

Arkivsaksnr. 19/01805-47
Saksbehandler Ola Aronsen

Saksgang	Møtedato	
Kommune- og byutviklingsutvalget	12.01.2023	3/23
Kommunestyret	25.01.2023	

Plan 1914 - Detaljreguleringsplan for Kvaløyvågen reiselivsbygg og fritidsbebyggelse - klage på vedtak

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

Klager fra Naturvernforbundet i Troms og Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag på kommunestyrets vedtak den 31.08.2022, Plan 1914 – Detaljregulering for Kvaløyvågen reiselivsbygg og fritidsbebyggelse, tas ikke til følge.

Saken oversendes til Statsforvalteren i Troms og Finnmark for endelig avgjørelse, jf. plan- og bygningslovens §1-9 og Forvaltningsloven §33 fjerde ledd.

Stig Tore Johnsen
Kommunedirektør

Mette Mohåg
Direktør for bymiljø

1. Hva saken gjelder

Saken gjelder klage på kommunestyrets vedtak den 31.08.2022, saknr. 112/22.

2. Saksutredning

Hovedinnhold

Plan 1914 – Detaljregulering for Kvaløyvågen reiselivsanlegg og fritidsanlegg ble vedtatt i kommunestyrets møte 31.08.2022. Kommunen underrettet om vedtaket i underretningsbrev sendt ut 06.09.2022. Klagefrist gikk ut 27.09.2022. Innenfor fristen for klageadgang ble det mottatt to klager på vedtaket fra Naturvernforbundet i Troms, signert av fylkestyret og Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag, signert av leder for utviklingslaget Karoline Ingebrigtsen. Det er i tillegg fremsatt krav om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 fra kommunestyrerepresentantene Barbara Vögele (MDG), Jens Ingvald Olsen (Rødt) og Ann-Sissel Enoksen (By- og landliste). Kravet om lovlighetskontroll fremmes til behandling i kommunestyret som egen sak, men i samme møte. Noen spørsmål er felles for begge sakene og vurderes likt.

I forbindelse med administrasjonens klagebehandling ble en oppmerksom på at Kvaløy reinbeitedistrikt ikke var blitt underrettet i forbindelse med høring/offentlig ettersyn eller om planvedtaket. Det ble derfor sendt underretning om planvedtaket i brev av 9. november 2022. I brevet ble det videre tilbudt møte med kommunen. Kommunen har etter dette ikke mottatt klage eller henvendelse i saken fra reinbeitedistriktet.

Klageinnhold

I klage fra Naturvernforbundet i Troms anføres det at saken ikke er godt nok opplyst og at planvedtaket derfor må kjennes ugyldig. Klager er uenig i kommunens vurdering at endring av arealformål til private fritidsboliger ikke vil medføre vesentlige endringer i forhold til tidligere vedtatt plan (plan 1742). Det påpekes at tiltaket vil bli rammet av krav om konsekvensutredning i henhold til forskrift om konsekvensutredning. Det er ikke blitt utarbeidet en konsekvensutredning og klager mener derfor saken ikke er godt nok opplyst. Videre anføres det at naturmangfold, reindrift og lokalsamfunnets interesser er tema som ikke er tilstrekkelig utredet, noe de ville blitt gjennom en konsekvensutredning. Det stilles også spørsmål ved om kommunen (politikere) er innforstått med de praktiske og juridiske virkningene av rekkefølgekravet som knytter seg til hvor mange antall fritidsboliger som kan bygges før reiselivsanlegget blir realisert.

I klage fra Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag anføres det at deres merknad om rekkefølgebestemmelser ikke er blitt hørt. De ønsket en reduksjon i antall fritidsboliger som kunne bli realisert i første utbyggingssteg. De mener endringene som er blitt gjort for BH1-BH3 i forhold til tidligere vedtatt plan (plan 1742) er dårlig opplyst. Klager mener sprengningsaktivitet/steinbrudd også har blitt for dårlig opplyst både i ny og gammel plan. Videre anføres det privatisering av strandsoner kan få store konsekvenser både i denne saken og for fremtidige saker av liknende art og derfor burde det ha blitt gjort en konsekvensutredning. Klager skriver de i utgangspunktet var positiv til den opprinnelige planen som hadde mer fokus på næringsaktivitet og ville skape fler arbeidsplasser. Men med endringene har fokuset blitt flyttet mer mot private fritidsboliger som gir lite tilbake til lokalsamfunnet.

3. Klagefrist og klagerett

I følge plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-12 tredje ledd kan vedtak om reguleringsplan påklages. Videre er det i pbl § 1-9 fastsatt at forvaltningsloven (fvl.) gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven, og administrasjonen legger til grunn at forvaltningslovens regler i kap. VI om klage kommer til anvendelse.

Underretning om vedtak ble ekspedert av kommunen den 6. september 2022. Naturvernforbundet i Troms klaget over vedtaket den 21. september 2022. Kommunen mottok videre klage fra Trondjord-Kvaløylvågen utviklingslag 23. september 2022. Administrasjonen legger til grunn at det er klaget innenfor klagefristen på 3 uker etter fvl. § 29.

