



Time kommune

Postboks 38

4349 Bryne

Kontakt saksbehandlar

Helene Medhus Skedsmo, 51568821

Marita Skorpe Falnes, 51568894

Uttale til varsel om oppstart av planprogram med handlingsprogram for Orstad-Nord - Kalberg - Frøyland - Kvernaland

Kommunen har som reguleringsmynde høve til å velje den planprosessen det er lagt opp til for området. Statsforvaltaren rår likevel til at kommunen følgjer kravet i nyleg vedteken kommuneplan om utarbeiding av områderegulering. Me er opptekne av at kommunen lager ein plan for området som gjer dei naudsynte interesseavvegingane på overordna nivå, som igjen vil gje betre føresetnader for gjennomføring.

Me syner til oversending av oppstartsvarsel for arbeid med planprogram for det aktuelle området dagsett 22.11.21. Vår uttale til dette varselet baserer seg på tilsendt oppstartsvarsel, notat til Regionalt planforum 01.12.21, samt sjølve møtet. Elles syner me til den føregåande kommuneplanprosessen for fase 2, med tilhøyrande mekling mv. Den 17.12.21 blei det gjennomført eit møte mellom Statsforvaltaren i Rogaland og Time kommune, med føremål å presentera hovudinnhaldet i uttalen vår og få avklara om det låg føre eventuelle misoppfatningar eller liknande.

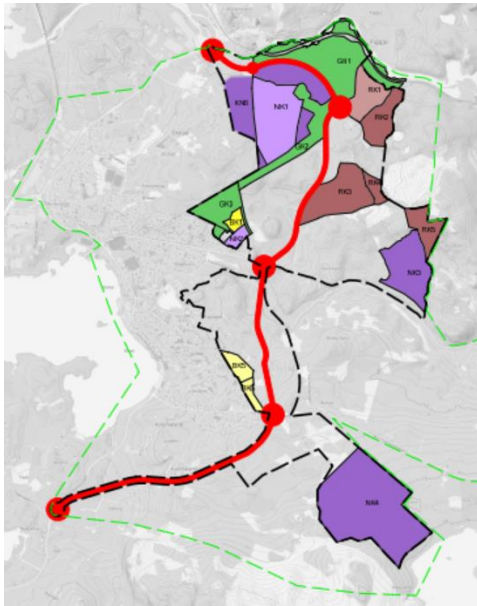
Saka gjeld

Det er sendt på høyring eit varsel om oppstart av planprogram med handlingsdel for Kalberg/ Kvernaland samt omkøyringsveg om Kvernaland etter plan- og bygningslova § 4-1.

Det går fram at hovudføremålet med planprogrammet er utarbeiding av prinsipp-planar og handlingsplan for å følgje opp krav i kommuneplanen om felles planlegging for området. Arbeidet skal gje rammer for utbygging, vidare detaljregulering og konsekvensutgreiing for omkøyringsvegen, samt områda KN6 (i Klepp), NK1-NK4, RK1-RK5, GK1-GK3, BK1, BK5 og BK6. Det skal også utarbeidast ein handlingsplan med finansiering og ansvar for dei naudsynte tiltaka knyta til utbygginga, og kommunen har skissert at dei vil nytte tinglysing av denne som eit verkemiddel for å sikre dette.

Kommunestyret har vedteke at Kalberg Utvikling AS får utarbeide forslag til planprogram med handlingsdel etter pbl. § 4-1.

Kalberg Utvikling AS består av partane som eig areal eller har avtale med dei aktuelle grunneigarane av NK1-NK4, RK1-RK5, GK1-GK3, BK1, BK5 og BK6.



Det er lista opp mange utgreiingstema som skal inngå i prosessen:

- Finansiering, utforming av og tiltak for omkøyringsvegen
- Mellombelse åtkomstvegar i byggeperioden
- Mobilitet
- Turvegar
- Straumsituasjonen
- Langsiktig plan for overskotsvarmen frå kraftkrevjande industri
- Naudsynt kommunalteknisk infrastruktur, overvatn og flaumhandtering
- Matjord – jordforbetring
- Landskapsbilete
- Massebalanse
- Prinsipp for utforming av tomtene

