

Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2022/1543-26

Saksbehandler: Lona Von During

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
50/23	21.06.2023	Utvalg for Plan, Landbruk og Miljø
91/23	27.06.2023	Hitra formannskap

Detaljregulering - Fillan næringspark - endring av bestemmelse

Hitra formannskaps behandling av sak 91/2023 i møte den 27.06.2023:

Behandling

Representanten Sigrid Helene Hanssen (H) fremmet slikt alternativt forslag til vedtak:

Reguleringsplan opprettholdes med de bestemmelsene som ble vedtatt i kommunestyret i sak 17/22.

Votering:

Innstillinga fra komite for Plan-, landbruk og miljø fikk 4 stemmer, avgitt av representantene Ole L. Haugen (A), Torfinn Stub (V), John Lernes (A) og Jann Krangnes (R), og ble vedtatt

Forslaget fra Sigrid Helene Hanssen (H) fikk 3 stemmer, avgitt av representantene Sigrid Helene Hanssen (H), Per Ervik (PP) og Monica Mollan (A), og falt.

Vedtak

1. Det utarbeides et forslag til endring av bestemmelsene 3.2.1 og 3.3.1 reguleringsplan for Fillan Næringspark, deler av gnr 95 bnr 1 m.fl. med ordlyd:
 - **3.2. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB4, BKB5 og BKB6)**
 - 3.2.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg, transportvirksomhet, kontor, forretninger for plasskrevende varer [dette tas inn i bestemmelsene] og tjenesteyting. [...]
 - **3.3. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB3)**

- 3.3.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg (vaskehall, EL-billading etc.), transportvirksomhet, kontor, forretninger [dette tas ut av bestemmelsene], tjenesteyting, lettere støysvak industri og forretninger for plasskrevende varer. (...)
2. Endringen sendes på begrenset høring jf. pbl. § 12-14 tredje ledd etter ferien. Høringsfrist settes til 1. september 2023.

Utvalg for Plan, Landbruk og Miljø's behandling av sak 50/2023 i møte den 21.06.2023:

Behandling

Tor Johan Sagøy (AP) fremmet forslag om å endre punkt 2 til å si følgende: "*Endringen sendes på begrenset høring jf. pbl. § 12-14 tredje ledd etter ferien. Høringsfrist settes til 1. september 2023.*" Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Innstillingen, med vedtatte endring, ble deretter enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Det utarbeides et forslag til endring av bestemmelsene 3.2.1 og 3.3.1 reguleringsplan for Fillan Næringspark, deler av gnr 95 bnr 1 m.fl. med ordlyd:
 - **3.2. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB4, BKB5 og BKB6)**
 - 3.2.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg, transportvirksomhet, kontor, forretninger for plasskrevende varer [dette tas inn i bestemmelsene] og tjenesteyting. [...]
 - **3.3. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB3)**
 - 3.3.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg (vaskehall, EL-billading etc.), transportvirksomhet, kontor, forretninger [dette tas ut av bestemmelsene], tjenesteyting, lettere støysvak industri og forretninger for plasskrevende varer. (...)
2. Endringen sendes på begrenset høring jf. pbl. § 12-14 tredje ledd etter ferien. Høringsfrist settes til 1. september 2023.

Kommunedirektørens innstilling

1. Det utarbeides et forslag til endring av bestemmelsene 3.2.1 og 3.3.1 reguleringsplan for Fillan Næringspark, deler av gnr 95 bnr 1 m.fl. med ordlyd:

3.2. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB4, BKB5 og BKB6)

3.2.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg, transportvirksomhet, kontor, forretninger *for plasskrevende varer* og tjenesteyting. [...]

3.3. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB3)

3.3.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg (vaskehall, EL-billading etc.), transportvirksomhet, kontor, *forretninger*, tjenesteyting, lettere støysvak industri og forretninger for plasskrevende varer. (...)