Naturvernforbundet i Troms v/fylkesstyret har anført at de har klagerett over planvedtaket. I følge fvl. § 28, jf. fvl. § 2 og pbl. § 12-12, kan en reguleringsplan «påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Administrasjonen legger til grunn at Naturvernforbundet ikke er å anse som «part» Naturvernforbundet har imidlertid anført at de har «rettslig klageinteresse» i saken og vist til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1980 s. 569 (Alta-kjennelsen). Det fremgår her at Norges naturvernforbund kunne opptre som saksøker i sak for domstolene dersom forbundet gjorde gjeldende at et reguleringsvedtak måtte kjennes ugyldig, fordi det forelå brudd på saksbehandlingsregler eller andre rettsregler som hadde betydning i forhold til naturverninteresser.

Administrasjonen viser til Woxholt, *Forvaltningsloven [lov av 1967] med kommentarer [2011]* s. 498, og legger til grunn at klageretten etter § 28 går like langt som søksmålsretten etter tvisteloven § 1-3 og den tidligere tvistemålsloven § 54. Forbundet har i klagen anført brudd på saksbehandlingsregler som kan ha betydning i forhold til naturverninteresser. Administrasjonen finner at Naturvernforbundet i Troms v/fylkesstyret har «rettslig klageinteresse» etter fvl. § 28 og dermed klagerett.

Når det gjelder Trondjord-Kvaløylvågen utviklingslag legger administrasjonen til grunn at de ikke kan anses som «part» etter fvl. § 28, men vi vurderer om utviklingslaget kan ha «rettslig klageinteresse». Administrasjonen viser til redegjørelsen ovenfor og Woxholt s. 507-508. Her fremgår at det ved vurderingen av klageinteresse vil være et viktig moment om saken berører organisasjonens formålsinteresser. I følge utviklingslagets hjemmeside er det en «frittstående, partipolitisk uavhengig forening som skal arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygda». I klagen er det anført at planen ikke godt nok sikrer at det ikke kun blir etablert fritidsbebyggelse, for dårlig opplyst hvilke endringer som gjøres i BH1-3, for dårlig opplyst omfang av sprengningsaktivitet/steinbrudd, at privatisering av strandsonen kan få store konsekvenser både i denne saken og for fremtidige saker mm. Administrasjonen finner at det er anført forhold som ligger innenfor det Trondjord-Kvaløylvågen utviklingslag har som formål og skal ivareta. Utviklingslaget anses å ha «rettslig klageinteresse» etter fvl. § 28 og dermed klagerett.

4. Vurdering av klagene

4.1 Manglende konsekvensutredning

Det er i klagen anført av Naturvernforbundet at reguleringsplanen er underlagt krav om konsekvensutredning. Klager hevder KU-forskriften krever dette for reguleringsplaner for nye fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan.

Krav om KU vurderes med i utgangspunkt i pbl. § 4-2 annet ledd hvor følgende fremgår:

For (...) reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Videre fremgår det av § 4-2 tredje ledd:

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

Utgangspunktet etter § 4-2 annet ledd er krav om KU for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I medhold av tredje ledd er det gitt nærmere kriterier for hvilke reguleringsplaner som skal anses for å ha vesentlige virkninger for miljø- og samfunn, i KU-forskriften kapittel 2. Her fremgår følgende i § 6 bokstav b:

Følgende planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes og ha planprogram eller melding:

(...)

b. reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven for tiltak i vedlegg I. (...) Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen.

I vedlegg I punkt 25 fremgår følgende:

Nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan.

Det konkrete tiltaket er ikke KU-utredet i tidligere plan og unntaket i § 6 bokstav b, siste setning er ikke aktuelt.

Ordlyden i § 6 bokstav b, vedlegg I pkt. 25 oppstiller krav om KU for reguleringsplan for nye fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan.

Administrasjonen vurderer først om regulering til fritidsboliger ikke er i samsvar med «overordnet plan».

I reguleringsplanen er feltene BAA1-5 regulert til formålet «Angitt bebyggelse og anleggsformål kombinert med andre angitte hovedformål». I bestemmelsene pkt. 1.2 bokstav a er det presisert at området «skal benyttes til fritidsbebyggelse og/eller hotell og overnatting»

I overordnet plan, plan 0142 Kommuneplanens arealdel (KPA), er arealet avsatt til «fritids- og turistformål». I Kommunal- og distriktsdepartementets veileder «Kommuneplanens arealdel» kap. 4.5.2.2.7 «Fritids- og turistformål» fremgår følgende om formålet:

Utleiehytter og andre typer overnattingsanlegg som drives i en kommersiell sammenheng, skal vises som fritids- og turistformål. Utleiehytter kan blant annet omfatte rorbu, kommersielt leirsted med mer. Også campingplasser, fornøylesparker og lignende faller inn under formålet.

