gjennom

kommuneplanen. Hadsel kommune har her valgt å forbeholde det her aktuelle området for allmenne hensyn og primærnærings-interesser. Arealet ligger i et område med aktiv jordbruksdrift. De delene av gnr/bnr 54/6 og 54/15 som er på sørsiden av Hadsselfjordveien består av ca. 18 dekar dyrka jord, fulldyrka og innmarksbeite. Det er en klar forventning fra regjeringen at kommunene må velge utbyggingsløsninger som sikrer landbrukets næringsgrunnlag og reduserer omdisponeringen av dyrka mark. Også eventuell gang- og sykkelveg som kan fremtvinge seg i etterkant av utvikling av byggeområder utenfor sentraene, vil berøre dyrkamark.

Nordland fylkeskommune (sitat):

Automatisk fredete kulturminner

Områdene Husby og Ekren er rike på kjente, automatisk fredete kulturminner. På tilstøtende eiendommer i øst, ble det under ØK-registreringene på 1960-tallet registrert en rekke kulturminner, henholdsvis lokalitetene id 73881-1 (gravhaug), 33660 (bosetnings-aktivitetsområde) og 33659 (båtstø-anlegg). Se vårt vedlagte kartutklipp fra kulturminnedatabasen Askeladden. ØK-registreringene var ikke uttømmende, og lokalitetsavgrensingene i Askeladden er derfor ikke endelige. De kjente lokalitetene indikerer lang bosetnings- og aktivitetshistorie i området, og vi vurderer at det er høyt potensial for funn av hittil ukjente, automatisk fredete kulturminner innenfor et eventuelt planområde på gnr. 54 bnr. 06, 15 og 19.

Ved en eventuell planoppstart i dette området, må det derfor påregnes behov for arkeologisk registrering for å avklare forholdet til automatisk fredete kulturminner, jf. Lov om kulturminner 1978 § 9. Vi gjør oppmerksom på at utgiftene ved en slik befaringsbelastning vil måtte vurderes for eventuell konflikt med, og potensiell utilbørlig skjemming av, automatisk fredete kulturminner og kulturmiljø.

Et planforslag vil måtte vurderes for eventuell konflikt med, og potensiell utilbørlig skjemming av, automatisk fredete kulturminner og kulturmiljø.

Fylkesveg

Nordland fylkeskommune eier og forvalter fv. 82 og skal ivareta fylkesvegene på best mulig måte for brukerne og samfunnet. Vi vurderer om foreslått arealbruk er i konflikt med hensynet til framkommelighet, trafiksikkerhet, utvikling, drift og vedlikehold av fv. 82. Nullvisjonen om at ingen skal bli drept eller hardt skadd som følge av trafikkulykker på vegnettet i Norge, ligger til grunn for trafiksikkerhetsarbeidet. Fv. 82 har en viktig regional transportmessig funksjon i Vesterålen, internt i Hadsel kommune og som gjennomfartsåre til fergeforbindelsen Melbu - Fiskebøl. Fv. 82 forbi Husby har fartsgrense 80 km/t og ca. 2750 kjøretøy i døgnet (Ådt), med 11 % tunge kjøretøy.

- Etablering av nye og utvidelse av eksisterende boligområder, skal avklares og konsekvensvurderes i en større sammenheng for hele kommunen, gjennom prosessene med samfunnsdelen og kommuneplanens arealdel (KPA) for Hadsel. For områder avsatt til boligutbygging i KPA, stilles det som oftest krav til reguleringsplan.
- «Rammeplan for behandling av avkjørsler i Nordland» er tatt inn i bestemmelsene § 3.1 Veg, i gjeldende KPA for Hadsel. I rammeplanen har fv. 82 holdningsklasse «Meget streng». Det innebærer at nye avkjørsler og utvidet bruk av eksisterende avkjørsler tillates kun etter vedtatt reguleringsplan. Krav til regulering framkommer av bestemmelsene i KPA, for ulike typer arealformål.
- Gjeldende KPA er området som tiltakshaver ønsker å bygge ut med boliger, avsatt til LNF-R. Eiendommene ligger 2 km. fra sentrum, hvor det ikke er etablert gang- og sykkelveg og gateløp langs fv. 82.
- Langs fv. 82 er det bygd g/s-veg på oversiden av fylkesvegen, fra sentrum av Melbu fram til kommunal veg opp til Gulstad. Kommunen har regulert g/s-veg på oversiden videre langs fv. 82 på strekningene Gulstad – Steilo og Søndre – Hadsel, men det er ikke bygd g/s-veg her. Fra der g/s-vegen slutter på Gulstad til Husby er det ca. 800 meter.
- Kommunen er i gang med rullering av kommuneplanens samfunnsdel og deretter skal arealdelen rulleres. Kommunens konklusjon i rapport med

arealregnskap er blant annet at utbygging bør skje etter fortetting, ses i sammenheng med avstander til veger og nærhet til kollektivtransport og at landbruk/naturmangfold/friluftsliv skal tas hensyn til.

