

Metode for fagleg konsekvensutgreiing av enkeltinnspel

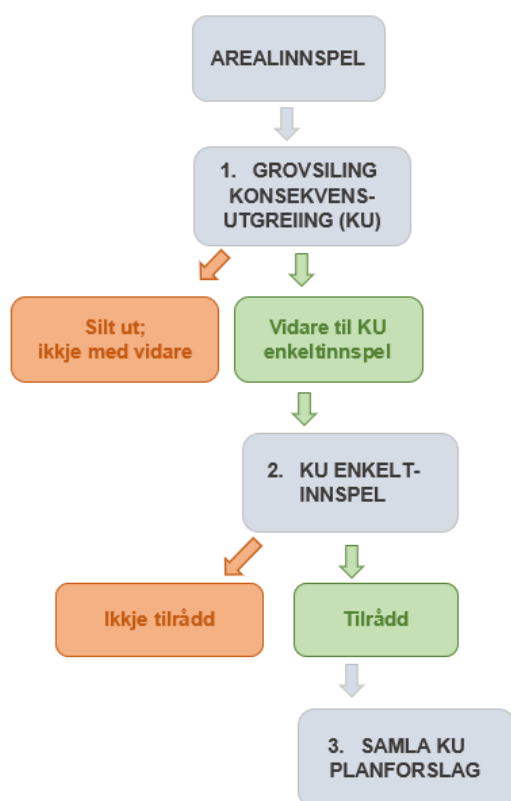
Innleiing og bakgrunn

Plan- og bygningslova (pbl.) set krav om at alle planar etter lova skal skildre planen sine verknader som ein del av planomtalen. For kommuneplanen sin arealdel skal ein gjennomføre ei utvida vurdering og skildring av planen sine verknader for miljø og samfunn (ei konsekvensutgreiing). Forskrift om konsekvensutredningar (KU-forskrifta) utfyller pbl. på dette området.

I samband med rulling av kommuneplanen sin arealdel er det opna for innspel til endringar. I alt er det kome inn om lag 325 innspel, som skal konsekvensutgreiast kvar for seg, i tillegg til at kommuneplanen sine samla verknader skal konsekvensutgreiast. Dette er ressurskrevjande arbeid, og det er difor først gjennomført ei grovsiling av arealinnspela der innspel som ikkje er i tråd med arealstrategiar og overordna mål vert silt ut i ein tidleg fase. Sjå eigne rapportar om gjennomførte grovsilingar 16.01.2023 (1. gongs politisk handsaming) og 30.03.2023 (2. gongs politisk handsaming), samt politisk vedtak i Formannskapet 27.06.2023.

Det er så gjennomført ei detaljert konsekvensutgreiing av dei innspela som står att etter gjennomført grovsiling. Innspela vert tilrådd positivt, negativt eller «positiv ved behov». Til slutt vert det gjennomført ei samla konsekvensutgreiing av heile kommuneplanen.

Dette dokumentet gjer greie for metode, gjennomføring, og resultat av konsekvensutgreiinga av enkeltinnspela som er gått vidare etter grovsilinga.



Figur 1 Illustrasjon KU-prosess i samband med kommuneplanen sin arealdel (KPA)

Utgreiing og analyse

Konsekvensutgreiing

Godkjent planprogram, notat om grovsiling, samt dette notatet, skildrar det metodiske grunnlaget for konsekvensutgreiinga. Det slår fast at det skal leggjast til grunn tilgjengeleg og relevant informasjon, i tillegg til at lokal kunnskap og fagleg skjønn vil vera ein viktig del av konsekvensutgreiinga for nokre tema.

KU-metodikken er bygd på Statens vegvesen si handbok, V712, og M-1941 frå Miljødirektoratet, men med ei tilpassing til det konkrete plannivået (kommuneplan). Storleik/omfang av arealendringa vert vurdert opp mot konsekvensar. Verdi og konsekvens vert sett i tråd med tabell under, og vidare er konsekvensane synleggjort ved bruk av fargeskala frå rødt til grønt.