Det er den faktiske bruken, ikke eierformen, som er avgjørende. Endring av eierforholdene kan imidlertid være en indikasjon på bruksendring til private fritidsboliger. Det er en grense for hva som tillates av privat bruk, blant annet som salg og tilbakeleie, før det kommer i strid med formålet. I praksis har departementet lagt til grunn at en enhet må brukes til næringsmessig utleie i minst ni måneder av året, og at det dessuten er en forutsetning at utleievirksomheten skjer som næringsvirksomhet i fellesdrift.

Dersom det tas sikte på en større andel privat bruk, kan dette løses i planen ved bruk av kombinerte formål der også «Fritidsbebyggelse» inngår, og med presisering i planbestemmelser hvor stor andel av bruken som kan være fritidsbebyggelse.

Videre viser vi til veilederen 4.5.2.2.2 «Fritidsbebyggelse»:

Fritidsbebyggelse omfatter privateide fritidsboliger med tilhørende anlegg. Fritidsboliger er sekundærboliger som ikke brukes til permanent opphold. Veileder T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse.

Fritidsbebyggelse skiller seg fra utleiehytter og fritidsboliger som drives i kommersiell sammenheng, jf. omtalen av slike boliger under «Fritids- og turistformål».

(...)

Administrasjonen vurderer at KPA gjennom formålet «Fritids- og turistformål» forutsetter at arealet skal benyttes til utleiehytter, overnattingsanlegg, turistvirksomhet o.l. i som drives i en kommersiell sammenheng. Fritidsbebyggelse skiller seg fra dette og anses ikke å være i tråd med KPAs arealformål, og er dermed ikke i tråd med «overordnet plan».

Administrasjonen vurderer så om regulering av fritidsboliger omfattes av vedlegg I nr. 25 «[n]ye bolig- og fritidsboligområder».

Det anses på det rene at reguleringsplanens felt BAA1-5 er å anse som et nytt område for fritidsbebyggelse og ordlyden i KU-forskriften § 6 bokstav b, vedlegg I pkt. 25, indikerer KU-plikt for reguleringsplanen. Imidlertid ble det i forbindelse med revisjonen av forskriften i 2017 i høringsnotatet fra departementene uttalt at regulering av hyttefelt og nye boligområder ble tatt inn i vedlegg I for å fange opp regulering av større områder til utbyggingsformål i strid med kommuneplan.¹ Administrasjonen viser videre til Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven» hvor følgende fremgår om «Nye bolig- og fritidsboligområder» s. 40-41:

Bestemmelsen presiserer ikke hva, eller hvor stort et «område» er, og det er stilt spørsmål ved hvor grensen går for når KU-kravet inntreffer i ulike tilfeller. I forskriften av 2014 (§ 2 bokstav b) var størrelseskriteriet satt til 15 dekar. Med bakgrunn i tidligere bestemmelser, hva som ble sagt ved lovendringene i 2017 (Prop. 110 L (2016-2017)), og sagt i høringsnotatet ved revisjonen av forskriften i 2017, legges det til grunn at i bestemmelsen er det ment nye områder for bolig- og fritidsboliger av en viss størrelse. Departementet mener derfor at 15 dekar kan være et passende utgangspunkt for hva som kan defineres som et område på en viss størrelse. Ettersom det ikke er angitt noen størrelsesgrense i forskriften, vil ikke grensen som er avledet av tidligere forskrift og forarbeidene til siste lovendring, være absolutt, men må vurderes i den enkelte plansak. En slik konkret vurdering vil kunne innebære at også utbygging av områder under 15 dekar kan falle inn under bestemmelsen dersom for eksempel viktige naturverdier blir negativt påvirket. Bestemmelsen gjelder både ved områderegulering og detaljregulering av slike områder. Det understrekes at bestemmelsen kun gjelder regulering som ikke er i samsvar med overordnet plan.

Slik som bestemmelsen er formulert kan den komme til anvendelse ved endring av arealformålet i en reguleringsplan fra annet utbyggingsformål til bolig eller fritidsbolig, dersom reguleringsplanen legger til rette for en mer omfattende utbygging enn hva som tidligere lå til grunn. Det forutsettes i slike tilfeller at planen er i strid med overordnet plan på vesentlige punkter, og endringen er da KU-pliktig dersom området er 15 dekar eller mer, eller dersom viktige natur- eller samfunnsverdier blir negativt påvirket. Ved

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet *Høring av forslag til forskrift om konsekvensutredninger* s. 10
https://www.regjeringen.no/contentassets/7e08479d3c6f4cc089d791dacad24965/hoeringsnotat_forslag_forskrift_konsekvensutredninger.pdf

utvidelse av eksisterende bolig- og fritidsboligområder, må utvidelsen i seg selv være av en viss størrelse og omfatte et område som tidligere ikke er avsatt til utbyggingsformål for at regulering kommer inn under bestemmelsen. Etablering eller regulering av mindre boligområder som ikke er omfattet av denne bestemmelsen, og som er en del av sentrumsutvikling i byer og tettsteder, vil kunne omfattes av vedlegg II nr. 10 bokstav b, dersom reguleringen vil medføre negative virkninger for miljø eller samfunn.