Statsforvaltaren sine innspel til planprogrammet

Føringar frå kommuneplanprosessen

Proessen kring kommuneplan fase 2 var omfattande. Den endelege løysinga i Kalberg-/Kvernalandsområdet hadde fleire føresegnar om rekkefølgjekrav, der eit av dei mest sentrale var krav om felles områdeplan for områda BK1, BK5 og BK6, RK1-RK5, NK1-NK4, GK1-GK3 og omkøyringsvegen for «å avklare teknisk infrastruktur for desse bustad-, nærings- og masseuttaksområda, utbyggingstakt, utbyggingsrekkefølge og finansiering av ny trase fv. 505 (omkøyringsvegen)». Vidare går det tydeleg fram av føresegnene at ny fv. 505 om Kvernaland må vere etablert før det kan gjevast byggeløyve til NK1-NK4. Av føresegn 34.4.1 gjeld det fleire krav til utgreiingar og avklaringar for alle dei områda som skal inngå i ein områdeplan. Kravet til områdeplan var eit klart premiss for den endelege løysinga i kommuneplanprosessen. Føresegnene 21.8.3 - 21.8.11 gjeld også for næringsområda.

Korkje omkøyringsvegen eller tilkomstvegar til for eksempel RK3, RK5, NK3 og NK4 er konsekvens-utgreidd på kommuneplannivå. Omkøyringsvegen spesielt vil vere ein heilt sentral faktor i utviklinga av områda. Det er i rekkefølgjeføresegnene opna for at eventuelle mellombelse vegløyvingar kan avklarast i områdeplanen, men dette kan ikkje takast til inntekt for at til dømes NK4 kan byggast ut med ein mellombels vegløyving utan områdeplan. På møtet den 17.12.21 presiserte kommunen ved ordførar at intensjonen er at omkøyringsvegen og NK4 skal stå ferdig på likt, og at mellombelse vegløyvingar i byggeperioden for NK4 vil bli avklara i det vidare arbeidet.

Det er i kommuneplanen heller ikkje avklart viktige tilhøve som rekkefølge på utbygging, volum, høgder, utnytting, mv. Slike avklaringar vil vere naturleg å ta med i ein områdeplan.

Prosess og medverknad

Kommunen legg opp til eit strategisk planprogram med tilhøyrande prinsipp-planar, handlingsdel inkludert finansiering og ansvarsfordeling. Eit strategisk planprogram vil ikkje ha noko juridisk bindande plankart eller føresegnar, jf. pbl. § 11-6 og pbl. § 12-4. Det vil gje føringar for vidare arbeid.

Kapittel 5 i plan- og bygningslova omhandlar temaet medverknad. Reglane kring motsegn finn me i dette kapitlet. Statlege og regionale organ kan ha motsegn til forslag til kommuneplanen sin



arealdel og reguleringsplanar i spørsmål som er av nasjonal eller vesentleg regional interesse. Det er ikkje høve til å gje motsegn til eit planprogram, og planprogrammet kan heller ikkje påklagast, av di godkjenning ikkje er eit enkeltvedtak.

Ved å flytte prosessen over på eit strategisk planprogram-nivå, vil det i planprogrammet kunne bli lagt føringar som ved seinare detaljreguleringar viser seg å vere vanskeleg å gjennomføre av di dei er i strid med nasjonale eller regionale interesse, eller kor det krevst avklaringar etter anna sektorlovverk. Føringar i planprogrammet ville ikkje ha juridisk verknad, og seinare detaljreguleringar kan difor i større grad og avvike frå planprogrammet.

Vidare vil retten til medverknad ikkje berre gjelde for statlege og regionale styresmakter gjennom reglane om motsegn, men også for interesseorgan og innbyggjarar. For alle desse gruppene kan det bli uoversiktleg å skulle gje uttale til opp i mot 8-10 ulike detaljreguleringar, spreidd båe over tid og geografiske avstand.

Rettsverknaden av ein vedteken områdeplan er også noko anna for grunneigarar og andre med rettsleg klageinteresse enn det føringar i eit vedteke strategisk planprogram vil vere. Til dømes er det egne reglar kring varsling og medverknad, samt moglegheit for klage på ein vedteken områderegulering. Dette er ein del av rettstryggleiken.

Tinglysing

I høyringsbrevet står det at «*handlingsplanen, krav til finansiering og ansvaret for de enkelte tiltak som kommer frem i planprogrammet, skal tinglyses på områdene som inngår i kravet om felles planlegging. Ved å nytte seg av en slik modell, vil kommunen plassere ansvaret for tiltakene og finansieringen av disse på utbyggerne. (...) Endelig fastsetting av metode for tinglysing vil bli avklart i planarbeidet.*» Det kan sjå ut som kommunen her har lagt til grunn dei nye føreslegne reglane i pbl. § 11-8 som har vore på høyring i haust. Dette lovforslaget har ei rekkje prosesskrav knytt til fordeling av utgifter til infrastruktur, avtalar, garanti og forskottering mv., blant anna knytt til kor nøyaktig et kostnadsestimat skal vere. Det er per no også berre eit lovforslag, og ikkje endeleg vedteke.