-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
----	----	----	---	----	----	----

Konsekvensutgreiingane for enkeltinnspel følgjer denne metodikken, og alle innspela vert såleis vurdert på same måte. Når det gjeld vektinga (frå -3 til +3) er det ikkje sett opp konkrete kriterium for korleis innspela skal vektast innan kvart tema, då dette vil variere både med omsyn til type føremål, omfang av registreringar, lokalisering av innspelet, og i kva grad arealet allereie er heilt eller dels utbygd. For nokre tema er det likevel gjort vurderingar som styrer vektinga. Tema naturmangfald er til dømes alltid vekta med minst -1 i område som ikkje er fullt utbygd. Ei kvar endring til utbyggingsføremål vil vera negativt for naturmangfald, sjølv om det er ikkje er registrert artar eller naturtypar innanfor området.

Vurderingane innan kvart tema er gjort på eit overordna nivå. Meir detaljerte vurderingar av områda må gjerast i samband med reguleringsplan eller byggesøknad.

Følgjande tema er nytta i konsekvensutgreiinga:

Utgreiingstema	Deltema	Kunnskapsgrunnlag
Naturmangfald	Naturmangfald på land og i sjø Vassdragsnatur Strandsone	Type markslag i området? Er det kjente raudlisteartar, regionalt sjeldne artar eller viktige naturtypar i området, funksjonsområde for vilt? Verna område? Vassdrag?
Friluftsliv	Friluftsliv Rekreasjonsbruk Strandsone	Er det kjente friluftsverdiar, turveggar, leikeplassar/friområde i området? Ligg innspelet i 100-metersbeltet eller innanfor funksjonell strandsone?
Landskap	Nærverknad Fjernverknad Strandsone	Er området verdifullt? Bygd/ubygd, ope/vegetasjonskledd, godt/lite synleg?
Kulturminne og kulturmiljø	Kulturminne og kulturmiljø Strandsone	Er det kjente kulturminne eller kulturmiljø i området?
Naturressursar	Jordbruk og skogbruk (landbruk) Naturressursar Fiskeriinteresser	Er det kjente interesser knytt til landbruk, naturressursar og/eller marine ressursar i området?

Teknisk infra- struktur	Transportbehov Energibehov – og tilgang	Er området tilrettelagt med teknisk infrastruktur, som offentlig drikkevann, avløp, veg, elektrisitet, kollektivtransport, fortau m.m.? Vil arealendringa auke belastning av tilgjengelege VA-system og vegnett? Påverke sjøvegs ferdsle?
Nærmiljø og stadutvikling	Folkehelse Senterstruktur	Er det etablert bumiljø i området? Kva kvalitet vil nær-/bumiljøet ha? Forureining av luft, vatn, støy? Nær der folk bur, jobbar eller ferdast? Avstand til skule/barnehage/fritidsaktivitetar/nærturområde? Avstand til kommunale/offentlege tenester og ønskjeleg senterstruktur?
Karbonrike areal		Er det registrert karbonrike areal i området? Det er knytt størst utslepp til utbygging på myr samt på høgbonitet skog. I forhold til desse er utsleppa mindre ved utbygging på areal med skog på lågare bonitetar, dyrka mark eller beite. Konsekvensvurderinga er basert på både arealtype og storleiken på arealet.
Næringsliv og sysselsetting		Er område bygd/ubygd? Sjønært? Bygger arealendringa opp under næring og sysselsetting i kommunen? Verdiskaping? Grøn omstilling og utvikling?
Strandsone		Arealendringa sitt forhold til Statleg planretningslinje for strandsona (SPR), regional kystsonenplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, samt Strandsoneretleiar Vestland (digital).
Samfunnsnytte og berekraft		Kva samfunnsnytte gir arealendringa? Er arealendringa berekraftig?

Tilrådingar for enkeltinnspela

Basert på ei samla vurdering av konsekvensar og vektning av dei ulike fagtemaa vert kvart innspel tilrådd positivt, negativt eller «positiv ved behov». For nokre få innspel vert det tilrådd at det aktuelle området må handsamast vidare i ein reguleringsplan.

Tilrådingane er basert på vurderingar gjort under kvart KU-tema, i tillegg til gjeldande bruk av området, og gjeldande plansituasjon i området. Det er såleis ikkje slik at tilrådinga er ein direkte konsekvens av enkeltvurderingane under kvart tema. Tilrådingane er basert på eit objektivt, fagleg grunnlag.

For dei positivt tilrådde innspela er det enten heile arealet som er positivt tilrådd, eller eit justert areal, til dømes for å redusere konflikt med registreringar i området.