I første avsnitt tydeliggjøres det at hensikten med vedlegg I nr 25 er å fange opp nye områder for bolig- og fritidsboliger av en viss størrelse, og at 15 dekar er et passende utgangspunkt, men ikke absolutt. Etter en konkret vurdering kan mindre områder fanges opp dersom eksempelvis viktige naturverdier blir negativt påvirket.

I annet avsnitt omtales videre et tilfelle som foreliggende sak. Det er her presisert at KU-plikt vil inntre ved endring av utbyggingsformål dersom reguleringsplanen legger til rette for «mer omfattende utbygging» enn hva som lå tidligere til grunn dersom området er 15 dekar eller mer, eller dersom viktige natur- eller samfunnsverdier blir negativt påvirket.

I forhold til størrelseskriteriet (15 dekar) viser administrasjonen til utsnitt plankart av ny plan (1914) og gammel plan (1742) nedenfor hvor hyttefeltene fremgår. Feltene regulert til fritidsbebyggelse er på totalt 5,9 dekar (daa) i ny plan. I gammel plan er tilsvarende område regulert til formålet «utleiehytter», og utgjør totalt 5 daa (felt UH5-7). Hyttefeltet er dermed noe større i ny plan. I begge planer kommer areal til vei, parkering, gangareal mm. i tillegg. Etter veilederen legger vi til grunn at utvidelsen må være 15 daa eller mer for at det skal inntre KU-plikt på dette grunnlag. I dette tilfellet er utvidelsen langt mindre og dermed innenfor 15 daa som er nevnt i veilederen.



Figur 1 Venstre: Utsnitt plankart, plan 1914, hyttefelt er markert med stripete gul/oransje. Høyre: Utsnitt plankart, plan 1742

KU-plikt kan etter veilederen likevel inntre dersom **viktige** natur- eller samfunnsverdier blir negativt påvirket. Området ligger i strandsonen hvor det etter pbl. § 1-8 skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Administrasjonen legger til grunn at beliggenhet i strandsonen ikke i seg selv er tilstrekkelig. I forbindelse med planprosessen har det blitt gjennomført oppstartsvarsling og høring/offentlig ettersyn uten at det har kommet frem opplysninger om særskilt viktige natur- eller samfunnsverdier. Regulert fritidsbebyggelse ligger langs fylkesveien. Store deler av denne veistrekningen ligger på fylling og underbygger at arealet ikke er viktig i dette henseende. Administrasjonen finner at viktige natur- eller samfunnsverdier ikke kan anses å bli negativt påvirket.

På denne bakgrunn har administrasjonen kommet til at det ikke foreligger KU-plikt etter KU-forskriften § 6 bokstav b, vedlegg I punkt 25.

KU-forskriften § 8 stiller krav om KU for reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II dersom den kan få vesentlige virkninger etter § 10. Vedlegg II lister opp en rekke ulike tiltak. Planen vil kunne bli omfattet av pkt. 2 a) (Mineraluttak) og pkt. 12 b) (Lystbåthavner) og c) (Feriebyer, hotellkomplekser utenfor bymessige områder og tilknyttet utbygging) dersom punktene tolkes i sin videste forstand og det gjøres derfor en vurdering av planen opp mot §10.

Dersom planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn etter kriteriene i § 10 vil planen være KU-pliktig. Departementet har utgitt egen veileder for vurdering etter kriteriene i §10. Administrasjonen har brukt veilederen som utgangspunkt for vår vurdering.

Administrasjonen kan ikke se at planens egenskaper, jf. §10 annet ledd, vil få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Høyde på ny bebyggelse vil i hovedsak være tilsvarende eksisterende bebyggelse i nærområdet på 1-2 etasjer. En mindre del av planen (område BH1-3) muliggjør bygg med 3 etasjer. Bebyggelse vil ligge lavt i terrenget. Tiltaket i seg selv forutsetter ikke omfattende bruk av naturressurser. Avfallsproduksjon og utslipp vil være begrenset og det foreligger VAO-rammeplan godkjent av kommunen. Administrasjonen vurderer at planen ikke vil skape risiko for alvorlige ulykker og/eller katastrofer. Det er ikke særlig sårbar offentlig infrastruktur eller offentlige bygg som skoler i nærheten av planområdet.

Administrasjonen kan ikke se at planens lokalisering og påvirkning på omgivelsene, jf. §10 tredje ledd, vil få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Det er gjort sjekk opp mot miljødirektoratets kartgrunnlag «Naturbase».

Planområdet vil ikke være omfattet av bokstav a) jf. tredje ledd, med unntak av «prioriterte arter» som er sammenfallende med «truede arter» i dette tilfellet. Det vises til vurdering gjort i neste avsnitt.

