



Saksframlegg

| Utvalg | Utvalgssak | Møtedato |
|---------------|------------|----------|
| Komite plan | | |
| Formannskapet | | |
| Kommunestyret | | |

Endring av kommuneplanens arealdel - 2. gangs behandling

Rådmannens forslag til innstilling:

Mindre endring av kommuneplanens arealdel vedtas med de endringene som er beskrevet under rådmannens vurdering, jf. pbl. §§ 11-15 og 11-17.

Vedlegg:

Bestemmelser og retningslinjer- 2. gangs behandling
Bestemmelser og retningslinjer- høringsutkast med alle endringer
Planbeskrivelse - høringsutkast
KPA_plankart 2. gangs behandling_20170908
KPA_kartutsnitt_sentrum_20170908
KPA_temakart_elver_20170911
KPA_temakart_veg_flystøysoner_stjørdal_A0_20170911
KPA_plankart_høringsutkast_20170228
Høringsuttalelse til mindre endring av kommuneplanens arealdel, Stjørdal kommune
Høringsuttalelse fra Nord-Trøndelag Fylkeskommune datert 22.06.17
Uttalelse fra Mattilsynet datert 06.06.17
Høringsuttalelse om "mindre endring" av kommuneplanens arealdel
Uttalelse fra Avinor AS datert 18.05.2017
Uttalelse fra Bane Nor datert 07.06.17
Uttalelse fra Sametinget datert 08.06.2017
Innspill til kommuneplanens arealdel fra Norconsult AS datert 06.06.17
Vedlegg til brev
Møte med Fylkesmannen og fylkeskommunen 09.06.2017 ang. endringer i KPA

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Gjeldende kommuneplan

Sammendrag:

Formannskapet vedtok å legge en mindre endring av kommuneplanens arealdel (KPA) ut på høring i sak 67/17 20.04.2017. Endringene ble lagt ut på høring 28.04.2017, med høringsfrist 20.04.2017.

Kommunen mottok seks uttalelser til høringsuttalelser innen fristen, mens Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (FM) og Nord-Trøndelag fylkeskommune (FK) fikk utsatt høringsfrist. Totalt er det kommet inn åtte uttalelser. Det er ikke fremmet innsigelser til planforslaget.

Fylkesmannen har etterlyst mer dokumentasjon fra kommune på temaet støy. Både FM og FK har fått utsatt høringsfrist på dette temaet inntil kommunen kommer med de nødvendige utredningene. Behandling av punkt 1.7.1 og andre endringer knyttet til støy er dermed utsatt.

Hensikten med den mindre endringen er forenkling og effektivisering av planen, samt å rydde opp i juridiske uklårheter. For å kunne ta i bruk den reviderte planen så raskt som mulig, velger rådmannen å fremme de delene av planen som er avklart til 2. gangs behandling. For de delene som ikke er avklart er ordlyden i gjeldende plan beholdt. En ny sak om endring av planen vil fremmes når også temaet støy er avklart. Merknader knyttet til støy vil bli behandlet da.

Saksopplysninger

Generelt om merknadene:

Både FM og FK påpeker at det er positivt at kommunen tar grep og gjør justeringer i kommuneplanen som foreslått. Samtidig peker begge på tema som bør vurderes i en ordinær rullering av KPA. Kommunestyret vedtok følgende i sak 21/2017, 23.03.2017: *«Det startes ikke opp noe nytt arbeid med rullering av kommuneplanens arealdel før kommuneplanens samfunnsdel er vedtatt.»* Innspill til neste rullering av KPA bør primært komme i forbindelse med at planprogrammet for rulleringen sendes på høring. Innspill knyttet til endringer av KPA ut over det som er på høring er henvist til neste rullering, og er ikke vurdert ytterligere.

Uttalelse fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag:

Positiv til at kommunen gjennomfører en slik revisjon. Har hatt flere plansaker på høring som viser at det er behov for en full revisjon av KPA, og oppfordrer kommunen til å prioritere dette.

