



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

I følge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/3079-13

21.6.2017

Regional plan for areal og transport på Haugalandet - Vedtak på grunnlag av innvendinger fra Tysvær, Bokn og Karmøy kommuner

Jeg viser til brev av 29.6.2016 (Bokn), 27.6.2016 (Tysvær) og 06.07.2016 (Karmøy) og møte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 03.02.2017. Den regionale planen er sendt departementet for endelig avgjørelse på grunn av innvendinger fra de tre kommunene.

Departementet vedtar følgende endringer i planen: Retningslinjene 7, 11, 12, 14 og 15 gis ny tekst, og i handlingsprogrammet gjøres det en endring og en tilføyelse slik det framgår av vedtaket.

Regional plan for areal og transport på Haugalandet ble vedtatt av fylkestinget i Rogaland 14.06.2016 og i Hordaland 05.10.2016, etter en lang og omfattende planprosess. De tre kommunene Bokn, Tysvær og Karmøy har fem konkrete innvendinger til de vedtatte retningslinjene i planen. I tillegg har de en rekke prinsipielle vurderinger og ønsker om avklaringer fra departementet, knyttet til den regionale planleggingens rolle. Kommunene har derfor brakt den regionale planen til endelig behandling i departementet. Orienteringsmøte med politisk ledelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble avholdt 03.02.2017. Etter møtet utdypet kommunene sine innvendinger i brev av 16.02.2017. Disse synspunktene er imidlertid ikke gjenstand for departementets behandling.

Plan- og bygningslovens bestemmelser

Etter plan- og bygningslovens § 8-4, 2.ledd kan kommuner som blir direkte berørt av planen kreve at planen bringes inn for departementet. Departementet kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Endringer kan kun gjøres i de deler av planen som det er gjort innvendinger til. De øvrige deler av planen er vedtatt med endelig virkning av fylkestinget.

Kommunenes innvendinger

I planprosessen fikk fylkeskommunen oversendt et samlet endringsforslag fra alle de deltagende kommunene, datert 12.04.2016. Noen av endringsforslagene ble tatt hensyn til i den planen som ble vedtatt. Kommunene Bokn, Karmøy og Tysvær har fortsatt innvendinger til retningslinjer i planen.

De tre kommunene mener det bør gjøres endringer i fem av de i alt 38 retningslinjene i den regionale planen. Dette fremkommer i enkeltbrev til departementet fra de tre kommunene, datert 29.06.2016 (Bokn), 27.06.2016 (Tysvær) og 06.07.2016 (Karmøy). Innvendingene gjelder retningslinjer om:

- Koordinert rekkefølge for utbygging av boligområder i bynære områder, med tilhørende plankart (alle tre kommuner har denne innvendingen)
- Arealutnyttelse, bokvalitet og tilgang til områder for lek og aktivitet (Karmøy)
- Krav til regional handelsanalyse i bynære områder (Tysvær)

I tillegg har kommunene en rekke prinsipielle synspunkter og spørsmål som de ber om departementets avklaring av. De viktigste gjelder:

- Forholdet mellom vedtatt kommuneplan og regional plan fram til neste revisjon av kommuneplanens arealdel, og i hvilken grad den regionale planens retningslinjer må legges til grunn ved neste revisjon av kommuneplanene.
- I hvilken grad den regionale planens retningslinjer er i tråd med de nasjonale mål for forholdet mellom primærkommunene og det regionale nivået når det gjelder arealdisponering.
- Et krav om at planen må utformes som en mer overordnet og retningsgivende plan med bedre tilpassing til lokaldemokratiske hensyn.
- Kommunene tar også opp forholdet mellom fylkeskommune og kommune. De reiser spørsmål om fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelser, og til hva som skal oppfattes å ha regional betydning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger

Departementet vil understreke innholdet i plan- og bygningslovens § 8-2, som slår fast at regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, og for kommunal og statlig planlegging. Dette gjelder alle regionale planer. Den regionale planen gis ikke tilbakevirkende kraft, men skal legges til grunn for alle planer som utarbeides etter at den regionale planen er vedtatt.