Under bokstav b) gjør følgende tema seg gjeldende for en nærmere vurdering; «truede dyrearter», «særlige viktige friluftsområder» og «reindrift». I Naturbase finner man enkeltregistreringer av noen arter av særlig stor forvaltningsinteresse og som er truet. Grønnefink, vurdert som sårbar i Norsk rødliste, er funnet i området. Det vurderes at denne arten i all hovedsak bruker området på innsiden av veien, og i større sammenheng. Planforslaget vurderes ikke å påvirke viktige områder for arten i særlig grad. Det er store likeartede leveområder i umiddelbar nærhet. På eksisterende industriområde er det registrert fiskemåke (sårbar), og makrellterne (sterkt truet). Ingen av artene er registrert hekkende i området. I Artsobservasjoner er det en rekke observasjoner av de vanlig forekommende sjø- og vade- og andefuglene i området, og det må antas at vågen generelt brukes av disse artene. Fjæresonen er kort i området, og preget av fyllinger, og vurderes å ha begrenset verdi for tilstedeværende arter. Det finnes uforstyrret fjære av bedre kvalitet i umiddelbar nærhet. Det er gjort en observasjon av ringsel som ansees kuriøs og uten betydning.

Deler av planområdet og tiltaket vil komme innenfor areal som er kartlagt som svært viktig friluftslivsområde. Det må antas at det først og fremst er havet og vågen som er kartlagt som svært viktig og ikke selve fjæra. Tiltaket skal i hovedsak bygges på tidligere industriområde og langs fylling for fylkesvei. Dette er areal som vil ha begrenset verdi for friluftsliv. Mesteparten av arealet i planen vil være tilgjengelig for allmenheten.

Administrasjonen har vurdert at planen ikke vil få vesentlige virkninger for reindrifta da turistanlegget og fritidsbebyggelsen i all hovedsak plassert under fylkesveien helt nede i fjæra,

med unntak av felt BN3 som er plassert på oversiden av vei. Det umiddelbare nærområdet er allerede bebygd. Statsforvalter og Sametinget har ikke fremmet innsigelse av hensyn til reindrift.

Under bokstav c) vil *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* være aktuell for denne planen. Retningslinjen er tydelig på at i områder med mindre press og mye tilgjengelig strandsone, kan det i større grad godkjennes tiltak. Troms og Finnmark fylke ligger i sone for områder med mindre press på arealene. Administrasjonen understreker at gjeldende planområde er avsatt i KPA til utbygging.

Bokstav d) vil ikke gjøre seg gjeldende da område er avsatt til utbygging i KPA.

Bokstav e) vil ikke gjøre seg gjeldende. Administrasjonen har ikke kjennskap til at området har overskredet fastsatte miljøkvalitetsstandarder.

Bokstav f): Planen kan ikke vurderes å føre til potensielle alvorlige konsekvenser for befolkningens helse.

Bokstav g): Planen vil ikke føre til vesentlig forurensning eller klimagassutslipp.

Bokstav h): Det er blitt gjennomført ROS-analyse som konkluderer med sikkerheten mot naturfare er tilstrekkelig.

Administrasjonen vurderer at planen ikke vil få vesentlige virkninger etter vurderingskriteriene i §10 jf. fjerde ledd. Virkningene av planen kan ikke sies å være av en slik intensitet og kompleksitet at de kan føre til alvorlige konsekvenser naturmiljø eller samfunn. Det vil være mulig å reversere eller begrense virkningene av tiltaket.

Basert på ovenstående gjennomgang av kriteriene i §10 kan ikke administrasjonen se at planen vil få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Det er dermed ikke krav om KU-utredning i henhold til KU-forskriften § 8.

4.2 Naturvernforbundet anfører at kommunen ikke på selvstendig grunnlag har tatt stilling til om planforslaget er konsekvensutredningspliktig, og saken er dermed ikke tilstrekkelig opplyst jf. KU-forskriftens § 11 tredje ledd.

Det ble tatt stilling til KU-plikt i oppstartsmøtereferatet fra møtet den 14.02.2019, men det ble ikke gitt en skriftlig begrunnelse. Skriftlig begrunnelse fremgår videre ikke av varsel om oppstart av 27.03.2019 eller ved utleggelse av planforslaget til offentlig ettersyn. Det anses på det rene at kravet til begrunnelse i KU-forskriften § 11 tredje ledd ikke er oppfylt. Administrasjonen understreker likevel at KU-krav ble vurdert av kommunen og forslagstiller i forbindelse med oppstart, og i oppstartsmøtet ble det konkludert med at ikke planen var KU-pliktig. Videre viser vi til vurderingen av KU-plikt som fremgår ovenfor og hvor konklusjonen er at planen ikke er KU-pliktig. På denne bakgrunn vurderer administrasjonen at den manglende begrunnelsen i tidligere fase av plansaken ikke har fått betydning for resultatet i saken.

4.3 Naturvernforbundet anfører at naturmangfold, reindrift og lokalsamfunnets interesser er tema som ikke er godt nok opplyst ut fra de alminnelige utredningskravene.

Naturmangfold

Naturvernforbundet hevder ny plan kan få store konsekvenser for naturmangfoldet. Det er også reist spørsmål rundt dette i lovlighetsklagen som fremmes til behandling samtidig som denne sak. I den forbindelse har enhet for Klima miljø og landbruk foretatt en ny vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12. Vurderingen ligger også vedlagt denne sak og det vises til denne.