Landbruksavdelingen: Positiv til at «grønn strek» endres tilbake fra retningslinje til bestemmelse. Ingen innvending til at avstandsgrensen mellom bolig og fulldyrka jord endres til retningslinje. Mener kommunen bør vurdere å øke utnyttelseskravene for utbyggingsområder i neste rullering av KPA.

Miljøvern avdelingen: Har fått utsatt høringsfrist på tema støy i påvente av en konsekvensvurdering fra kommunen. Positiv til at overvannshåndtering er tatt inn i planen. Finner presiseringen av hva som er avlastingssenter nyttig.

Kommunalavdelingen: Anbefaler å fjerne retningslinje til punkt 1.1.1 om krav til reguleringsplan, da formuleringen kan oppfattes som en oppmykning i forhold til plan- og bygningsloven (pbl).

Mener formuleringen i punkt 1.1.3 om forholdet til eldre reguleringsplaner er en klar forbedring fra gjeldende plan, men anbefaler at områdene vises med skravur i neste rullering.

Punkt 1.4.6 om overvann kan være vanskelig å håndheve, da det vil være vanskelig å fastslå hvor stor del av en flomtopp som skyldes avrenning.

Handel med plasskrevende varer regnes som forretning (SOSI-kode 1150), ikke næring (SOSI-kode 1300). Mener derfor næringsområdene der det åpnes for handel med plasskrevende varer er feil framstilt i plankartet.

Rådmannens kommentar:

Det er positivt at FM ser nytten i det arbeidet kommunen har gjort. Innspill til neste rullering av KPA er ikke vurdert.

Rådmannen tilrår å fjerne retningslinjen til punkt 1.1.1 i tråd med anbefalingen fra FM. Kommunens rett til å kreve reguleringsplan følger direkte av pbl. § 12.1.

Kommunen har nylig gjennomført et omfattende arbeid knyttet til håndtering av overvann, og det er viktig å følge opp dette gjennom kommuneplanen. Rådmannen foreslår å omformulere bestemmelsen, slik at den blir lettere å forvalte.

Kommunalavdelingen mener næringsområder der det åpnes for handel er feil fremstilt i plankartet. De omtalte områdene er områder som primært skal benyttes til næringsformål, men der det tillates innslag av handel med plasskrevende varegrupper. Grunnen til at handel er spesifisert i retningslinjene er nettopp fordi dette er et tillegg til hovedformålet. En omdisponering fra næring til forretning signaliserer at man primært ønsker handel i disse områdene, hvilket ikke stemmer. En omdisponering til kombinert næring og forretning kan også oppfattes som en større åpning for handel enn det kommunen egentlig ønsker. I reguleringsplanene er det tydelig vist hvor det er åpning for forretning, og hva slags handel som tillates. En omdisponering av arealene i KPA bør ikke skje uten en overordnet gjennomgang av organiseringen av handel og næring i kommunen, dvs. tidligst ved neste fulle revisjon av KPA. Rådmannen tilrår derfor ikke å endre plankartet i disse områdene på nåværende tidspunkt.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Det er positivt at kommunen har en slik gjennomgang av kommuneplandokumentene. Samtidig kan det være krevende å avgjøre hva som hører inn under en slik justering, og hva som bør vente til en full rullering.

Anbefaler at kommunen gjør en vurdering av om det skal tas inn egne føringer for universell utforming i kommunen ved neste revisjon, ut over det som følger av lovverket.

Støy: I Stjørdal sentrum er det behov for å jobbe med trafikkreduserende tiltak, slik at støynivået reduseres. Dette krever en rekke tiltak som ikke kan forankres i KPA.

Positiv til at forholdet til regional plan for arealbruk avklares ved at avlastingssenter blir tydelig definert i bestemmelsene. Anbefaler å gjøre en vurdering av arealbruken på Havnegata 18-20, enten nå eller i forbindelse med neste revisjon.