- Siden det ikke er bygd g/s-veg langs fv. 82, må skolebarn i et eventuelt nytt boligområde få tilbud om skoleskyss. Barn/unge må ha transport til fritidsaktiviteter, siden de ikke kan sykle eller gå til skole/idrettsanlegg m.m. langs fv. 82. Det er bygd busslommer på begge sidene av fv. 82 i nærheten av foreslått utbyggingsområde.
- Fv. 82 forbi Husby, gir muligheter for forbikjøring og vi er kjent med at fartsnivået på denne strekningen er høy.
- Relativt stor trafikkmengde og høyt fartsnivå gir utfordringer med tanke på støy fra vegtrafikk og kravene til støynivå for uteområder i et eventuelt nytt boligfelt på Husby.

Med bakgrunn i dagens arealbruk og gjeldende KPA for Hadsel, samt vårt innspill her angående trafikksikkerhet, mener vi at etablering av nytt boligområde på sjøsiden av fv. 82 på Husby ikke er tilrådelig. Dette spesielt av hensyn til barn, unge og myke trafikanter. Så lenge det ikke er bygd g/s-veg langs fv. 82 fra krysset til Gulstad fram til Husby, vil vi fraråde kommunen å åpne for utbygging av boliger her. Vi anbefaler at Hadsel kommune tar forslaget med til vurdering i forbindelse med rullering av KPA for Hadsel.

Tilgjengelig boligtomter

I henvendelsen om innspill til planspørsmål står det at tiltakshaver mener at det er behov for byggeklare tomter på sørsiden av Hadseløya. Dette stiller vi spørsmålsteget ved. Det er flere gjeldende reguleringsplaner i og ved Melbu som har tilgjengelige arealer regulering til arealformål boligbebyggelse. Slik som reguleringsplan Melbu øst, Gulstad boligområde, øvre Frydenlund, Preikestolen boligområde, Rødbakken boligområde. I tillegg er det gjennom kommuneplanens arealdel satt av boligområder ved Melbu som enda ikke er utnyttet, slik som B14, B15, B18, B23, B37. Til sammen fremstår det gjennom planene å være mer enn 50 ledig boligtomter ved Melbu.

Valg av plannivå:

Dersom kommunen velger å gå videre med planspørsmålet vil det være gjennom reguleringsplanarbeid eller en dispensasjonsprosess. Plan- og bygningsloven er klar på at vilkårene for å gi dispensasjon er strenge. Det skal ikke være en kurant sak å fravike plan ved dispensasjon. Gjennom Fylkesplanen for Nordland er det fastsatt at arealforvaltningen i fylket skal være forutsigbar, basert på kunnskap og oppdaterte planer, og skje gjennom en avveining av ulike interesser. For at kommunen skal kunne gi dispensasjon må følgende to vilkår være vurdert oppfylt:

- Hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra eller lovens formålsbestemmelse kan ikke bli vesentlig tilsidesatt.

- I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene.

Det er i hovedsak planfaglige og samfunnsmessige hensyn, og hensyn knyttet til arealdisponeringen som skal tillegges vekt, og som må avveies når det er snakk om fordeler og ulemper. Ved dispensasjon fra loven, f.eks. bygging i 100-meters beltet mot sjø, skal det i vurderingen legges særlig vekt på konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Så langt vi kan se vil ikke vilkårene kunne oppfylles i dette tilfellet. Pbl. § 19-1 sier at søknad om dispensasjon krevet grunnlagt søknad. Det er søkers ansvar å grunnlag søknaden. Det er ikke gitt noen retningslinjer som åpner for at det kan gis unntak fra denne bestemmelsen i noe tilfelle, og derfor må loven tolkes slik at kommunen ikke har anledning til å gi dispensasjon så lenge det ikke foreligger en grunnlagt søknad.

Ved dispensasjon fra planer skal det legges særlig vekt på statlige og regionale rammer og mål i vurderingen. Det bør ikke dispenseres fra planer der en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt til saken. For mer om dispensasjon viser vil til plan- og bygningsloven kapittel 19, lovkommentar til plandelen, samt Fylkesmannen i Nordland og Nordland fylkeskommunes dispensasjonsveileder.

Konklusjon:

På bakgrunn av det ovenstående fraråder vi at det settes i gang en planprosess, uavhengig av om det gjøres gjennom en reguleringsplanprosess eller dispensasjonssøknad.

Landbruksfaglig vurdering:

Planspørsmålet har vært forelagt kommunens landbruksavdeling og følgende uttalelse er avgitt (sitat):

Eiendom med GBnr 54/6 har gode jordbruksressurser der noe av arealet kan dyrkes til vanlig jordbruksproduksjon. I tillegg kan arealet brukes til et godt utmarksbeite. Arealets utforming og størrelse vil gjøre en eventuell oppdyrking krevende. Et eventuelt tiltak på GBnr 54/6 vil ha minimal påvirkning på landbruket i området, Jf. §§ 1 og 9 i lov om jord.