Den regionale planleggingen skal stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i et fylke, jfr § 3-4, 1.ledd. Regjeringen og Stortinget legger vekt på å styrke den regionale planleggingen. Det framkommer både i *Meld S 22 (2015-2016) "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver"*, og Stortingets behandling av denne meldingen, og i *Prop 84 S (2016-2017) "Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå"*.

Retningslinjer i Regional plan for areal og transport på Haugalandet er ikke bestemmelser med juridisk bindende virkning. De gir likevel et klart uttrykk for hva som er av vesentlig betydning for den regionale politikken på det aktuelle området. Fylkeskommunene har rett til å fremme innsigelser mot kommunale planer som bryter med den regionale politikken, jfr § 5-4, 1.ledd. Det er fylkeskommunen selv som avgjør hva som er av vesentlig regional betydning og hva som må til for at den enkelte kommunale plan bringes i samsvar med den regionale politikken.

Departementet mener at den regionale planen er i overensstemmelse med nasjonal politikk, både når det gjelder arealbruk og forholdet mellom forvaltningsnivåene. Planen tar opp i seg prinsippene både fra nasjonale forventninger og de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Departementet benytter derfor ikke sin mulighet til å foreta endringer i planen etter § 8-4, 3.ledd, ut over det som er knyttet til konkrete innvendinger fra de tre kommunene.

Departementet forholder seg i det videre til innvendinger til de retningslinjene som kommunene har framsatt i sine formelle brev om innvendinger – "Innbringning av vedtak for departementet". Departementet behandler i det følgende retningslinjene 7, 11, 12, 14 og 15 i den regionale planen. Med unntak av disse retningslinjene har den regionale planen gyldighet slik den ble vedtatt av fylkestingene i Rogaland og Hordaland.

Krav til regional handelsanalyse i bynære områder (retningslinje 7)

Retningslinjen har følgende ordlyd:

7. Krav til regional handelsanalyse i bynære områder

- a. *Regional handelsanalyse er et verktøy utviklet på regionalt nivå til bruk for dimensjonering av framtidig behov for handelsareal, jf. pkt. 6.*
- b. *Som del av kommuneplanens arealdel, skal Haugesund, Karmøy, Tysvær og Sveio kommuner dimensjonere framtidig behov for bruksareal til handelsvirksomhet ved bruk av regional handelsanalyse. I analysen dimensjoneres behov for samlet handelsareal i kommunen, og anbefalt fordeling på regiondelsenter, områdesentre og tettsteds-/ grendesentre etter senteret sitt handelsomland og nivå i senterstrukturen.*
- c. *Ved etablering eller utvidelse av handelsvirksomhet i bynære områder (avgrenset i kart s. 30), skal det vurderes konsekvenser for det aktuelle senteret, og hvordan tiltaket kan påvirke fordelingen av handel mellom nærliggende sentre. Dersom dimensjonering ved hjelp av regional handelsanalyse ikke er gjennomført som del av kommuneplanen, jf pkt. 7b, skal dette utføres før saken sendes på høring. Der det kreves konsekvensutredning iht. pbl. § 14, kan analysen inngå i denne. Virksomhetsetableringer med areal under 1000 m² BRA utløser ikke krav om regional handelsanalyse.*

Departementets vurdering

Det er viktig med grundige analyser av konsekvensene av en ny handelslokalisering. Det finnes ulike måter å foreta slike analyser på, og dette bør det være rom for å velge etter kommunenes behov. Det er likevel positivt at Rogaland fylkeskommune utarbeider en mal for handelsanalyser som hjelpemiddel i kommunenes vurderinger av de lokale og regionale effektene av en handelsetablering. Departementet registrerer at det er lagt samme grense for

krav om handelsanalyse på Haugalandet som det er gjort i den regionale planen for Jæren – 1000m². Departementet mener at denne grensen for Haugalandets del kan heves til 1200m².

Retningslinje 7 endres derfor ved at referansene til "regional handelsanalyse" tas ut. Samtidig endres teksten i den regionale planens handlingsprogram.