Når det gjeld innspel på bustad (inkludert LNF spreidd bustad), næringsområde og fritidsbustad er ein del område gitt tilrådinga «positiv ved behov». Desse områda skal vurderast i ein ny runde, der dei vert vurdert opp mot behovet for slike føremål i kommunen totalt og innan kvart delområde, og opp mot eksisterande arealreserve i gjeldande kommuneplan.

Det er viktig å presisere at positiv tilråding betyr at det vert lagt ønska arealføremål på området. Planlegging av områda, grad av utnytting, tal einingar etc vert ikkje teke stilling til på kommuneplan-nivå, men vert handsama i samband med reguleringsplan eller byggesøknad.

Kommentarar til særskilte problemstillingar

Utgangspunktet for konsekvensvurderingane

Nokre arealinnspel ligg i område som allereie er avsett til ulike utbyggingsføremål i gjeldande kommuneplan. Desse områda kan vera ferdig utbygde, dels utbygde eller ikkje utbygde. Sameleis er det både innspel om omdisponering av LNF-område som er urørte i dag, og LNF-område som er heilt eller dels utbygde, og der innspelet om arealendring er meir ei stadfesting av eksisterande/utbygd situasjon.

Avsette, men ikkje utbygde, byggeområde skal gjennomgå ein miljørevisjon i samband med kommuneplanlegging. Ein miljørevisjon skal sikre ei vurdering av om det utbygde arealet framleis er aktuelt for utbygging, basert på ei gjennomgang av ny kunnskap, nye føringar og behovsvurderingar. Dette er gjennomført for regulerte område i samband med planarbeidet.

Konsekvensutgreiinga av enkeltinnspel tek utgangspunkt i den eksisterande situasjonen for temaa naturmangfald, friluftsliv, landskap, kulturminne og naturressursar. Sjøelve vektinga i konsekvensvurderingane vil såleis vera uavhengige av gjeldande plansituasjon i området. Område som allereie er teke i bruk, og er heilt eller dels utbygde vil såleis i hovudsak verte vekta med lågare konsekvens for desse temaa enn urørte område.

Strandsone

Overordna regelverk og føringar slår fast at strandsona er særskilt sårbar for vidare utbygging, og at det skal takast særskilt omsyn til strandsoneverdiar i samband med KU av nye tiltak i 100-metersbeltet mot sjø. Konkrete strandsoneverdiar er i hovudsak knytt til naturmangfald, kulturminne/miljø, friluftsliv og landskap. Dei fire temaa er eigne utgreiingstema i KU-oppsettet der forholdet til strandsona er skildra og konsekvensvurdert. Skildring av korleis tiltaket tek i vare eller er i strid mot overordna føringar er skildra i eige punkt kalla Strandsone. Denne er ikkje vekta med ei talfesting av konsekvens, for slik å hindre metodisk dobbelt-vekting mellom dei ulike tema.

Følgjande punkt vert tillagt vekt i KU når det gjeld strandsona:

- Privatisering og okkuperande verknad. Alle tiltak har eit arealbeslag, men ulike typar tiltak og arealføremål har ulik privatiseringsgrad. Til dømes er bustad og fritidsbustad vurdert som meir privatiserande enn naust.
- Arealbruk i samanheng. Småbåthamn, naust/småbåtanlegg med fellesanlegg i tilknytning til anna utbyggingsføremål som t.d. bustad eller fritid, er vurdert å ha ei betre tilnærming til strandsoneverdiar enn enkeltstående naust på private eigedomar.
- Næring til sjø. SPR/kystsoneplan/rettleiar er klare på at område avsett til næring i strandsona skal vera sjørelatert. I utgangspunktet er det ikkje naudsynt at fritid/turisme-føremål ligg til sjø, særleg ikkje dersom det er snakk om utleiehytter. Dette vil kunna opplevast like privatiserande som private hytter og bustader.
- Potensiell tilgjengeleg strandsona (SSB) er vurdert inn under tema friluftsliv i KU-en. Her er det presisert om strandsona i området er definert som tilgjengeleg, og lagt inn informasjon om hellingsgrad der det er relevant.
- Funksjonell strandsona er definert som: «Den sona som står i innbyrdes direkte samspel med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Kan vera smalare eller breiare enn 100-metersbeltet.». Funksjonell strandsonkartlegging er ei kartlegging av den verdifulle strandsona. Kartlegginga er gjennomført på eit overordna nivå, og speglar i grove trekk strandsoneverdiane. Gjennom kartlagt funksjonell strandsona har ein eit verktøy for vurdering av vern, tilpassa bruk og område som kan leggjast til rette for utbygging.
Notat med kartlegging av funksjonell strandsona og temakart utarbeidd av ABO 20.12.22 er lagt til grunn i vurderingane av enkeltinnspela i strandsona. Dette kan påverka KU og justering av innspel og seinare byggjegrænse mot sjø.
- Byggjegrænse mot sjø. Ved seinare utarbeiding av plankartet skal det setjast byggjegrænse mot sjø i alle utbyggingsføremål som vert tilrådd i KU, med unnatak av der det er sett krav til detaljregulering.