2. Endringen sendes på begrenset høring jf. pbl. § 12-14 tredje ledd.

Ingjerd Astad
Kommunedirektør

Solvor Sundet
Kommunalsjef PLM og VAR

Dokumentet er elektronisk og inneholder derfor ikke underskrift

Sammendrag

Det viser seg at bestemmelsene i reguleringsplan for Fillan næringspark deler av gnr 95 bnr 1 m.fl. åpner for detaljhandel og dagligvarehandel generelt. Dette har ikke vært intensjonen bak planen som har til formål å legge til rette for plasskrevende næring i Fillan. Åpning for dagligvareforretning i dette området kan gå på bekostning av sentrumsutviklingen i Fillan.

For å sikre fortsatt god utvikling av sentrum og godt livsgrunnlag for både eksisterende og nye bedrifter/forretninger, både store og små, i sentrumsområdet, er kommunedirektøren derfor av den oppfatning at det er behov for å endre bestemmelsene for BKB4 til BKB7, det vil si bestemmelsene punkt 3.2.1 og 3.3.1.

Bakgrunn for saken

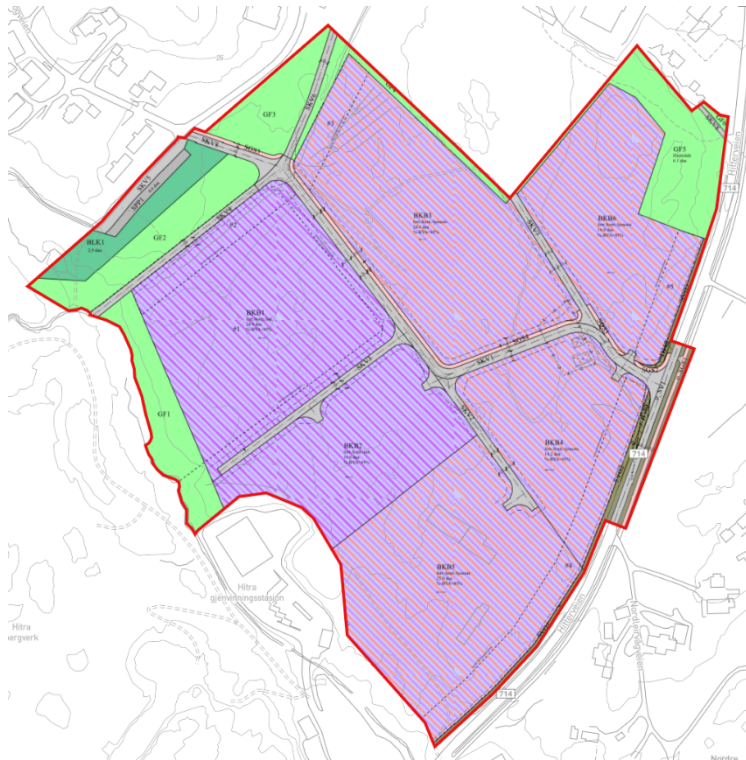
Etter forespørsel om det er mulighet for å etablere detaljhandel/dagligvare innenfor reguleringsplan for Fillan Næringspark, deler av gnr 95 bnr 1 m.fl, er det sett nærmere på bestemmelsene og kommet fram til at planen slik den er utformet åpner for dette. Det er av kommunedirektørens oppfatning ikke dette som var intensjonen bak reguleringsplanen, og det kan derfor være behov for å endre bestemmelsene.

Detaljregulering – Fillan næringspark ble i Hitra kommunestyre egengodkjent i sak 17/22, den 07.04.2022.

Saksopplysninger

Gjeldende plan

Reguleringsplan for Fillan næringspark, deler av gnr 95 bnr 1 m.fl ligger sør for Fillan sentrum og er i hovedsak regulert til formål for forretning/kontor/industri (lillastiplet) og forretning/kontor/tjenesteyting (lilla/oransje-stiplet). I tillegg er det regulerte friområder rundt, samt lekeplass nord-vest i området.