Retningslinje 7 gis følgende ordlyd:

7. Krav til handelsanalyse i bynære områder (avgrenset i kart s 30)

- a. Som del av kommuneplanens arealdel, skal Haugesund, Karmøy, Tysvær og Sveio kommuner vurdere framtidig behov for bruksareal til handelsvirksomhet. I vurderingen dimensjoneres behov for samlet handelsareal i kommunen, og anbefalt fordeling på regiondelsenter, områdesentre og tettsteds-/ grendesentre.*
- b. Ved etablering eller utvidelse av handelsvirksomhet i bynære områder (avgrenset i kart s. 30), skal det vurderes konsekvenser for det aktuelle senteret, og hvordan tiltaket kan påvirke fordelingen av handel mellom nærliggende sentre. Der det kreves konsekvensutredning, kan vurderingen inngå i denne. Virksomhetsetableringer med areal under 1200 m² BRA utløser ikke krav om vurdering.*

I den regionale planens handlingsprogram endres aktiviteten "Utarbeide regional handelsanalyse til":

Utarbeide en mal for handelsanalyse som en enkel metode for avgrensing av handelsomland og rammetall for handelsomfang, arealbehov og regional effekt og fordeling mellom sentre i senterstrukturen. Hensikten er å oppnå åpenhet og etterprøvbarehet ved dimensjonering av handelsetableringer.

Koordinert rekkefølge for utbygging av boligområder i bynære områder, med tilhørende plankart (retningslinje 11)

Retningslinjen har følgende ordlyd:

11. Koordinert rekkefølge for utbygging av boligområder i bynære områder

Rekkefølge for utbygging av ledige boligområder i «bynære områder» skal baseres på faseinndeling 1-3, jf. kart side 40-41, og detaljeres gjennom kommuneplanene. Arealer utenfor fase 1-3 skal vurderes relokalisert, mens fortetting og transformasjon kan skje i alle faser.

Departementets vurdering

Retningslinje 10 gir gode retningslinjer for den kommunale planleggingen for å oppnå planens overordnede mål, mens retningslinje 11 kan synes noe detaljert. Det er viktig at kommunene sammen tar ansvaret for hvordan framtidens boligbygging skal skje. En interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge kan være et egnet redskap for koordinert boligutbygging. Dette tas inn i den regionale planens handlingsprogram som en anmodning fra departementet, med hjemmel i plan og bygningslovens bestemmelser om interkommunal planlegging, § 9-1, 2.ledd.

Retningslinje 11 gis følgende ordlyd:

11. Koordinert rekkefølge for utbygging av boligområder i bynære områder
Inntil kommunene Haugesund, Karmøy og Tysvær har utarbeidet en interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge for boligarealene i allerede godkjente kommuneplaner, bør rekkefølge for utbygging av ledige boligområder i «bynære områder» baseres på faseinndeling 1-3, jf. kart side 40-41, og detaljeres gjennom kommuneplanene. Arealer utenfor fase 1-3 bør vurderes relokalisert, mens fortetting og transformasjon kan skje i alle faser.

I den regionale planens handlingsprogram tilføyes en ny aktivitet:

"Utarbeide interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge for boligarealer".

Med utgangspunkt i de generelle retningslinjene i punkt 10a, anmodes Haugesund, Karmøy og Tysvær kommuner om å utarbeide en interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge for boligarealene som framgår av godkjente kommuneplaner. Ved fastlegging av utbyggingsrekkefølge skal følgende forhold også vektlegges:

- *Utnyttelse av etablert infrastruktur*
- *Kollektivbetjening og sykkelvegnett*
- *Potensial i forbindelse med tilrettelegging for bymiljøpakker*

Som grunnlag for planen skal kommunene utrede følgende forhold:

- *Samlet boligbehov i planområdet*
- *Samlet utbyggingspotensial, herunder potensial for fortetting og transformasjon.*

Hovedansvar: Haugesund, Karmøy og Tysvær kommuner

Arealutnyttelse, bokvalitet og tilgang til områder for lek og aktivitet (retningslinjene 12, 14, 15)

Første del av retningslinje 12 har følgende ordlyd:

12. Arealutnyttelse i boligområder

Kommunene skal i sine kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner stille krav til tetthet i boligbyggingen for å utnytte areal som bidrar til høy måloppnåelse. Krav til tetthet gjelder både ved utbygging på ledig areal og ved fortetting/transformasjon på allerede bebygd areal. Tetthetsnormene forankres som bestemmelser til kommuneplanen:

Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig at det etableres en felles standard for arealutnyttelsen i boligområder. Samtidig er det viktig å understreke at teksten angir retningslinjer og ikke regionale bestemmelser. Departementet er enig med fylkeskommunen i at det er viktig at kommunene stiller krav til tetthet i boligbyggingen. Samtidig kan størrelsene i tabellen oppfattes normativt, og ikke som retningslinjer. Dette bør framgå tydeligere av teksten. Retningslinjer, der det benyttes "bør-formuleringer", formidler likevel regional politikk, og gir derfor fylkeskommunen et grunnlag for å fremme innsigelse til kommunale planer som er i vesentlig strid med den regionale politikken på det aktuelle området.

Første avsnitt i retningslinje 12 (teksten før tabellen) gis følgende ordlyd:

Kommunene skal i sine kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner stille krav til tetthet i boligbyggingen for å utnytte areal som bidrar til høy måloppnåelse. Krav til tetthet gjelder både ved utbygging på ledig areal og ved fortetting/transformasjon på allerede bebygd areal. Tetthetsnormene forankres som bestemmelser til kommuneplanen. Nedenstående tabell angir anbefalte normer.

Øvrig tekst i retningslinje 12 gjelder uforandret.

Første del av retningslinje 14 punkt b har følgende ordlyd:

14. Bokvalitet

- a. *I kommuneplanens arealdel skal det defineres normer for minste felles uteoppholdsareal i bolig- og sentrumsområder.*

Krav til minste felles uteoppholdsareal pr bolig:

Siste del av retningslinje 14 har følgende ordlyd:

- c. *Alle boenheter bør ha egnet privat uteplass som er skjermet for innsyn og har gode solforhold.*
- d. *Ved forslag til bebyggelse som er 8 etasjer eller høyere, skal konsekvenser for lokale vindforhold analyseres.*
- e. *I kommuneplanene bør det settes rekkefølgekrav for å sikre at grunnleggende sosial og teknisk infrastruktur er på plass før brukstillatelse blir gitt.*

Departementets vurdering

Departementet har den samme vurderingen av denne retningslinjen som for retningslinje 12. Det er viktig at det etableres en felles standard for bokvalitet og minste krav til felles uteoppholdsarealer gjennom den regionale planen, men da utformet som retningslinjer. Departementet mener at det detaljeres i for stor grad i punktene c. til e. og mener at disse punktene kan tas ut uten at bokvaliteten vil bli endret.

Retningslinje 14, punkt b (teksten før tabellen) gis følgende ordlyd:

I kommuneplanens arealdel bør det defineres normer for minste felles uteoppholdsareal i bolig- og sentrumsområder.

Anbefalte normer for minste felles uteoppholdsareal pr bolig:

Underpunktene c. til e. i retningslinje 14 tas ut.

Øvrig tekst i retningslinje 14 gjelder uforandret.

Første del av retningslinje 15 har følgende ordlyd:

15. Tilgang til områder for lek og aktivitet

- a. *Kommunen skal sikre at det i bolig- og sentrumsområder er tilgang til områder for variert lek og aktivitet for alle aldersgrupper:*

Departementets vurdering

Departementet har den samme vurderingen av denne retningslinjen som for retningslinje 12. Departementet er enig med fylkeskommunen om at det er viktig at kommunene sikrer områder for lek og aktivitet, men vi er enig med kommunene i at det kan oppfattes slik at størrelsene i tabellen er normative og ikke retningslinjer.

Retningslinje 15, punkt a, gis følgende ordlyd:

- a. *Kommunen skal sikre at det i bolig- og sentrumsområder er tilgang til områder for variert lek og aktivitet for alle aldersgrupper.*

Anbefalte normer for arealkrav til lekeområder:

Øvrig tekst i retningslinje 15 gjelder uforandret.