Teknisk infrastruktur

Område som ikkje er tilrettelagt med teknisk infrastruktur i dag vert vurdert negativt, då dei vil krevja ein del ny infrastruktur. Område som ikkje har vegtilkomst, og ligg relativt langt frå næraste veg, vert såleis vekta meir negativt enn område som ligg tettare på utbygde område. For bustadområde er det

alltid vekta negativt (-1 eller lågare) dersom det ikkje er etablert fortau på tilkomstveg eller nærliggande vegsamband.

Senterstruktur

Det er utarbeidd eit notat om vurdering av senterstruktur i Sveio kommune, der det er definert kommunesenter, lokalsenter og nærsenter i kommunen. Dette er gjennomført i tråd med Regional plan for senterstruktur. Det er presisert i notatet at kommunen skal leggja til rette for god sentrumsutvikling for å skapa gode og levande bygder der ein samlar bustader, arbeidsplassar, handel, service og sosiale møteplassar. I konsekvensutgreiinga er særleg bustadinnspela vekta med omsyn til senterstruktur og stadutvikling. Det er her fokus på avstand til næraste sentrumsområde og skule. Bustadinnspel som ligg langt frå definerte senter i kommunen er vekta negativt med omsyn til nærmiljø og stadutvikling.

Innspel om bustad og LNF-spreidd-område

Når det gjeld bustad syner notat utarbeidd av kommunen at gjeldande kommuneplan har ein svært stor bustadreserve i alle delområde i kommunen. I samband med den endelege tilrådinga av enkeltinnspel for bustad og LNF-spreidd må dette sjåast i samanheng og vurderast i eit overordna perspektiv. Dette gjeld òg vurderingar av om enkelte område i gjeldande kommuneplan skal takast ut av planen.

I samband med vurdering av KU for enkeltinnspel er det i utgangspunktet ikkje teke høgde for behovsvurderingar som ein del av tilrådinga. Det enkelte innspelet er vurdert ut frå definerte KU-tema, og i enkelte tilhøve tilrådd positivt med atterhald om ei overordna behovsvurdering. Dette er gjort for innspel som ikkje er i vesentleg konflikt med registrerte interesser, og som ligg relativt hensiktsmessig plassert med omsyn til senterområde, skule, samt infrastruktur. Desse områda må sjåast på i ein ny runde, der også eksisterande bustadområde og behovsvurderingar vert viktige kriterium. Nye innspel på bustad må også sjåast i samanheng med senterstrukturen i kommunen.

Når det gjeld innspel på LNF spreidd bustad seier planprogrammet at kommunen har eit spreidd busetnadsmønster, og at det i tillegg må vurderast korleis ein skal halda liv i alle bygdene som ligg fordelt i heile kommunen. Det må takast stilling til korleis ein med kommuneplanen si hjelp kan leggja til rette for livskraftige bygder og samstundes følgja opp dei nasjonale og regionale krava om meir samordna areal- og transportplanlegging. Det skal vidareførast busetnad i LNF-område for spreidd busetnad.

I konsekvensutgreiinga er det gjort ei vurdering på nærområda til innspela på LNF spreidd, med tanke på område som allereie er avsett til LNF-spreidd, og om det er ledige tomter innanfor desse eller i direkte nærleik.

