



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet	58/2023	06.06.2023
Kommunestyret	36/2023	20.06.2023

Utvidelse av reguleringsplan for Hauganfjæra camping - planforespørsel

Kommunedirektørens forslag til innstilling:

Kommunestyret vil med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8 andre ledd stanse planarbeid for utvidelse av campingformål i strid med kommuneplanens arealdel innenfor område benevnt C i kartutsnitt i saksfremlegget.

Planarbeid som er i tråd med kommuneplanens arealdel, samt utvidelse innenfor områdene B og D kan igangsettes. Område A kan inngå i utvidet campingområde forutsatt at en grønn korridor som oppfyller intensjonen i gjeldende reguleringsplan kan sikres i det videre planarbeidet.

PS 58/2023 Utvidelse av reguleringsplan for Hauganfjæra camping - planforespørsel

Formannskapets behandling av sak 58/2023 i møte den 06.06.2023:

Behandling

Vedtak

Kommunedirektørens innstilling enstemmig tiltrådt.

Innstilling til kommunestyret:

Kommunestyret vil med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8 andre ledd stanse planarbeid for utvidelse av campingformål i strid med kommuneplanens arealdel innenfor område benevnt C i kartutsnitt i saksfremlegget.

Planarbeid som er i tråd med kommuneplanens arealdel, samt utvidelse innenfor områdene B og D kan igangsettes. Område A kan inngå i utvidet campingområde forutsatt at en grønn korridor som oppfyller intensjonen i gjeldende reguleringsplan kan sikres i det videre planarbeidet.

PS 36/2023 Utvidelse av reguleringsplan for Hauganfjæra camping - planforespørsel

Kommunestyrets behandling av sak 36/2023 i møte den 20.06.2023:

Behandling

Vedtak

Formannskapetets innstilling enstemmig tiltrådt.

Endelig vedtak

Kommunestyret vil med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8 andre ledd stanse planarbeid for utvidelse av campingformål i strid med kommuneplanens arealdel innenfor område benevnt C i kartutsnitt i saksfremlegget.

Planarbeid som er i tråd med kommuneplanens arealdel, samt utvidelse innenfor områdene B og D kan igangsettes. Område A kan inngå i utvidet campingområde forutsatt at en grønn korridor som oppfyller intensjonen i gjeldende reguleringsplan kan sikres i det videre planarbeidet.

Vedlegg:

- 1 Kart Plangrense
- 2 Oversiktskart
- 3 Bestilling av oppstartsmøte 11.01.2023
- 4 Landskapsplan Hauganfjæra UKL 28april2022
- 5 Referat oppstartsmøte Hauganfjæra camping

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Reguleringsplan for Hauganfjæra camping
Tilsynsrapport Hauganfjæra camping

Saksopplysninger

Tidligere behandling i saken

Saken har vært til behandling i Formannskapet den 18. april og stod på sakslista til kommunestyret den 2. mai. I kommunestyremøtet ble det stilt spørsmål, som avdekket uklarheter i saksfremlegget. Saken ble dermed sendt tilbake til administrasjonen. På grunn av dette sendes saken på ny behandling i Formannskapet før den igjen går til vedtak i kommunestyret.

Beliggenhet og nåværende arealbruk

Hauganfjæra camping ligger ytterst på Frostahalvøya på eiendommen gnr./bnr. 104/1. Eiendommen består stort sett av skog, strandsone, dyrkamark og campingområde - både korttidscamping og langtidscamping med spikertelt. Sentralt i campingområdet er det en kulturminnelokalitet – et gravfelt. Det er også et kulturminne lengst vest i planområdet.

Planstatus

Det lilla området i kartutsnittet under er avsatt som fritids- og turismeformål i kommuneplanens arealdel (KPA). Dette arealformålet omfatter bl.a. campingformål. Hovedparten av foreslått nytt planområde ligger innenfor areal avsatt som nåværende fritids- og turismeformål i KPA, nord for etablert campingområde, og er således i tråd med KPA.

Mesteparten av allerede etablert campingområde ligger innenfor reguleringsplan for Hauganfjæra camping med plan-ID 2006002. Stedvis har etablert campingplass utviklet seg utenfor formålsgrensa og plangrensa, se kart 2.