Stiller spørsmål ved om det er riktig å ta ut retningslinje for krav til bebyggelse og uterom så lenge kommunen ikke har annet veiledningsmaterieell om temaet.

Positiv til at føringer for nyere tids kulturminne ikke er endret. Viser til arbeidet med kulturminneplan for kommunen, og påpeker viktigheten at denne forankres i KPA ved neste rullering.

Rådmannens kommentar:

Merknader som ikke er direkte knyttet opp mot de foreslåtte endringene i planen er ikke vurdert.

Når det gjelder Havnegata 18-20 vises det til merknad til FM's uttalelse. En omdisponering av dette området må sees i sammenheng med øvrige forretnings- og næringsområder i kommunen.

Kommunen har en egen veileder for utarbeidelse av reguleringsplan. Rådmannen anbefaler at denne suppleres med nødvendige retningslinjer for bebyggelse og uterom, framfor å beholde ren veiledningstekst i kommuneplanbestemmelsene.

Mattilsynet:

Punkt 5.1.2: Anbefaler at det konkretiseres hvilke vannverk som er berørt, med kartreferanser. Foreslår en endring i rekkefølgen på setningene i retningslinjen i samme punkt.

Rådmannens kommentar:

Alle drikkevannskilder er vist med hensynssone, og bestemmelsen knytter seg til denne sonen. Det er også oppgitt stedsnavn i overskriften. Rådmannen oppfatter at det som etterspørres er en unik kode for hvert område, slik utbyggingsområdene har (S1, N11, BF3 osv.). Det er en generell utfordring at det kan være vanskelig å orientere seg i hensynssonene, særlig for dem som ikke bruker planverktøyene daglig. Dette er derfor et aktuelt tema for mer enn bare drikkevannskilder. Rådmannen mener det vil være uheldig å gjøre endringer i framstillingen av en hensynssone uten å gjøre en tilsvarende vurdering for alle hensynssoner, og tilrår å avvente med dette til neste rullering.

Å endre rekkefølgen på setningene i retningslinjen vil ikke ha noen juridisk virkning. Rådmannen anbefaler at retningslinjen endres til følgende:

«Drikkevannskildenes nedslagsfelt skal holdes fri for tiltak som kan skade vannkvaliteten. Alle tiltak, jf. pbl. 1-6, sendes Mattilsynet for uttalelse. Drikkevannskildene med nedslagsfelt bør ivaretas både som drikkevannskilder og rekreasjonsområder.

Nye småbåthavner tillates ikke.»

Naturvernforbundet

Negativ til at det foreslås å redusere minstekravet til sykkelparkering fra 0,5 til 0,3 sykkelplasser per ansatt.

Reagerer på at ordlyden er endret fra «skal» til «bør» i punkt 1.7.5 krav om hensyn til natur, landskap og grønstruktur.

Reagerer på forslaget om å fjerne etterkontroll ved tiltak som kan ha virkning for vann og vassdrag, punkt 1.7.6

Har også uttalt seg om støy, denne delen av uttalelsen vil bli behandlet senere.

Rådmannens kommentar

Kravet til sykkelparkering i gjeldende plan er 0,3-0,5 plasser per ansatt. Minstekravet er dermed uendret. 0,5 er foreslått fjernet fordi det kan oppfattes som et maksimumskrav, og det er ikke ønskelig å sette et øvre tak for antall sykkelparkeringsplasser i kommuneplanen.

Juridisk sett er en retningslinje en anbefaling, ikke et krav. Ordlyden i retningslinjen må reflektere dette, derfor er «skal» endret til «bør» for de fleste retningslinjene i KPA. Unntaket er

der retningslinjen utdyper hvordan tilhørende bestemmelse skal tolkes, eller der kravet er hjemlet i annet lovverk enn plan- og bygningsloven (pbl.).

Dersom en retningslinje skal endres fra anbefaling til krav må den flyttes fra retningslinje til bestemmelsene. Årsaken til at retningslinjene i punkt 1.7.5 ikke er foreslått endret til bestemmelser er fordi det er ønskelig å kunne gjøre mindre inngrep i de aktuelle områdene uten dispensasjon, f.eks. i forbindelse med rassikring og etablering av infrastruktur.