Store deler av anlegget skal etableres på tidligere industritomt og langs eksisterende fylling for fylkesveien. Det vil også bli behov for ny sjøfylling for deler av anlegget. Administrasjonen understreker planområdet er ikke omfattet av noen form for vern eller viktige naturtyper kartlagt etter DN-håndbok 13 og DN-handbok 19. Som tidligere anført i dette saksframlegget vil tiltaket ikke få vesentlige negativ påvirkning på truede arter i området. Fylkeskommunen og Statsforvalter har ikke kommentert at det er viktige naturverdier i planområdet som bør bevares eller truede arter som må tas særlig hensyn til. Administrasjonen er av den oppfatningen at en utbygging av turistanlegget og private fritidsboliger ikke vil få vesentlig negativ innvirkning på naturmangfold. En utbygging vil alltid føre med seg en vis negativ påvirkning for naturmangfoldet men administrasjonen mener planområdet ikke har spesielle verdier som tilsier at planen ikke skulle vært realisert.

Reindrift

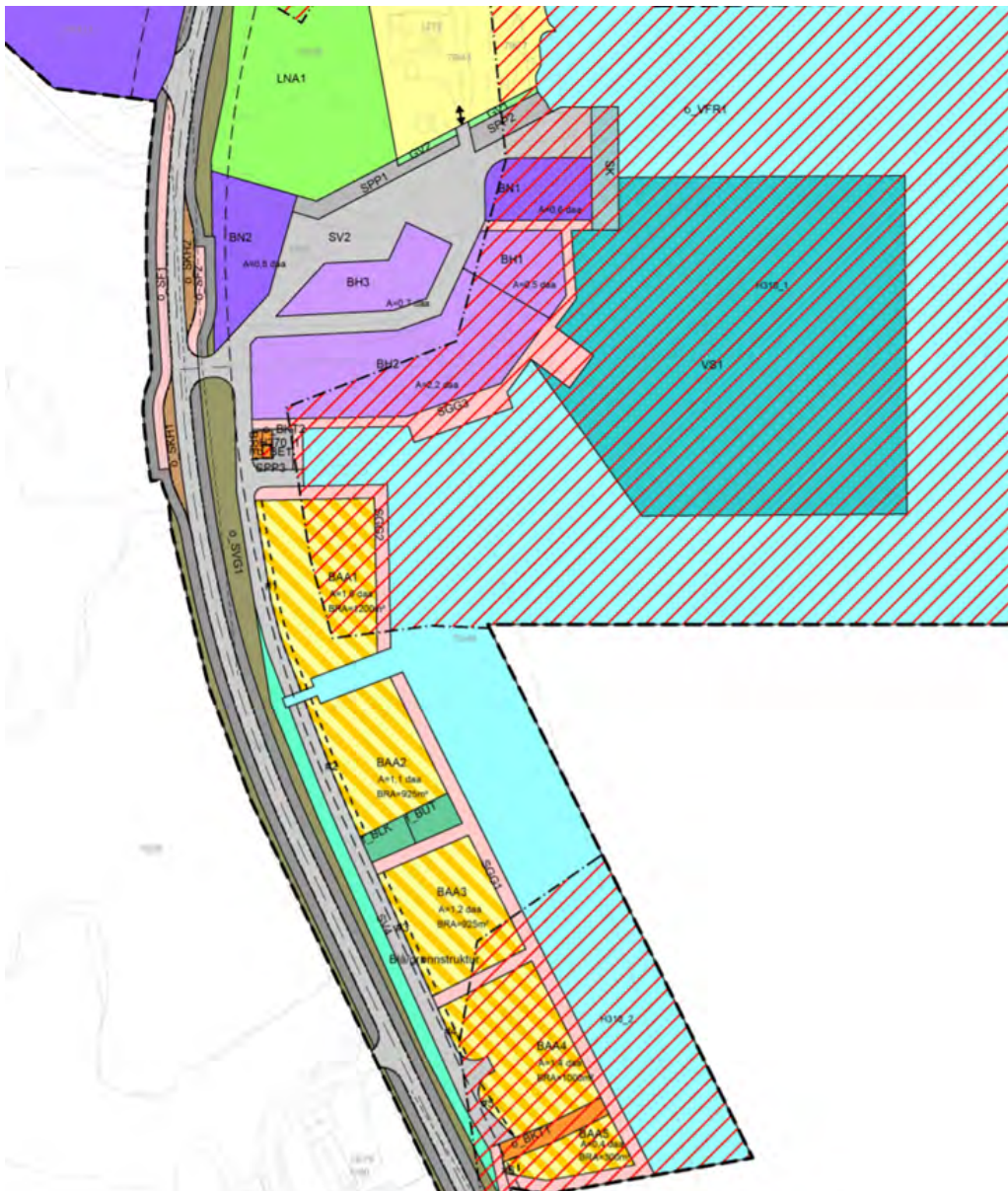
Det pekes også på at forholdet til reindrift ikke er godt nok opplyst. Turistanlegget og fritidsbebyggelsen er i all hovedsak plassert under fylkesveien helt nede i fjæra, med unntak av felt BN3 som er plassert på oversiden av vei. Det umiddelbare nærområdet er allerede bebygget. Administrasjonen kan ikke se bebyggelsen i seg selv skal utgjøre et betydelig hinder for reindriften, og vi understreker at plan 1914, som nå er vedtatt, åpner grovt sett for bygging i samme utstrekning som plan 1742 som ble vedtatt i 2013. Reiselivsanlegget og fritidsbebyggelsen vil kunne skape mer menneskelig aktivitet opp i fjellet som kan virke forstyrrende for rein. Statsforvalter, som skal ivareta reindriften sine interesser i arealplansaker, har ikke kommet med merknader angående dette forhold. Sametinget fremmet merknad til planen i forbindelse da planen var på høring. Merknaden er behandlet og det vises til pkt. 5 i saksframlegget for da planen ble behandlet i kommunestyret den 31.08.2022. Administrasjonen kan ikke se at endringene ny plan legger opp til vil føre til en betydelig endring av forhold som kan påvirke reindriften negativt. I forbindelse med klagesaksbehandlingen ble det besluttet at også Kvaløya Reinbeitedistrikt skulle underrettes om vedtaket, da dette ikke var blitt gjort. Reinbeitedistriktet ble underrettet med brev den 09.11.2022. Vi har ikke mottatt klage eller merknader fra reinbeitedistriktet.