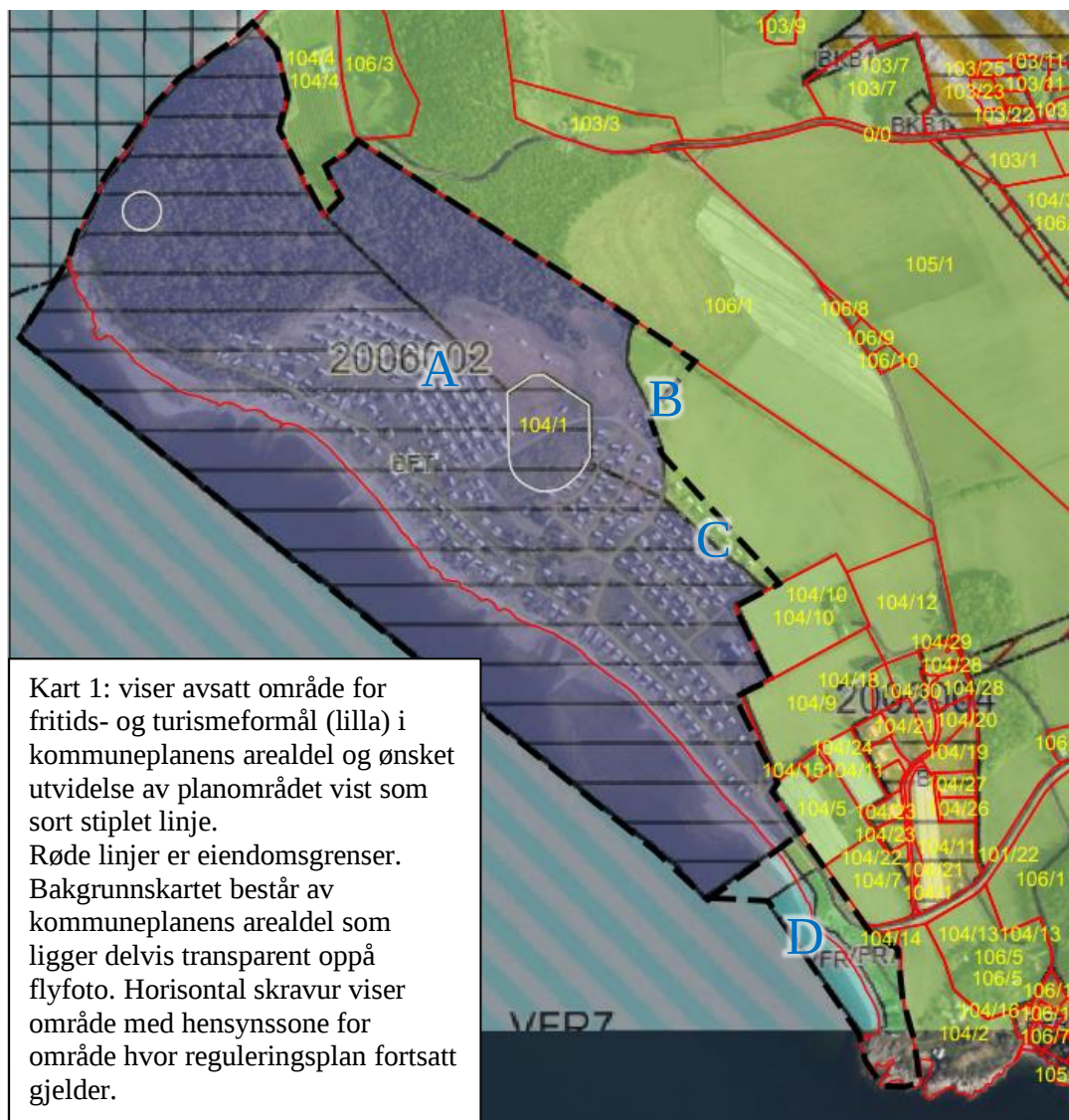
Planinitiativ

Hauganfjæra campingområde ønskes utvidet i tråd med areal avsatt til fritids- og turismeformål i kommuneplanens arealdel (KPA). I tillegg ønskes campingområdet utvidet for å inkludere campingvognrekker som ikke inngår i gjeldende reguleringsplan (A og C i kart 1), samt et hjørne med mindre drivverdig jord nordvest for nevnte campingvognrekke (B). I tillegg er det et ønske at friområde på land og sjø i sørøst på eiendom 104/1 inngår i planen (D), slik at det kan tilrettelegges mer som friområde for allmennheten.