Kravet om å dokumentere tiltakets virkning på vassdraget økologiske og kjemiske tilstand er utvidet fra å gjelde 100 m fra vassdrag til å gjelde alle bygge- og anleggstiltak i kommunen. Topografi og grunnforhold kan gjøre at avrenning påvirker vassdraget også for tiltak som ligger mer enn 100 m unna, og dette er en styrking av hensynet til vannkvalitet.

Samtidig vet vi at svært mange bygge- og anleggstiltak i kommunen vil ha minimal påvirkning på vassdragene, enten fordi de ligger for langt unna, eller fordi tiltaket ikke medfører økt avrenning. Dette gjelder bl.a. det meste av bolig- og hytteutbygging. Krav om avbøtende tiltak og oppfølging/ prøvetaking bør begrenses til de tiltakene der dokumentasjonen viser at det kan være fare for at avrenningen vil ha negativ påvirkning på omkringliggende vann og vassdrag. Dette er ivare tatt gjennom den foreslåtte bestemmelsen.

Andre uttalelser:

Avinor har kommet med en merknad knyttet til flystøy. Denne vil bli behandlet senere. Sametinget og Bane NOR har ingen merknad til høringsutkastet.

Private innspill

Det er kommet inn et innspill om endret arealbruk fra LNFR til boligformål. Hverken oppstartsvarelet eller prosessen med den mindre endringen åpner for å omdisponere areal, da dette er en utredningspliktig endring, uavhengig av omfang. Rådmannen anbefaler derfor å avvise dette innspillet, og henviser til en ordinær rullering av KPA, der det åpnes for omdisponering.

Møte med Fylkesmannen og fylkeskommunen 9.6.2017

Administrasjonen i Stjørdal kommune hadde et møte med FM og FK i høringsperioden for å drøfte høringsforslaget og komme med oppklaringer. I møtet ble det diskutert behovet for noen justeringer av bestemmelsene. Under følger punktene som ble diskutert, med Rådmannens kommentar. Punkter om støy behandles på et senere tidspunkt.

1.1.2: FM stilte spørsmål ved om det er riktig å stille krav til områderegulering for Langstein næringsområde N29. Innsigelse til området fra forrige revisjon er ikke avklart, og området er derfor ikke en del av den juridisk bindende planen.

Rådmannens kommentar: Anbefaler å føye til en merknad om at området ikke er rettskraftig.

1.2: Kommunen bør vurdere å la rekkefølgekravet til lek og uteoppholdsareal for BF1-3 stå som i dag, da det ikke er krav om områderegulering for alle BF-områdene.

Rådmannens kommentar: Anbefaler å beholde rekkefølgekravet som i gjeldende plan.

1.6.1: Endring av uteoppholdsarealkravet for boligfelt utenfor sone A og B fra sone D til sone C kan være KU-pliktig. Det savnes en vurdering av hvilke konsekvenser dette får for barn og unges tilgang til uteareal. Kommunen forutsetter at FM og FK kommer med en nærmere vurdering av dette i sine uttalelser.

Rådmannens kommentar: Hverken FM eller FK har kommentert dette ytterligere i sine uttalelser, og Rådmannen anbefaler derfor at endringen vedtas i tråd med høringsutkastet.

5.2.1: Begrepet INON er ikke lenger i bruk, og kommunen bør endre formulering av retningslinjen.

Rådmannens kommentar: Rådmannen anbefaler å endre bestemmelsens andre ledd til følgende: «Sammenhengende naturområder med urørt preg: I sammenhengende naturområder med urørt preg skal kommunen i hvert enkelt tilfelle vurdere grundig hvorvidt inngrep kan tillates eller ikke.»