Lokalsamfunnets interesser

Naturvernforbundet hevder vurderinger opp mot lokalsamfunnets interesser ikke er godt nok opplyst. Administrasjonen har hele tiden vært oppmerksom på lokalsamfunnets ønsker og bekymringer rundt etablering av private fritidsboliger. For å sikre at reiselivsanlegget blir realisert og begrense privatiseringen av områder er det gjort flere grep. Vi viser til pkt. 4 avsnitt «Rekkefølgekrav» og avsnitt «Privatisering» i saksframlegget for da planen ble behandlet i kommunestyret, som beskriver nærere hvilke grep som er gjort.

4.4 Naturvernforbundet anfører i klagen at det er grunn til å tro at kommunen har bygget skjønnsutøvelse på uriktig lovtolkning. Det er henvist til betenkning fra Eivind Elvestad av 8.9.2022. Videre er det stilt spørsmål ved om politikerne har vært innforstått med de praktiske og juridiske virkningene av rekkefølgekravet vil fungere som tiltenkt, og anført at tiltakshaver kan realisere 32 fritidsboliger uten å måtte oppfylle kravet til reiselivsanlegg. Kommunen kan videre ikke instruere til å oppfylle rekkefølgekravet. Dersom reiselivsanlegget etableres er det ikke krav til drift av anlegget.

Administrasjonen forstår det slik at det stilles spørsmål rundt rekkefølgebestemmelse i V annet og fjerde kulepunkt. Disse bestemmelsen stiller vilkår om utbygging av andre deler av reguleringsplanen ved oppføring av fritidsbebyggelsen som planen åpner for i felt BAA1-5.



Figur 2 Utsnitt plankart, plan 1914

Bestemmelsen i V annet kulepunkt gjelder BAA3-5 og lyder slik:

Før det gis igangsettingstillatelse for felt BAA3, BAA4 og BAA5 må det foreligge brukstillatelse for tiltak på felt BH1.

Rekkefølgekravet angir at det ikke kan gis tillatelse til å igangsette byggearbeid innenfor feltene BAA3, BAA4 og BAA5, som i plankart og bestemmelser er regulert til «fritidsbebyggelse og/eller hotell og overnatting» før det foreligger brukstillatelse til byggetiltak innenfor BH1. BH1 er regulert til «hotell/overnatting». Intensjonen med bestemmelsen er at det ikke skal startes bygging av fritidsboliger innenfor feltene før det er oppført og gitt brukstillatelse til hotell/overnattingsbygg.

Bestemmelsen i V fjerde kulepunkt gjelder BAA1-2 og lyder slik:

Før det gis brukstillatelse for tiltak innenfor BAA1 og BAA2, må det er foreligge brukstillatelse for tiltak på felt BN1 og VS1.

Dette rekkefølgekravet angir at det ikke kan gis brukstillatelse til tiltak, herunder fritidsboliger, innenfor feltene før det er oppført og gitt brukstillatelse til næringsbebyggelse innenfor BN1 og småbåthavn innenfor VS1.

Begge rekkefølgekravene er ment å gi en utbyggingsrekkefølge og intensjonen er at det ikke skal tas i bruk noen fritidsboliger før det er etablert overnattingsbygg eller næringsbygg/småbåthavn.

Det er i pbl. § 12-7 nr. 10 gitt hjemmel til rekkefølgekrav. Bestemmelsen lyder slik:

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

(...)

10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,

Etter bestemmelsen kan det i nødvendig utstrekning gis krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Administrasjonen vurderer at det er nettopp det som er gjort i annet og fjerde kulepunkt. Rekkefølgekravene er stilt for å sikre etablering av næringsvirksomhet og reiselivsanlegg når planen åpner for fritidsbebyggelse. Administrasjonen vurderer at begrunnelsen er saklig og i tråd med plan- og bygningslovens formål i § 1-1, jf. § 3-1. Administrasjonen finner at pbl. § 12-7 nr. 10 gir hjemmel til rekkefølgekravene.