Planbestemmelser for nytt campingområde ønskes tilpasset nye nasjonale krav til avstand mellom campingvogner/hytter.

Siden deler av planinitiativet er i strid med kommuneplanens arealdel, forelegges planspørsmålet for kommunestyret før planarbeid igangsettes. Dette for å unngå at det legges ned mye ressurser i utarbeiding av planforslag i fall kommunen mener at planinitiativet ikke bør føre frem.

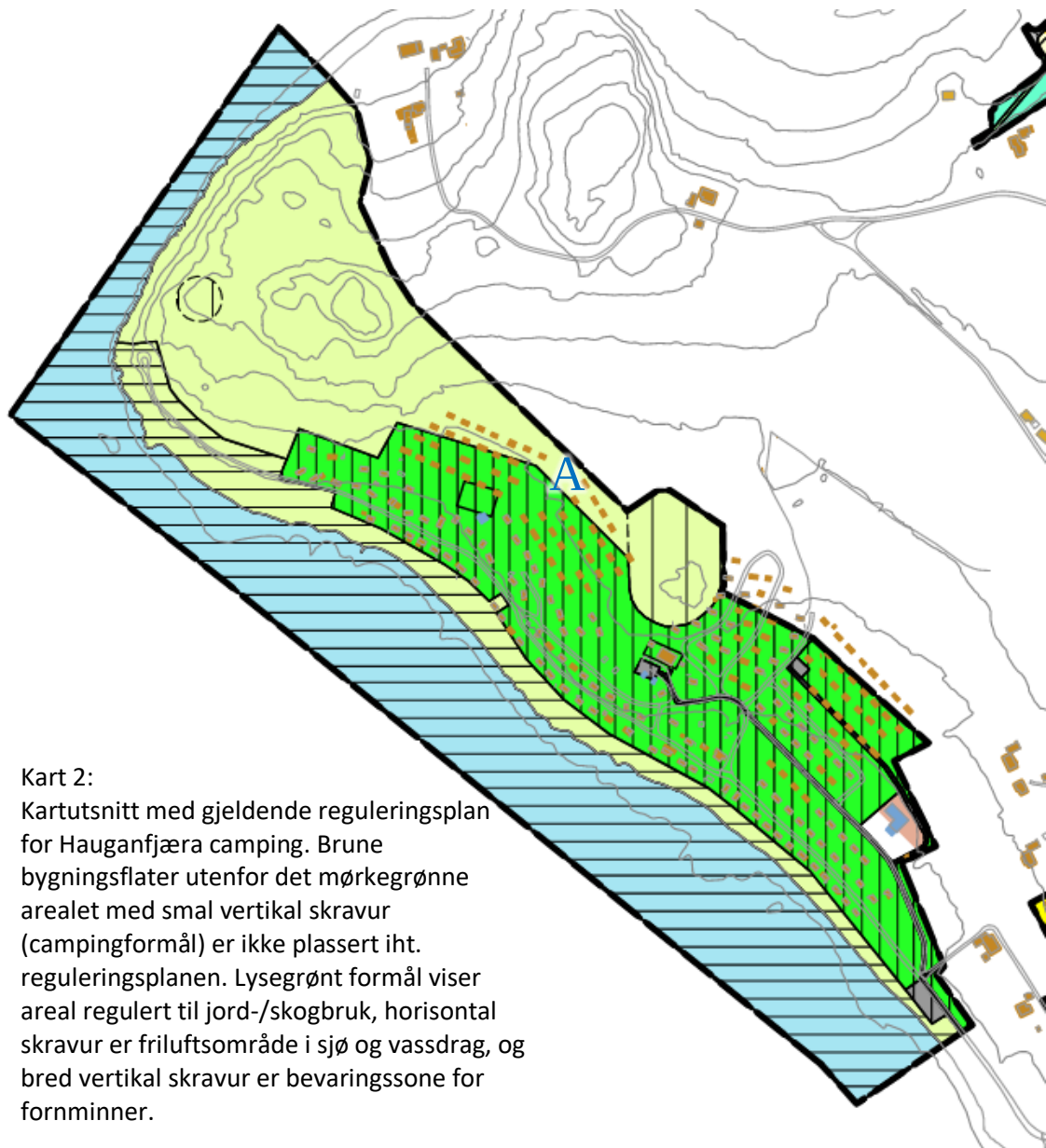
Oppstartsmøte ble avholdt på Stjørdal rådhus 7.03.2023.