Det går fram av tinglysinglova §§ 12 og 13 kva som kan tinglysast. Tinglysing i grunnboka er for det første alltid knytt opp i mot ein særskilt matrikulert grunneigedom, ikkje på områdenivå. Ein handlingsplan utgått frå ein kommunal plan kan heller ikkje tinglysast. Me tek atterhald om at kommunen har undersøkt og greidd ut dette meir detaljert enn det som går fram av oppstartsvarselet og kommunestyresak 063/21. Men me har vore i kontakt med båe Kartverket og KMD kring denne tematikken. Vår tilbakemelding er at slik det no er presentert, ikkje er mogleg å tenke tinglysing av ein handlingsplan med krav til finansiering og ansvarsfordeling basert på eit strategisk planprogram. Det som eventuelt kan tinglysast på grunneigdomsnivå er til dømes eit hefte på ein eigedom, pantobligasjonar, servituttar, rettskraftige rettsavgjerder knytt til fast eigedom mv. Kommunen kan likevel aldri binde opp reguleringsmynda si i avtaler med utbyggjarar eller andre avtalepartar. Det vil seie at dess meir usikkerheit det er kring om utbyggingsplanane lar seg realisere, dess vanskelegare vil det vere å lage avtalar om finansiering og gjennomføring. På møtet den 17.12.21 blei det presisert frå kommunen at det ikkje var sjølve handlingsplanen som skulle tinglysast, men privatrettslege avtaler som springer ut frå denne.

Kva avtaler kommunen som rettssubjekt inngår med sine avtalepartar kring gjennomføring og finansiering er ei sak for seg, så lenge ikkje reguleringsmynda blir bunde opp. Kva offentlege krav og føringar som gjeld og følgjer av ein juridisk bindande plan er noko anna. Statsforvaltaren har som høyringsinstans i plansaker ansvar for å syte for at dei nasjonale og vesentlege regionale



interesseområde me er sett til å ivareta blir sikra gjennom arealdisponeringar og juridisk bindande føresegner som vil gjelde for ein kvar tiltakshavar.

Å velje ein prosess som strid med føringane i kommuneplanen vil slik me vurderer det ikkje medføre noko tid spart. Snarare vil det vere så mange usikre faktorarar at det gjer stor grad av uvisse med omsyn på å sikre avtalar om finansiering og gjennomføring. Det kan også bli tilfelle at det vil komme motsegner og klager i dei påfølgjande detaljreguleringsprosessane av di det er mange uavklarte tilhøve på meir overordna nivå, som igjen vil medføre at «tida går». Ligg det ein vedteken områdeplan for området, vil det vere lettare å fremme detaljreguleringar i tråd med overordna plan.

Områdeplan

Me har forståing for at det er ønskje om ein raskare prosess enn det kommunen tenkjer det vil ta å lage ein områdeplan. Vidare har me forståing for at kommunen vurderer at det vil vere meir hensiktsmessig at den enkelte utbyggar detaljregulerer sine eigne område, med alt det vil krevje av detaljert kunnskap om verksemda, og at dei ber kostnadane med reguleringsprosessen. Me er kjente med at det finst fleire ulike modellar for å sikre plan-gjennomføring. Kommunen har sjølv synt til døme frå Bergen, Bærum og Oslo (VPOR-modellen). Rogaland fylkeskommune synte i planforum også til VPOR-modellen i Oslo, og utvikling av Ullandhaug-området ved nye SUS som eit anna døme.

Det er likevel vår vurdering at det vil vere veldig uheldig å uthole ein nyleg vedteken kommuneplan ved ikkje å lage ein samla plan for området slik det følgjer av kommuneplanen sine føresegner. Me vil stå att med eit svært stort område nesten utan juridisk bindande føresegner. KMD sin rettleiar for reguleringsplanar syner i pkt. 2.5.3 til at føremålet med ein områdeplan er at *«kommunen skal ha et redskap som sikrer områdevisse avklaringer som gir helhetlige løsninger for områder der kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan ikke gir tilstrekkelige løsninger»*. Kommuneplanen fase 2 gir ikkje tilstrekkelege avklaringar for ei rekkje forhold for Kalberg-området, av di det meste vart «utsett» til ein komande områdeplan. Av pkt. 2.5.4 i den same rettleiaren frå KMD heiter det at i *«utgangspunktet er områderegulering en plan som avklarer hovedstrukturene innenfor et område før delområdene detaljplanlegges. Eksempelvis kan områderegulering brukes for å avklare hovedstruktur for veg-, vann/avløp, gang/syssel- og kollektivsystem, overvannsløsninger, grønnstruktur og byggeområder, uten å gå i detalj på eksempelvis tomtedeling»*, av di det kan kome i seinare detaljregulering for mindre område/delfelt.