Når det gjelder de praktiske og juridiske virkningene av rekkefølgekravene viser vi til gjennomgangen av rekkefølgekravene ovenfor og at intensjonen er at det ikke skal tas i bruk noen fritidsboliger før det er etablert overnattingsbygg eller næringsbygg/småbåthavn. Kommunen kan ikke instruere utbygger til å oppfylle rekkefølgekravene. Vi viser imidlertid til Pedersen mfl. *Plan- og bygningsrett* s. 340 hvor det fremgår at virkningen av at et rekkefølgekrav ikke er oppfylt vil være at søknad om byggetillatelse, herunder søknad om igangsettingstillatelse og brukstillatelse, må avslås inntil tiltaket er bygd/rekkefølgekravet oppfylt. Eksempelvis skal da søknad om brukstillatelse for innenfor BAA1 og BAA2 avslås dersom det ikke foreligger brukstillatelse for tiltak i felt BN1 og VS1.

Klager har videre vist til at ved etablering av reiselivsanlegget er det ikke krav til drift av anlegget. Administrasjonen bemerker til dette at det er ikke foreligger noen plikt til drift av reiselivsvirksomheten. Hyttene vil naturligvis bli stående selv om virksomheten ved anlegget skulle opphøre.

4.5 I Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslags klage anføres det at deres merknad ikke er blitt hørt. Og de er bekymret for at det skal være mulig å bygge ut alle fritidsboligene før reiselivsbygget realiseres, da det er veldig uklare krav til hva en brukstillatelse innebærer.

Merknaden til utviklingslaget er blitt vurdert. Det vises til pkt. 4 avsnitt «Innstramning av rekkefølgekravet» i saksframlegget fra da planen ble behandlet i kommunestyret.

Hva angår realisering av reiselivsbygg og spørsmål rundt brukstillatelse viser vi til pkt. 4.4 i dette saksframlegget.

4.6 Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag mener det er dårlig opplyst om hvilke endringer som gjøres for område BH1-BH3 i forhold til opprinnelige plan (plan 1742).

I planbestemmelsens pkt. 1. 3 under «Bygg og anlegg» fremgår det hva området vil inneholde. Av planbestemmelsene heter det: «Områdene er avsatt til utleiehytter-/rom, med parkering, resepsjon, fellesområder, Spa, bevertning og teknisk rom samt fasiliteter for kurs- og konferanser.»

4.7 Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag anfører at omfanget av steinbruddet er for dårlig opplyst både i ny og gammel plan, og at det tillates privatiseringen av strandsone kan få store konsekvenser både i denne saken og for fremtidige saker av lignende art. Dette er forhold som tilsier at planen burde vært konsekvensutredet.

Forhold rundt masseuttaket for arealformål BN3 er omtalt under pkt. 4 avsnitt «Næring» i saksframlegget for da planen ble behandlet i kommunestyret. Her framgår det at bestemmelsene sikrer at det ved søknad om igangsettingstillatelse skal vedlegges en anleggsplan som skal redegjøre for massetransport og skal redegjøre for beskyttelse av omgivelsene mot støy og andre ulemper i bygge -og anleggsfasen. Til spørsmål om behov for konsekvensutredning viser vi til pkt. 4.1 i dette saksframlegget.

5. Konklusjon

Det vurderes at klagen ikke frambringer nye momenter som ville ha endret sakens utfall.

Hovedankepunktet til Naturvernforbundet er manglende konsekvensutredning som gjør at planen ikke er tilstrekkelig opplyst. Administrasjonen mener at planen ikke krever konsekvensutredning og at forhold rundt naturmangfold, reindrift og lokalsamfunnets interesser er tilstrekkelig utredet og ivaretatt i planen.

Klagene fra Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag er i hovedsak svart ut i planmaterialet og i saksframlegg fra da planen ble behandlet i kommunestyret.

Klager fra Naturvernforbundet i Troms og Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag på kommunestyrets vedtak den 31.08.2022, Plan 1914 – Detaljregulering for Kvaløyvågen reiselivsanlegg og fritidsbebyggelse, tas ikke til følge. Saken sendes dermed over til Statsforvalter i Troms og Finnmark.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg

Reguleringsplankart - Plan 1914 vedtatt 31.08.2022

Reguleringsplanbestemmelser - Plan 1914 vedtatt 31.08.2022

Planbeskrivelse - Plan 1914

Merknadsbehandling - Plan 1914

Saksframlegg for plan 1914 - Behandling i kommunestyret 31.08.2022

Saksprotokoll KST sak 112-22, Plan 1914 - Kvaløyvågen reiselivsanlegg og fritidsbebyggelse 31.08.2022

Klage fra Trondjord-Kvaløyvågen utviklingslag på plan 1914

Klage fra Naturvernforbundet i Troms på plan 1914

Betenkning om Tromsø kommunestyrets vedtak av 31. august 2022 som tilrettelegger for bygging - 08.09.2022
Vurdering naturmangfold Kvaløyvågen gjort av enhet for Klima, miljø og landbruk