Kart 1: viser avsatt område for fritids- og turismeformål (lilla) i kommuneplanens arealdel og ønsket utvidelse av planområdet vist som sort stiplet linje. Røde linjer er eiendomsgrenser. Bakgrunnskartet består av kommuneplanens arealdel som ligger delvis transparent oppå flyfoto. Horisontal skravur viser område med hensynssone for område hvor reguleringsplan fortsatt gjelder.

For å enklere henvise til ønskede utvidelser av campingen utenfor regulerte områder i dag, er disse benevnt område A, B, C og D i kartutsnitt.

Område A er det eneste av de benevnte områdene A, B, C, D som er innenfor avgrensningen til gjeldende reguleringsplan for Hauganfjæra. Område A henviser til den delen av område regulert til jord- og skogbruk som danner en «grønn korridor» mellom område regulert til campingplass og nordlig avgrensning av reguleringsplanen, se lys grønnfarge i kart 2. I dag er dette området tatt i bruk til campingformål uten at det foreligger tillatelse fra kommunen til dette. Det er kun *denne* delen av område regulert til jord- og skogbruk som tiltakshaver ønsker innlemmet i område for campingplass, og som dermed er opp til diskusjon i denne saken. Øvrige deler av området regulert til jord- og skogbruk, som i hovedsak omfatter skogen nordvest i planområdet og strandlinjen, ønsker ikke tiltakshaver regulert til campingplass. Område A er med hensikt ikke entydig avgrenset i kartutsnittene i saksfremlegget fordi administrasjonen vurderer at det tåles noe justering av den grønne korridoren uten at hensikten med den brytes. Ved en utvidelse av planområdet vil denne «grønne korridoren» kunne bli justert noe, men fortsatt bli sikret juridisk i plankartet.



Kart 2:
Kartutsnitt med gjeldende reguleringsplan for Hauganfjæra camping. Brune bygningsflater utenfor det mørkegrønne arealet med smal vertikal skravur (campingformål) er ikke plassert iht. reguleringsplanen. Lysegrønt formål viser areal regulert til jord-/skogbruk, horisontal skravur er friluftsområde i sjø og vassdrag, og bred vertikal skravur er bevaringssone for fornminner.

Grunneier/tiltakshaver uttrykker at han ikke har hatt en intensjon om å utvikle campingområdet utenfor areal som er godkjent til camping, men har ansett arealene som innenfor reguleringsplanen. Utvidelse av campingområdet utenfor reguleringsplanens avgrensning har kunnet skje uten at dette har blitt fanget opp av Frosta kommune.

Vurdering

Forholdet til gjeldende planer

Området som dekkes av reguleringsplan for Hauganfjæra camping er i KPA avsatt med *hensynssone for reguleringsplan som fortsatt skal gjelde* (horisontal skravur i kart 1). Hensynssonen innebærer at arealformål i reguleringsplanen gjelder foran arealformål i kommuneplanens arealdel ved motstrid. Dermed gjelder areal med jord- og skogbruk foran fritids- og turismeformål (tilsvarer campingformål) for vesentlige deler av arealet. Grunnen til at hele området er avsatt som fritids- og turismeformål i KPA skyldes nok at KPA er en mer grovmasket plan som ikke tar inn alle detaljene og delformålene i en reguleringsplan.

Område A:

Det er altså presisert at utvidelse av campingområde innenfor areal regulert som jord- og skogbruk i reguleringsplan for Hauganfjæra camping er i strid med gjeldende reguleringsplan og KPA. Bebyggelsen som allerede er etablert her (område A i kartutsnitt) er ikke i tråd med reguleringsplanen. Grønnekorridoren mellom skogen ved Hynne og gravfeltet sentralt på campingområdet har en viktig funksjon som et koblingspunkt mellom gravfeltet og øvrige kulturminner ved Hynne. Denne passasjen binder kulturminnene sammen, og gir turfolk en mulighet til å fritt ferdes mellom dem uten å ta seg inn på område som oppleves som privatisert. Det er også registrert en viktig naturtype, «sterkt kalkrik tørreng med klart hevdpreg», som delvis overlapper med jord- og skogbruksbeltet. Kommunedirektøren anser at det er viktig å holde denne sonen regulert til jord- og skogbruk fri for utbygging også i fremtiden, slik at hensynet til natur, friluftsliv, turstier, kulturminner samt ferdselsmuligheten mellom kulturminnelokalitetene blir ivaretatt.