For de områdene som er avsatt til forretning/kontor/industri er det følgende bestemmelser som gjelder:

3.4. Forretning/kontor/industri (BKB1 – BKB2)

- 3.4.1. I området tillates lettere industri, håndverk, lager, veiserviceanlegg (vaskehall, EL-billading etc.), transportvirksomhet, kontor til egen virksomhet og forretninger for plasskrevende varer.
- 3.4.2. Tillat gesimshøyde er 15 m med flatt – og pulttak, og mønehøyde på 15 m med saltak. Høyde regnes fra gjennomsnittlig planert terreng innenfor det enkelte delområdet.
- 3.4.3. Installasjoner med begrenset grunnflate, som for eksempel røykpiper, siloer, teknisk rom, ventilasjon, tanker o.l. kan ha større byggehøyde.

Her er følger det av punkt 3.4.1 en avgrensning til forretning for plasskrevende varer.

For de områdene som er avsatt til forretning/kontor/tjenesteyting gjelder følgende bestemmelser:

3.2. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB4, BKB5 og BKB6)

- 3.2.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg, transportvirksomhet, kontor, forretninger og tjenesteyting.
- 3.2.2. Tillat gesimshøyde er 12,5 m med flatt – og pulttak, og mønehøyde på 12,5 m med saltak. Høyde regnes fra gjennomsnittlig planert terreng innenfor det enkelte delområdet.
- 3.2.3. Installasjoner med begrenset grunnflate, som for eksempel røykpiper, siloer, teknisk rom, ventilasjon, tanker o.l. kan ha større byggehøyde.

3.3. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB3)

- 3.3.1. I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg (vaskehall, EL-billading etc.), transportvirksomhet, kontor, forretninger, tjenesteyting, lettere støvsvak industri og forretninger for plasskrevende varer.
- 3.3.2. Bebyggelse for offentlige nødetaer kan også etableres i området.
- 3.3.3. Tillat gesimshøyde er 15 m med flatt – og pulttak, og mønehøyde på 15 m med saltak. Høyde regnes fra gjennomsnittlig planert terreng.
- 3.3.4. Installasjoner med begrenset grunnflate, som for eksempel røykpiper, siloer, teknisk rom, ventilasjon, tanker o.l. kan ha større byggehøyde.

Det er ingen begrensninger med hensyn til type forretning i disse bestemmelsene.

Plan- og bygningsloven

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-5 andre ledd nr. 1. at det i nødvendig utstrekning kan angis områder for bebyggelse og anlegg, herunder arealer for forretninger.

Pbl. § 12-7 angir hva det kan gis bestemmelser om. I nødvendig utstrekning kan det gis bestemmelser til arealformål om vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, som oppdeling av boenheter til hybler og byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller utenfor planområdet, jf. nr. 2.

Ifølge reguleringsplanveilederen punkt 4.1.5 om underformålet forretning står det:

«Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Vurdering

Behov for endring av bestemmelser

Ved tolkning av reguleringsbestemmelsene åpner ikke planen for detaljvarehandel eller dagligvare generelt for områdene BKB1 og BKB2, men er begrenset til forretninger for tyngre plasskrevende varer. Dette har i planarbeidet, fra kommunens side, vært intensjonen også for områdene BKB4 til BKB7, men her har begrensningen ikke kommet med i bestemmelsene, som altså åpner for forretning generelt.

Formålet med reguleringsplanen for Fillan næringspark er å legge til rette for plasskrevende næring i Fillan, se planbeskrivelsen punkt 1. Området ligger nært, men utenfor sentrumskjernen i Fillan. Sentrumsutviklingen er dermed et viktig hensyn som må ivaretas i reguleringsplan for Fillan næringspark.

Det ble i desember 2016 utarbeidet en stedsanalyse for Fillan. Her ble det vektlagt et kompakt sentrum med variert bebyggelse og blant annet utvikle gode gangforbindelser. Videre ble det fremhevet at det er en fordel for samfunnsutviklingen, folkehelse og miljø å prioritere utbygging i sentrum framfor områder utenfor.

Videre følger det av Kommuneplanens samfunnsdel at kommunen har som oppdrag å beholde og utvikle handelsmangfoldet i Fillan.