Vedtak

I medhold av §8-4, andre ledd i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, vedtar Kommunal- og moderniseringsdepartementet følgende endringer i Regional plan for areal og transport på Haugalandet, vedtatt av Rogaland fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune henholdsvis 15.juni og 5.oktober 2016:

Retningslinje 7 gis følgende ordlyd:

7. Krav til handelsanalyse i bynære områder (avgrenset i kart s 30)

- b. *Som del av kommuneplanens arealdel, skal Haugesund, Karmøy, Tysvær og Sveio kommuner vurdere framtidig behov for bruksareal til handelsvirksomhet. I vurderingen dimensjoneres behov for samlet handelsareal i kommunen, og anbefalt fordeling på regiondelsenter, områdesentre og tettsteds-/ grendesentre.*
- c. *Ved etablering eller utvidelse av handelsvirksomhet i bynære områder (avgrenset i kart s. 30), skal det vurderes konsekvenser for det aktuelle senteret, og hvordan tiltaket kan påvirke fordelingen av handel mellom nærliggende sentre. Der det kreves konsekvensutredning, kan vurderingen inngå i denne. Virksomhetsetableringer med areal under 1200 m² BRA utløser ikke krav om vurdering.*

I den regionale planens handlingsprogram endres aktiviteten "Utarbeide regional handelsanalyse" til:

Utarbeide en mal for handelsanalyse som en enkel metode for avgrensning av handelsomland og rammetall for handelsomfang, arealbehov og regional effekt og fordeling mellom sentre i senterstrukturen. Hensikten er å oppnå åpenhet og etterprøvbarehet ved dimensjonering av handelsetableringer.

Retningslinje 11 gis følgende ordlyd:

11. Koordinert rekkefølge for utbygging av boligområder i bynære områder

Inntil kommunene Haugesund, Karmøy og Tysvær har utarbeidet en interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge for boligarealene i allerede godkjente kommuneplaner, bør rekkefølge for utbygging av ledige boligområder i «bynære områder» baseres på faseinndeling 1-3, jf. kart side 40-41, og detaljeres gjennom kommuneplanene. Arealer utenfor fase 1-3 bør vurderes relokalisert, mens fortetting og transformasjon kan skje i alle faser.

I den regionale planens handlingsprogram (på side 42 i plandokumentet) tilføyes en ny aktivitet:

"Utarbeide interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge for boligarealer"

Med utgangspunkt i de generelle retningslinjer i punkt 10a, skal Haugesund, Karmøy og Tysvær kommuner utarbeide en interkommunal plan for utbyggingsrekkefølge for boligarealene som framgår av godkjente kommuneplaner.

Ved fastlegging av utbyggingsrekkefølge skal følgende forhold også vektlegges:

- Utnyttelse av etablert infrastruktur
- Kollektivbetjening og sykkelvegnett
- Potensial i forbindelse med tilrettelegging for bymiljøpakker

Som grunnlag for planen skal kommunene utrede følgende forhold:

- Samlet boligbehov i planområdet
- Samlet utbyggingspotensial, herunder potensial for fortetting og transformasjon.

Hovedansvar: Haugesund, Karmøy og Tysvær kommuner

Første avsnitt i retningslinje 12 (teksten før tabellen) gis følgende ordlyd:

Kommunene skal i sine kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner stille krav til tetthet i boligbyggingen for å utnytte areal som bidrar til høy måloppnåelse. Krav til tetthet gjelder både ved utbygging på ledig areal og ved fortetting/transformasjon på allerede bebygd areal. Tetthetsnormene forankres som bestemmelser til kommuneplanen. Nedenstående tabell angir anbefalte normer

Retningslinje 14, punkt b (teksten før tabellen) gis følgende ordlyd:

I kommuneplanens arealdel bør det defineres normer for minste felles uteoppholdsareal i bolig- og sentrumsområder.

Anbefalte normer for minste felles uteoppholdsareal pr bolig:

Underpunktene c. til e. i retningslinje 14. tas ut.

Retningslinje 15, punkt a, gis følgende ordlyd:

- a. Kommunen skal sikre at det i bolig- og sentrumsområder er tilgang til områder for variert lek og aktivitet for alle aldersgrupper.

Anbefalte normer for arealkrav til lekeområder:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ber om at fylkeskommunene tar endringene inn i planen.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Adresseliste:

Bokn kommune

Karmøy kommune

Tysvær kommune

Hordaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune

Kopi:

Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannen i Rogaland