Den grønne korridorens plassering kan trolig justeres i forhold til formålsgrensen i gjeldende reguleringsplan slik at eksisterende campingrekker innenfor område A kan bestå samtidig som korridorens funksjon ivaretas. Forutsetningen må være at en ikke justerer ny grønnekorridor slik at avviket med gjeldende reguleringsplan blir så stort at intensjonen med korridoren faller bort, nemlig at det skal være en naturlig ferdselsrute og forbindelse mellom natur og kulturlandskap, og kulturminner. Tiltakshaver er innstilt på å ivareta en grønnekorridor tilrettelagt for ferdsel i det videre planarbeidet gjennom å justere plasseringen av denne i retning nordover. Fordelene med en slik justering er at en unngår ulempene med tilbakeføring av gjennomførte tiltak, som i dette tilfellet kan bli omfattende. I tillegg ser terrenget lenger opp (nord) også ut til å være egnet mht. friluftsliv og natur. Detaljerte avklaringer rundt dette, inkludert om det i det hele tatt lar seg gjøre, må vurderes og løses i forbindelse med utarbeiding av planforslaget.

Område D:

Sør for reguleringsplan for Hauganfjæra camping, ved Haugfjæra og Kleiva er det et område som er avsatt som friområde i sjø og på land i KPA (område D i første kartutsnitt). Tiltakshaver, som er grunneier også her, har et ønske om å innlemme dette området i reguleringsendringen, for å tilrettelegge mer for bruk av området på en måte som ivaretar det som et allment tilgjengelig friområde. Sett at planforslaget følger opp denne intensjonen på en god måte, er Kommunedirektøren positivt innstilt til at friområdet tas med i reguleringsplanarbeidet.

Område B og C:

Områdene B og C er avsatt som LNFR-område i KPA, og skal dermed vurderes strengt opp mot jordvern. Det vises til vurdering under.

Jordvern

Planinitiativet medfører omdisponering av omtrent 1,8 mål overflatedyrka jord (område A), 2,5 mål dyrkajord (område B), og 3,1 mål dyrkajord (område C). Særlig det første anslaget for område A kan være noe upresist, siden arealet i dag er registrert som «bebygd» i arealressurskart (Gårdskart) fra Nibio. Dette kartet tar ikke hensyn til om bebyggelsen er lovlig oppført. Dersom de øverste 1,5 campingvognrekkene ikke hadde blitt etablert ville dette arealet vært registrert med et annet markslag, trolig overflatedyrka jord eller skog.

Dyrkajorda nordøst for reguleringsplan for Hauganfjæra har god kvalitet iht. Nibios kartlag for jordkvalitet. I realiteten er nok ikke jordbrukskvaliteten ved område B så god, da dette er et område som er et tidligere sanduttak som er fylt opp med stubb etter skogshogst. Ifølge

tiltakshaver medfører stubblaget store setninger som må utbedres årlig, og jorda er ikke drivverdig. Derfor ønskes en omdisponering til korttidscamping og båtopplag. Det vil være en sikkerhetsmessig fordel å få avsatt område til båtopplag her slik at det frigis areal rundt campingvognene hvor båter er plassert i dag.

Av historiske flyfoto fra 1964 ser vi at mesteparten av campingområdet tidligere har bestått av skog og dyrkamark. I tillegg har det vært et sanduttak sentralt på eiendommen, ved område B. Campingområdet på Hauganfjæra har utviklet seg fra noen få plasser ved sjøen siden 1960-tallet til det området vi kjenner til i dag. Med tiden har jordvernet blitt betydelig innskjerpet. I dag skal det tungtveiende samfunnsinteresser til for å veie opp for tapet av dyrkajord. Campingnæring gir samfunnsmessige fordeler i form av verdiskaping, arbeidsplasser, opplevelser og friluftsliv/folkehelse. Samtidig krever slike anlegg en god del areal som ofte går på bekostning av natur, allmennhetens tilgang til strandsone og jordvern. Samlet sett vurderes campingformål på generelt grunnlag å ikke være en vesentlig samfunnsinteresse som forsvaret omdisponering av dyrkajord. Det at arealer allerede er tatt i bruk til campingvognplasser og infrastruktur bør ikke brukes som argument for å omregulere det fra LNFR-formål. Etter en nærmere vurdering legger kommunedirektøren til grunn at område B i dag er dårlig egnet som jordbruksformål, slik at området kan vurderes innlemmet i ny planavgrensning for Hauganfjæra camping.