Innspel om fritidsbusetnad

Fritidsbustader er viktig for mange nordmenn, og også viktig for mange kommunar ift at det kan generere auka aktivitet og arbeidsplassar. Utbygging og bruk av fritidsbustader med høg standard i fjell og utmark, langs vatn og vassdrag, og langs kysten/i strandsona, krev også areal og har konsekvensar for omgjevnadane og miljøet.

Fritidsbustader er ikkje eit særskilt prioritert tema i planprogrammet eller i Retningslinjer for arbeidet med innspel til arealdelen. I konsekvensvurderinga for arealinnspel for fritidsbusetnad er dei statlege planretningslinjene for strandsona og strandsonerettleiaren for Vestland fylke lagt til grunn. Ny fritidsbusetnad innanfor funksjonell strandsona vert såleis som hovudregel ikkje tilrådd, då dette medfører vesentleg privatisering av ei strandsona som elles vil vera tilgjengeleg for ålmenta..

Nokre fritidsbustadområde er gitt tilrådinga «positiv ved behov». Dette er gjort for innspel som ikkje er i vesentleg konflikt med registrerte interesser. Desse områda må sjåast på i ein ny runde, der også eksisterande fritidsbustadområde og behovsvurderingar vert viktige kriterium.

Naust, småbåtanlegg og småbåthamn

Planprogrammet seier at ein skal utnytta potensialet det er å vera ein kystkommune på ein god måte. Retningslinjer for arbeidet med arealdelen gir at ein skal leggje til rette for båtplassar og finne areal som eignar seg til småbåthamner og -anlegg.

I konsekvensutgreiinga for innspel på naust og småbåtanlegg er strandsonerettleiaren for Vestland og SPR lagt til grunn. Det er i tillegg gjort ei grov behovsvurdering for nærområda til innspelet, der ein ser på eksisterande naustområde og ev. ledige tomter. I tillegg vert plassering av innspela vektlagt, dvs. nærleik til bustadområde og eksisterande infrastruktur i området. For alle innspel på naust er det lagt til småbåtanlegg utanfor, for å sikre moglegheit for kai/bryggjeanlegg i tilknytning til nausta.

Nokre innspel på naust omfattar mindre areal, som berre vil gje opning for eitt enkeltnaust. Sjølv om dette ikkje nødvendigvis vil medføre vesentlege konflikter er slike innspel i hovudsak ikkje tilrådd. Bakgrunnen for dette er at om ein tillet private enkeltnaust i slike område basert på enkeltinnspel, utan ein heilskapleg plan for strandsona i samanheng med det bakanforliggende bustad- og fritidsbustadområde vil dette kunne skapa presedens for ei uheldig spreidd utbygging av strandsona. Eit større felles naustområde knytt opp til planlegging av bakanforliggende utbygging kan vera mindre problematisk.

Strandsonerettleiar og SPR fremjar fellesskapsløysingar og samlokalisering som viktige premiss for vidare utbygginga av naustføremål og båtplassar. Det bør setjast plankrav til større tiltak, der moglege fellesskapsløysingar bør utgreiast.

Generelt sett vil naust vera mindre privatiserande enn fritidsbustader og bustader. Det vil likevel vera ei vesentleg endring frå ei tilgjengeleg strandsona utan tiltak. Innspel på naust har såleis i hovudsak fått -1 som konsekvensvurdering for tema friluftsliv.

Fritids- og turistføremål

Planprogrammet peikar på at ein skal vidareutvikla dei kulturfyrtårna kommunen allereie har, og leggja meir vekt på reiseliv, turisme og oppleving i kommunen. Vidare gir Retningslinjer for arbeidet med innspel til arealdelen at ein skal leggja til rette for næringsformer som turisme, reiseliv, gardsturisme og oppleving.

Når det gjeld fritid-/turistføremål i strandsona peikar strandsonerettleiaren for Vestland på at tiltak bør samlast og lokalisert til annan busetnad, og vidare at berre den delen av næring/turisme som må liggje til sjø vert etablert der. Etablering av utleigehytter innanfor funksjonell strandsona vil medføre privatisering av eit område som elles vil vere tilgjengeleg for ålmenta, mens etablering av badeområde, grillhytter etc. kan vera med på å leggje til rette for friluftsliv i strandsona.

For mange innspel på fritid/turisme vil det vera naudsynt med reguleringsplan, der ein går meir i detalj på plassering av ulike tiltak.