Se blant annet Kommuneplanens samfunnsdel, delmål 1.2:

«Vi skal skape sosiale møteplasser og sentra. [...] Utvikle Fillan til en urban kystlandsby med kafémiljø og godt servicetilbud»

Og delmål 3.1:

«Vi skal ha gode tilbud til egne innbyggere. Hitra skal ha varierte og identitetsskapende tilbud innenfor fritid, kultur, kirke, idrett og friluftsliv. Utvikle og stabilisere etablerte kulturtilbud i kommunen.

Beholde og utvikle handelsmangfoldet i Fillan. Utvikle eksisterende og organiserte arrangement...»

Dagligvarebutikker i sentrum er en viktig driver for å trekke folk til sentrumskjernen. Risikoen ved etablering av dagligvarebutikker utenfor sentrum er at kaféene og spesialbutikkene vil ha mindre sjanse til å overleve dersom man lager en infrastruktur hvor kundene kjører ut av sentrum i stedet for å gå mellom butikkene. Det blir mindre liv i sentrum og flere servicetilbud kan forsvinne fra kjernen. Vi har sett flere eksempler på at dette har skjedd andre tettsteder, også i vår region, hvor det er blitt mindre aktivitet i sentrumskjernen, mer «dødt» og mindre trivelig.

For å sikre fortsatt god utvikling av sentrum og godt livsgrunnlag for både eksisterende og nye bedrifter/forretninger, både store og små, i sentrumsområdet, er kommunedirektøren derfor av den oppfatning at det er behov for å endre bestemmelsene for BKB4 til BKB7, det vil si bestemmelsene punkt 3.2.1 og 3.3.1.

Adgang til å gi bestemmelser til underformål forretning

Det følger av reguleringsplanveilederen at det i bestemmelsene til underformål for forretning kan avgrenses til plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer, men at bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette ikke er tillatt.

Ut ifra dette ser det ikke ut til at man kan forby f.eks. dagligvarer eller detaljvarehandel, men en slik avgrensning som allerede foreligger for BKB1 og BKB2 er muligheter for.

Det følger uansett av pbl. § 12-7 at det kan gis bestemmelser om bruk av arealer kun i *nødvendig utstrekning*. For å kunne gi slike bestemmelser er det videre et vilkår at det er for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i og utenfor planområdet.

Det følger også av forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233) at vilkår eller forbud må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen. Som eksempel står det: *«For eksempel kan visse former for bruk i et område være til hinder for en plans målsetting om størst mulig kollektivtransport, medføre trafikk som er til hinder for et godt bomiljø, eller innebære næringsvirksomhet som vil være i konkurranse med sentrumsvirksomhet, og dermed i strid med mål for sentrumsutvikling.»* Det må være snakk om konkrete virkninger i forhold til planens mål og innhold.

Kommunedirektøren mener at disse vilkårene er oppfylt jf. vurderingen over.

På regjeringen.no sine sider om spørsmål og svar til plan- og bygningsloven er det stilt følgende spørsmål:

«Har man i en reguleringsplan anledning til å detaljstyre arealbruksformål fortetting, særlig med tanke på å unngå negative virkninger for byens sentrum? I veiledningen til kart- og planforskriften står det at i reguleringsbestemmelser kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varer eller dagligvarer.

Har man utover det også hjemmel til å:

- *skille mellom detaljhandel og engroshandel (fortetting åpner jo i utgangspunkt for begge deler)*

- *begrensning av salgsflate for bedrifter*
- *oppgi hvilke varegrupper / varetyper som er tillatt / forbudt?»*

Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt svar som følger:

«Det vil som utgangspunkt være mulig gjennom reguleringsbestemmelser å skille mellom detaljhandel og engroshandel, dersom det er saklig grunnlag for det i den enkelte planen. Videre vil det være mulig å gi bestemmelser som begrenser salgsflaten for en virksomhet.

Det vil imidlertid ikke kunne gis bestemmelser for bestemte forretninger på en måte som virker konkurransehindrende. Det vil kunne gis bestemmelser om varegrupper i den forstand at det kan skilles mellom plasskrevende og ikke-plasskrevende varer, eller plasskrevende varer og andre detaljvarer/dagligvarer. Det kan ikke gis bestemmelser som skiller ut bestemte typer varegrupper utover dette.»