Kommunen bør utvise forsiktighet med å tillate omdisponering av dyrkajord til campingformål da dette kan bidra til å skape en uheldig presedens. Gjennom å være tydelig i vurderingen av hvor nåværende og fremtidig grense skal gå mellom campingområde og tilgrensende dyrkajord i denne plansaken, vil man heller unngå at spørsmålet om videre utvidelse kommer opp på nytt ved en senere anledning.

Tiltakshaver argumenterer med at plassering av campingvogner og telt er reversible tiltak som ikke omfatter opparbeiding/ forringelse av matjord. I praksis er kommunedirektøren enig i dette, men dette er likevel ikke et vidt akseptert argument når det gjelder jordvern. Selv om innretningene i dag er mobile, er det kort vei til at området blir mer permanent opparbeidet

dersom det blir omregulert til campingformål. Det er en trend at mange campingområder utvikler seg til å bli som tette hyttefelt med private hager etc. Det anses som lite realistisk at matjord vil bli drevet igjen dersom den først blir omdisponert.

Videre argumenterer tiltakshaver med at antall campingenheter ikke er økt ut over reguleringsplanens skisserte antall av campingenheter, både på det angitte området og campingen totalt. I reguleringsplanen er det gitt et antall på 275 enheter, men tiltakshaver har satt ett øvre tak på 250 fastplasser (reelt 248 plasser). Dette for å legge til rette for tilstrekkelig plass mellom vognene, blant annet av brannsikkerhetshensyn. Planavdelingen anerkjenner at dette nok har vært positivt for sikkerheten og organiseringen av denne delen av campingplassen. Samtidig har dette medført at campingområdet er strukket utover plangrensa for å få plass til bortimot de antall plasser som dette delområdet var planlagt for. Tiltakshaver anså at også dette arealet lå innenfor reguleringsplanens definerte område for campingformål, og har ikke hatt en bevisst intensjon om å gå utenfor plangrensen.

Andre hensyn som skal ivaretas i planarbeidet

I denne saken er det kun planforespørselen om å omregulere areal utenfor planavklart areal til campingformål i KPA som skal vurderes. Andre tema som blir relevante i det videre arbeidet med konkret planforslag blir hensynet til kulturminnene innenfor planen, hensynet til fri ferdsel i strandsonen, påkobling av Frostastien og tilpasning av ny campingdel til nye krav i teknisk forskrift til avstand mellom campingenheter, osv. Endringene i teknisk forskrift har ikke tilbakevirkende kraft, slik at nye regler kun blir gjeldende for nytt campingområde, med forbehold om at det ikke legges opp til vesentlige endringer innenfor etablert campingområde. Både kommunen og tiltakshaver ser behovet for tydeligere bestemmelser for hvilke tiltak som kan gjøres i tilknytning til den enkelte campingenheter, da det er en utfordring at enkelte leietakere opparbeider mer areal i tilknytning til sin campingenheter, enn det reguleringsplanen og avtalene med campingeier åpner for.

Konklusjon

Kommunedirektøren vil med bakgrunn i jordvern og for å unngå presedens sterkt fraråde en utvikling av campingområdet utover dyrkajord av god kvalitet avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel (område C). Kommunedirektøren foreslår derfor at planarbeid som omfatter regulering av område C avvises. Område A er i likhet med område C opparbeidet som campingplass i strid med gjeldende reguleringsplan, men intensjonen i planen kan erstattes ved at en fullverdig grønn korridor legges ovenfor etablerte campingvognrekker. Det forutsettes at det videre planarbeidet ivaretar intensjonen med denne grønne korridoren på en god måte. Kommunedirektøren anbefaler at område B og D kan tas med i planarbeidet.