Næring og akvakultur

Planprogrammet peikar på at kommunen ønskjer å skapa arbeidsplassar med rett lokalisering. Målsetnaden er å ha ein offensiv næringsutvikling, der det vil vera behov for å sjå over lokalisering og utbreiing av næringsareala som i dag ligg i arealdelen. Det må avklarast om det er korrekt lokalisering

på dei som allereie ligg i gjeldande plan og om det er behov for å flytte nokre område eller leggja til fleire.

Retningslinjene for arbeidet med innspel til arealdelen peikar på at ein skal gi plass til akvakulturnæringa og andre sjøretta næringar, her medrekna næringar som må ha tilgang til sjø med hamn. Strandsonerettleiaren for Vestland/SPR peikar på at næringsområde med tilgang til sjø skal sikrast i kommunal planlegging og prioriterast for sjøretta næring, men at slike tiltak bør samlast og lokalisert i nærleiken av etablert infrastruktur.




Det er fleire innspel på større næringsområde som ligg til sjø, inkludert hamneområde. Ein del av desse områda er tilrådd som «positiv ved behov». Desse områda må sjåast på i ein ny runde, der også eksisterande næringsområde og behovsvurderingar vert viktige kriterium.

I konsekvensvurderinga av akvakulturinnspel i sjø er det lagt til grunn at auka areal utover kommuneplan og/eller godkjent arealbruk (ihht. akvakulturregisteret) gir grunnlag for flytting og justering av eksisterande anlegg, større anlegg og auka produksjon (MTB). Dette er tilhøve som ikkje vert regulert gjennom pbl. og kommuneplanprosessen, men det må likevel gjennomførast ei overordna vurdering av desse tilhøva i konsekvensutgreiinga. Konsekvensutgreiinga er såleis «konservativ» på dette punktet, og vil gi større utslag/meir negative konsekvensar enn berre ei flytting/justering av eksisterande anlegg skulle tilseie.

ROS-analyse

Plan- og bygningslova § 3-1 viser til at planlegginga skal "fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.". Kravet til ROS-analyse for arealdelen i kommuneplanen inneber å kartleggja risikotilhøve for ny arealbruk. ROS-analysen vert integrert i konsekvensutgreiinga for å få eit heilskapleg bilete av situasjonen i kvart enkelt innspelsområde.

Målsetjinga med ROS-analysen er å laga ei oversikt som avdekkjer risiko og sårbarheit som følgjer av arealendringa. Vidare skal ROS-analysen identifisere avbøtande tiltak som reduserer eller eliminerer uakseptabel risiko. Risiko er knytt til uønska hendingar, omfang, og deira usikkerheit til om hendinga inntreff. Kommunen sine vedtekne akseptkriterium og metode for ROS-analyser for bruk i arealplanlegging, er lagt til grunn for planarbeidet. Det er nytta ein fargebruk i analysen som representerer akseptkriteria:

	Uakseptabel risiko. Tiltak må settast i verk for å redusere risikoen.
	Risiko bør vurderast med omsyn til tiltak som reduserer risiko.
	Akseptabel risiko.

ROS-analysen skal avdekka aktuelle farar innanfor planområdet som kan ha verknad for omgjevnadane, og farar i omgjevnadane som kan ha verknad for planområdet. ROS-analysen er tilpassa det planleggingsnivået som planen representerer; innspel til kommuneplan. ROS-analysen er gjennomført slik at ein har sjekka innspela med omsyn til spesifikke tema. Det er ikkje gjort vurdering av verksemdspesifikk risiko. ROS-analysen peiker på punkt og problemstillingar som må vidareførast i detaljregulering og -prosjektering av tiltak. Det er ei viss usikkerheit i analysane og datakjeldene med utgangspunkt i at det er offentlege og overordna datasett som er kjelda i analysen. Med dette som bakgrunn, kan det komme opp problemstillingar som ikkje vert fanga opp i denne analysen. I seinare plansaker må dei følgjast opp med ev. kartleggingar/dokumentasjon, samt nødvendige avbøtande tiltak.

Viser elles til Heilskapleg ROS-analyse for Sveio kommune, dagsett 29.09.2023. Denne er utarbeidd som ein temaplan til kommuneplanen. Her finn ein skildring av kommunen for ulike ROS tema.