Andre avsnitt samsvarer med reguleringsveilederen. Første avsnitt gir en åpning for å skille mellom detaljhandel og engroshandel, men da må dette være saklig begrunnet. Det vises igjen til vurderingen over. Men det er av kommunedirektørens oppfatning at det innenfor området alltid har vært intensjon om åpning for forretning for plasskrevende varehandel innenfor planområdet.

Konsekvens av endring

Dersom man kommer til at det kan gjennomføres en reguleringsendring vil det kun være en endring av bestemmelsene i punkt 3.2.1 og 3.3.1, og vil utgjøre en presisering av intensjonen bak bestemmelsene. Endringen vil for eksempel kunne se slik ut (endring i rødt):

3.2. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB4, BKB5 og BKB6)

- 3.2.1. *I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg, transportvirksomhet, kontor, forretninger **for plasskrevende varer** og tjenesteyting.*
- 3.2.2. *Tillat gesimshøyde er 12,5 m med flatt – og pulttak, og mønehøyde på 12,5 m med saltak. Høyde regnes fra gjennomsnittlig planert terreng innenfor det enkelte delområdet.*
- 3.2.3. *Installasjoner med begrenset grunnflate, som for eksempel røykpiper, siloer, teknisk rom, ventilasjon, tanker o.l. kan ha større byggehøyde.*

3.3. Forretning/kontor/tjenesteyting (BKB3)

- 3.3.1. *I området tillates, håndverk, lager, bensinstasjon/veiserviceanlegg (vaskehall, EL-billading etc.), transportvirksomhet, kontor, **forretninger**, tjenesteyting, lettere støysvak industri og forretninger for plasskrevende varer.*
- 3.3.2. *Bebyggelse for offentlige nødetater kan også etableres i området.*
- 3.3.3. *Tillat gesimshøyde er 15 m med flatt – og pulttak, og mønehøyde på 15 m med saltak. Høyde regnes fra gjennomsnittlig planert terreng.*
- 3.3.4. *Installasjoner med begrenset grunnflate, som for eksempel røykpiper, siloer, teknisk rom, ventilasjon, tanker o.l. kan ha større byggehøyde.*

Dette er en reguleringsendring som kan gjennomføres ved forenklet prosess jf. pbl. § 12-14 andre ledd, med mindre det skulle vise seg å være spesielt konfliktfylt.

Vilkårene for å gjennomføre endringen ved forenklet prosess er at endringen:

- i liten grad vil påvirke gjennomføring av planen for øvrig
- ikke går ut over hoveddrammene i planen

- ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder

Disse anses her å være oppfylt, da det her er snakk om en mindre endring som i praksis er en presisering av intensjonen for arealformålet.

Det følger imidlertid av forarbeidene til plan- og bygningsloven at det ikke kan gjennomføres mindre reguleringsendring med forenklet prosess dersom endringene er spesielt konfliktfylte. Protester fra naboer eller andre berørte vil imidlertid ikke nødvendigvis føre til at endringen ikke kan gjennomføres på den enklere måten. Heller ikke vil enhver merknad fra berørte myndigheter forhindre dette. Imidlertid vil merknader fra berørte myndigheter som har karakter av innsigelse, føre til at endringen må behandles videre etter en ordinær planprosess og at vedtaket må fattes av kommunestyret selv.

Dersom vilkårene ellers er oppfylt skal det altså litt til før det likevel kreves at en endring som dette kreves gjennomført etter ordinær prosess.

Endringen forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg i form av begrenset høring jf. pbl. § 12-14 tredje ledd.

Kommunedirektørens innstilling er at det utarbeides et forslag til endring av bestemmelsene 3.2.1 og 3.3.1 i reguleringsplan for Fillan Næringspark, deler av gnr 95 bnr 1 m.fl. Dette gjennomføres med begrenset høring jf. pbl. § 12-14 tredje ledd.