Oslo kommune har lang erfaring med bruk av alternative planprosessar, og har gitt eigne retningslinjer for når ein skal nytte områdeplan, og når ein kan nytte planprogram med VPOR. I høve til desse retningslinjene skal områdeplan veljast når det til dømes er snakk om umodne utbyggingsområde som fordrar særskilt kommunal innsats og «leiartrøye», område med mange grunneigarar, område med stort behov for teknisk og grøn infrastruktur, område der ekspropriasjon kan vere aktuelt, og i område med særskilde statlege sektorinteresser. På den andre sida kan planprogram med VPOR nyttast når områda er marknadsmessige byggemodne, når planprosessane må skje raskt, når byggeområdet er planfagleg mogeleg å avgrense og middels komplisert, og når grunneigarar og tiltakshavarar har samanfallande interesse.

At utbygginga av Kalberg-/Kvernalandområdet i følgje kommunen skal skje over ein lang tids-horisont er difor i seg sjølv eit argument for å få avklart dei overordna og berande strukturane på områdeplannivå. Det vil vere ein meir egna prosess for eit så komplekst område å sikre juridiske avklaringar av arealbruk og føresegner på områdeplannivå av di mange av områda er gjensidig avhengige av kvarandre og av felles løysingar. Overordna avklaringar det er vissheit om at kan gjennomførast vil i større grad sikre at dei seinare detaljreguleringsplanane i området faktisk lar seg gjennomføre. Det er mange ukjende faktorar kring fleire av dei tiltaka og verksemdene det er planar



for i området, og dei samla konsekvensane kan også bli dårlegare utgreidd om det ikkje blir laga ein samla plan.

Gjennom ein områdeplan vil det også bli avklart tilkomstveggar eller anna infrastruktur over område som i dag er LNF-område, og det vil kunne eksproprierast til vegføremål om det er naudsynt for å føre fram veggar. Slike avklaringar om bruk av verkemiddel for gjennomføring er viktig å få avklart på eit overordna nivå. Det er også sett av store felt for grønstruktur i området, frå Figgjoelva til Kvernaland (GK1-GK3), og desse er det også viktig blir regulert og sikra gjennomført. Dersom det er tenkt at desse skal detaljregulerast direkte frå kommuneplanen, stiller me spørsmål til kven som skal detaljregulere og koste desse.

Forslag

Me vil rå i frå at kommunen lar vere å laga ein områdeplan. Det er eit klart premiss i frå den endelege prosessen kring kommuneplan fase 2 at det skal lagast ein områdeplan. At planområdet er komplisert og krevjande, og at utbygginga skal gå føre over lang tid, talar ytterlegare for at området må sjåast på i ein heilskap.

Områdeplanen treng ikkje vere så detaljert at me kan gå direkte frå områdeplan til byggjeløyve, men kan vere ein vidareføring av kommuneplanen for området, med ei litt grov detaljeringsgrad. Då er det fleire element som kan gjerast juridisk bindande (knytt til rekkefølge, volum, utnytting, krav til utforming av bygg, infrastruktur mv), noko som vil leggje rammer for vidare detaljering. Samstundes kan det vere krav om detaljregulering for dei enkelte delfelta, og der det er naturleg kan kommunen igjen bruke omsynssone for felles planlegging for fleire mindre delfelt. Det er heller ikkje noko til hinder for at det for enkelte område kan gå føre seg ein parallell prosess her. Dersom vegtraseen til dømes vert avklart og konsekvensutgreidd gjennom områdeplanen, medan det vert stilt krav om vidare detaljregulering for dei andre delfelta (NK1-NK4 mv), kan private forslagsstillarar arbeide parallelt med sine detaljreguleringar. Kommunen må koordinere og syte for at områdeplanen blir vedteken først, og om detaljreguleringane er i tråd med overordna avklaringar vil dei kunne bli vedteke relativt raskt etter områdeplanen. Rettleiaren til KMD opnar også for ein prosess der til dømes omkøyringsvegen og NK4 kan avklarast i områdeplan om me tenker at dette er første byggetrinn, og me siterer frå s. 24-25; *«Eksempelvis kan planen samtidig med å gi avklaringer for helheten i området, angi detaljer for første byggetrinn og krav om detaljregulering for de øvrige områdene. Det kan gi tidsbesparelser å detaljplanlegge ett eller flere byggetrinn/områder i samme plan for å ivareta helheten.»* Det er ikkje noko til hinder for at ulike tiltakshavarar jobbar parallelt med sine planar, og at dei blir «sydd saman» til slutt, rett før politisk behandling.