Vurdering

Rådmannens vurdering av innspill som er kommet inn i høringsperioden er omtalt under gjennomgangen av de enkelte innspillene. Med unntak av temaet støy, som ikke er behandlet i denne saken, er det ikke kommet negative reaksjoner på hovedgrepene i høringsforslaget. Rådmannen anbefaler derfor at den mindre endringen blir vedtatt, med følgende endringer:

1.1.1: Følgende retningslinje tas ut av planen: *«Kommunen kan kreve reguleringsplan der det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser, jf. pbl. § 12.1.»*

1.1.2: Følgende fotnote tas inn i planen: *«*) Langstein næringsområde N29 er unntatt rettsvirkning grunnet uavklart innsigelse.»*

1.2: Rekkefølgekrav om at felles og offentlig uteareal for lek og opphold skal være opparbeidet før boligene tas i bruk beholdes som i gjeldende plan, dvs. at kravet også gjelder BF1-3.

1.4.6: Bestemmelse om overvann endres fra: *«Avrenning etter utbygging eller andre tiltak (f.eks. etablering av parkeringsplass) skal ikke gi større flomtopper enn før utbygging.»*

til: *«Ved utbygging eller andre tiltak som kan øke overvannsavrenningen til omkringliggende områder skal det etableres fordrøyning, magasinering eller andre tiltak som begrenser flomtoppen i aktuelle resipienter. Krav om flomdempende tiltak kan fravikes dersom det kan dokumenteres at alle resipienter som kan påvirkes av tiltaket har tilstrekkelig kapasitet.»*

5.1.2: Retningslinjen første ledd endres fra: *«Drikkevannskildene med nedslagsfelt bør ivaretas både som drikkevannskilder og rekreasjonsområder. Drikkevannskildenes nedslagsfelt skal holdes fri for tiltak som kan skade vannkvaliteten. Alle tiltak, jf. pbl. 1-6, sendes Mattilsynet for uttalelse.»*

til: *«Drikkevannskildenes nedslagsfelt skal holdes fri for tiltak som kan skade vannkvaliteten. Alle tiltak, jf. pbl. 1-6, sendes Mattilsynet for uttalelse. Drikkevannskildene med nedslagsfelt bør ivaretas både som drikkevannskilder og rekreasjonsområder.»*

5.2.1: Retningslinjen andre ledd (om INON-områder) endres fra: *«INON – Inngrepsfrie naturområder i Norge: For områder som ligger minst fem km fra tyngre tekniske inngrep, jf. INON og i hensynssonen rundt, skal kommunen vurdere grundig i hvert enkelt tilfelle hvorvidt inngrep kan tillates eller ikke. For definisjon av tyngre tekniske inngrep vises til INON.»*

til: *«Sammenhengende naturområder med urørt preg: I sammenhengende naturområder med urørt preg skal kommunen i hvert enkelt tilfelle vurdere grundig hvorvidt inngrep kan tillates eller ikke.»*

Det anbefales ikke ytterligere endringer i bestemmelsene som følge av innspillene.

I løpet av høringen ble det oppdaget at kommunen ikke benytter de sist oppdaterte beregningene for flystøysoner i sine kommuneplankart. Krav til støyfaglig utredning er knyttet til om grenseverdiene for gul støysone overskrides, ikke bare hensynssonen i kartet. Støy er et folkehelseproblem, og oppdaterte støysonekart er viktig for å gi innbyggerne mulighet til å ta et informert valg om hvor i kommunen de skal bosette seg.

Ettersom støy er et tema det skal tas hensyn til uavhengig av framstilling i kartet, mener Rådmannen at det ikke er nødvendig med en ny høringsrunde for å kunne ta inn de oppdaterte flystøysonene. Rådmannen anbefaler derfor at kommuneplankartet endres i tråd med sist oppdaterte beregning av flystøysoner fra Avinor. Samtidig anbefales det å justere grensa for fortettingssone BF3 sør for E14, slik at det ikke blir overlapp mellom fortettingssonen og rød flystøysone der det ikke åpnes for nye boenheter.