Evt. presedens fra andre saker:

Noen avgjørelser *kan* skape presedens for etterfølgende saker men det trenger ikke alltid å gjøre det. Kommunedirektøren vil vise til vedtak i formannskapetets sak 24/9-2020 i sak 133/20 Planspørsmål om nye boliger på GBnr 84/15 Gjerstad (sitat):

1. Formannskapet vil ikke tilråde tiltakshaver å gå videre med tiltaket fordi:

- a. Tiltakets karakter med 6 hus samlet bærer preg av et boligfelt og vi således stride mot arealformålet spredt boligbebyggelse som kommunestyret har satt for området i kommuneplanens arealdel
- b. Området fremstår som et viktig jordbruksområde med verdifulle ressurser for landbruket og således frarådes at arealet blir avsatt til boligformål jf. jordlovens § 9 første ledd andre punktum (sitat: Dyrkbar jord må ikke disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida).
- c. Det er ledige boligtomter på strekningen Haukenes-Sortland grense og disse bør utnyttes først. Det er ikke dokumentert behov for tomter i angjeldende område
- d. Trafikksikkerheten kan ikke ivaretas fordi det er ikke tilrettelagt gang/sykkelvei i området langs fylkesveien som for øvrig har stor trafikk og en streng holdningsklasse.
- e. Tiltaket medfører økt bilbruk noe som er i strid med Nasjonale føringer der en tar sikte på «0»-vekst i biltrafikk
- f. Veieier (Nordland fylkeskommune) vil sannsynligvis ikke godta ny avkjørsel ut fra at fylkesveien har en streng holdningsklasse

2. Tiltakshaver har likevel rett til å fremme et planforslag og vi har plikt å behandle dette

Kommunedirektørens vurdering

Ut fra kommunens visjon og verdigrunnlag angitt i kommuneplanens samfunnsdel 2007-2017 har kommunedirektøren i utgangspunktet slik holdning at vi skal være løsningsorientert, fleksibel, og positiv til alle tiltak som kan fremme en utvikling i Hadsel. Kommunedirektøren må dog hitsette følgende punkter:

- Jf. plan- og bygningsloven § 3-3 hvor det fremgår at det er kommunen selv som har ledelsen av den kommunale planleggingen: Kommunestyret tar standpunkt til arealdisponeringen innen kommunen, og må ved utøvelse av denne myndigheten ha et forholdsvis vidt rom for valg av løsninger. Kommunestyret har valgt, og vedtatt at omsøkte areal skal være til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel.
- Den lokale selvråderetten er presisert i nylig endringer i Kommuneloven, jf. § 2-2, 3. ledd samt i Grunnloven § 49-2. ledd hvor det fremgår at staten bare kan styre kommunen med hjemmel i lov. Det innebærer at rundskriv, veiledere og statlige tolkningsuttalelser ikke binder kommunene. Begrunnelsen for endringen av kommuneloven er i forarbeidene (NOU 2016:4) blant annet angitt slik: «Kommunene er bedre egnet enn statlige sektororganer til å foreta helhetlige prioriteringer og til å fordele begrensede ressurser». Dog er det viktig å være oppmerksom på setningen «hjemmel i lov» som i praksis betyr at her er en rekke lover som i mer eller mindre

grad avgrenser det kommunale selvstyret, og hva man kan gjøre, noe innspillene viser til.

- Hva angår fylkeskommunen er styringen av kommunen avgrenset til de regionale interessene de har vedtatt og som kommunene må følge opp.

Det er således ikke fritt frem noe som også kommer til uttrykk i innspillene fra Statsforvalteren og fylkeskommunen.

Slik kommunedirektøren ser det, og ut fra at vi bør være løsningsorientert, er det her en mulighet å behandle planspørsmålet som innspill til kommuneplanens arealdel som ventelig vil bli sluttbehandlet i slutten av 2021. En ny reguleringsplan frarås med bakgrunn i innspillene som også *kan tolkes* å ha en innsigelsesmessig karakter ved at her påpekes ulike motstrider. Så også dispensasjon som vil bli problematisk å få igjennom, da her er såpas klare krav og føringer for dispensasjonsbehandlinger, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19. Bl.a. kan vi ikke unnlate å involvere naboer og ikke minst overordnet myndighet. Sistnevntes meninger skal, jf. § 19-2, tillegges særlig vekt. I tillegg er her en viss presedens avstedkommet fra saken på Gjerstad som det vises til. Der sa vi nei, og sier vi ja i denne saken må vi ha en meget god forklaring for å unngå urimelig forskjellsbehandling.

Konklusjon

Kommunedirektøren mener vi bør behandle planspørsmålet som et ordinært innspill til kommuneplanens arealdel som blir revidert i 2021.