Omkøyringsvegen er ein heilt sentral faktor i utviklinga av området. Det ligg som eit vilkår at veggen, og anna infrastruktur, skal på plass før utbygging. Det vil vere uheldig og i strid med føregåande kommuneplanprosess om resultatet her blir ei detaljregulering og utbygging av næringsområda utan at dei andre elementa er på plass.

Konklusjon

Kommunen har som reguleringsmynde stor grad av fridom til å velje den prosessen det blir lagt opp til her. Det avvik likevel, som kommunen sjølv skriv, frå kommuneplanen sine føresegner og vil krevje dispensasjon frå plankravet. Kommunen kan fritt fremje planar og planprosessar som er i strid med overordna plan, men då må det ofte reknast med noko motstand. Det er vår vurdering at ei slik løysing kommunen legg opp til er i strid med dei føresegnene som vart landa i ein lang og kompleks kommuneplanprosess, og som var ei kompromissløyving inngått mellom kommunen, Staten og fylkeskommunen.



Av pbl. § 4-1, 3. ledd går det fram at dersom statlege og regionale styresmakter på bakgrunn av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale omsyn, skal dette gå tydeleg fram av uttalen til forslaget til planprogram. I denne saka er det i hovudsak sjølv prosessen og manglande juridiske krav til den vidare utbygginga me vurderer kan komme i konflikt med viktige nasjonale og regionale omsyn. Det er ikkje sett noko krav til utnytting, utbyggingstakt eller rekkjefølgje mv i kommuneplanen sin arealdel. Til dømes vil det vere avgjerande med omsyn på barn- og unge sine interesser og omsynet til nærmiljø at omkøyingsvegen er på plass før utbygginga av dei store næringsområda og arbeidet med masseuttaka kan starte, slik kommuneplanføresegnene føreset. Det er også fleire element under temaet samfunnstryggleik som bør sjåast på samla for alle dei verksemdene som skal inn her, til dømes kring straumforsyning, terrortrugsmål ol. Vidare er me opptekne av rettstryggleiken til innbyggjarane i området, og at kommunen må legge opp til tydelege og forstålege medverknadsprosessar.

Sjølv om dei ulike delfelta er omdisponerte på kommuneplannivå, er det også framleis sterke natur- og jordverninteresse i og rundt området. Desse må takast omsyn til ved planlegging av til dømes tilkomstvegar og endeleg utforming av omkøyingsvegen, og også innan delar av utbyggingsområda knyta til grønstruktur mv.

Til slutt vil me oppfordre kommunen til å ta ei ekstra vurdering kring dette med tinglysing før endeleg val av prosess. Som me har peika på, kan me ikkje sjå at det er høve til å tinglyse ein handlingsplan på områda, slik kommunen har presentert det i oppstartsvarselet. Kommunen har sjølv sagt at endeleg metode for tinglysing skal vurderast undervegs i prosessen, og dette var også tema på møte den 17.12.21. Vår klare oppfordring er at kommunen gjer tilstrekkelege utgreiingar kring ein eventuell modell før planlegginga blir teken vidare. Det kan vere ulike premisser for dei ulike modellane kommunen har sett hen til, til dømes kor vidt kommunane er inne som grunneigar og aktiv deltakar i utviklingsområde-/selskap, om det ligg føre tilstrekkeleg avklaringar i overordna plan (kommunedelplan/områdeplan), kor store interessekonfliktar det er i område mv. Det er viktig at kommunen, dersom ein slik strategisk planprogram-modell blir valt, er sikre på at det let seg gjennomføre, at modell for finansiering og avtaler mv. er juridisk haldbare, og at kommunen og utbyggjarar får det ønskjelege «produktet» frå denne prosessen.

Når det gjeld dei utgreiingstema kommunen har lista opp, vil dei langt på veg vere dekkande med tanke på dei krav som følgjer av kommuneplanen sine føresegner. Når det gjeld nivået på utgreiingane, vil det vere naturleg at dei er like anten kommunen vel eit strategisk planprogram eller ein områderegulering. Det må i alle høve vere tilstrekkeleg utgreidd til at kommunen har eit godt avgjerdsgrunnlag med tanke på om planane er moglege å realisere og avdekke eventuelle konfliktar.

Med helsing

Bent Høie
statsforvaltar

Marit Sundsvik Bendixen
fylkesmiljøvernsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091	0301	Oslo
Rogaland fylkeskommune	Majorstuen		
	Postboks 130	4001	Stavanger