



## Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Faste utvalg for plansaker		

### Områderegulering Nordkapp-halvøya - planforslag

#### Rådmannens innstilling

Forslag til Områderegulering Nordkapp-halvøya sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Høringsfrist settes til 2. mars 2018

#### Saksopplysninger

Fast utvalg for plansaker ble i møte 10.05.2016 orientert om en planløsning for Nordkapp-platået:

*Det har fra flere hold vært etterspurt en oppgradert planløsning for Nordkappplatået og områdene rundt. Nordkapp kommune kontaktet grunneier (Finnmarkseiendommen) pr brev 4. desember 2015 med forslag om å etablere et fellesprosjekt med formål å utarbeide en planløsning for området. Finnmarkseiendommen (Fefo) har i svarbrev av 21. desember sagt seg villig til å delta i fellesprosjektet.*

Nordkapp er ett av landets største reiselivsmål. Området har stor betydning for næringslivet i kommunen og skaper betydelige ringvirkninger regionalt. Det er et mål for planleggingen at det skal tilrettelegges for økt verdiskaping og skape mest mulig forutsigbare rammer for brukerne av området.

Plan- og bygningsloven § 11-13 setter krav om utarbeiding av planprogram etter bestemmelsene i § 4-1 i samme lov. Planprogrammet slår fast at viktige tema i planarbeidet er kulturminner, allmenn tilgang til friluftsområder, næringsutvikling og vern mot kontroversielle installasjoner. Planen skal legge til rette for utvikling av vinterturisme i området. Planen skal altså fokusere på en helhetlig utvikling av området for bærekraftig arealforvaltning og verdiskaping. Planprogrammet ble vedtatt av kommunestyret 09.11.2016.

### Om tildeling av oppdraget

Siden budsjett for utarbeidelse av Områderegulering av Nordkapp-halvøya ikke overstiger NOK 1,1 million, har kommunen anledning til å invitere 4 spesifikke aktører til konkurranse om oppdraget, uten å måtte kunngjøre på Doffin (Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser). De 4 som ble invitert var Asplan Viak, Sweco, Rambøll og Multiconsult. Resultatet er at Multiconsult ble tildelt oppdraget.

### Planstatus

I eksisterende arealplan for Nordkapp er størstedelen av Nordkapp-halvøya regulert til LNF-R-område. Dette videreføres i forslag til ny plan for området. Tunes er avsatt til hensynssone kulturmiljø fordi det har spor etter tidlig fiskeværsbosetting og mange automatisk fredete kulturminner. Det tillates ingen byggetiltak innenfor hensynssonen. Stien fra Hornvika og stien til Knivskjellodden må tilrettelegges slik at de kan tåle økt trafikk fra gående. Selve platået er omfattet av reguleringsplan for Nordkapp stadfestet 02.05.2000. Området er delt inn i 7 hovedformål med underformål:

- Byggeområde – turistanlegg
- Landbruksområder (LNF-R)
- Offentlige trafikkområder – kjøreveg
- Friområder
- Fareområder
- Spesialområder
- Fellesområder

Formålet «spesialområder» inneholder private veger, privat parkering, kulturelle bevaringsområder, vann- og avfallsanlegg, opparbeidet turistområde/turistanlegg, samt friluftsområde

### Medvirkning

Plan- og bygningsloven § 5-1 slår fast at planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og i dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndigheten til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som beskrives i reglene om medvirkningsprosess, dvs høring i forbindelse med oppstartsvarsel, utarbeidelse av program og planutkast, er å anse som et minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

Forvaltningen av Nordkapp-platået som destinasjon har vært et stadig tilbakevendende tema i media og i lokalpolitikken. Rådmannen har derfor sett nødvendigheten av en aktiv medvirkningsprosess så tidlig som mulig i planarbeidet. Én ting er konkrete innspill til prosessen; kanskje like viktig er det å etablere et klima for saklig debatt om hvordan fremtidig bruk bør være.

I tillegg til høring og innspillsbehandling i forbindelse med vedtak av planprogrammet, ble det blitt avholdt et seminar på Perleporten 29.09.2017 med bred deltagelse.

I det følgende gis det et sammendrag av diskusjonen på seminaret:

*Det ble uttrykt krav om å åpne platået for andre, lokale aktører, og derigjennom skape økt lokal verdiskaping. Monopolet ble forsvart av hjemmelshaver som mener at samfunnet kan regulere markeder som monopoler for å trygge viktige risiko-investeringer. Det ble understreket at dette ikke skal medføre uforholdsmessig stor monopolgevinst. Også her ble det diskutert hva som gir størst lokal verdiskaping. Det ble sagt at ved å slippe til lokale aktører vil det medføre økt lokal verdiskaping. Andre aktører hevdet at Rica/Scandic som tunge aktører er den beste markedsfører for destinasjonen, og det har medført betydelig lokal verdiskaping.*

*En del av diskusjonen gikk på om tilgang til friområder skal være gratis, eller regulert gjennom f.eks. inngangsbetaling. Her ble det henvist til erfaringer fra andre destinasjoner, Prekestolen, Trolltunga og Lofoten hvor man opplever slitasje på naturen – en slags allmenningens tragedie, og at det derfor er helt nødvendig med regulering av tilgangen. Diskusjonen sto mellom de som ser fri tilgang til naturen som en prinsippsak, og de som mener at regulering er helt nødvendig for produktets bærekraft. Det ble også tatt til ordet for at forvaltningen av friområde og parkering burde overføres til kommunen.*

*Det ble hevdet at avgiftsnivået på platået er for høyt i forhold til kostnadene ved utbygging. Det ble anført som et typisk resultat av monopoldrift. Argumentet ble imøtegått av fester. Det ble antydnet at kommunens løyvevedtak ble fattet uten tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon, og at spillet rundt løyvebehandlingen var urent. Dette ble imøtegått av ordfører. Fylkeskommunens representant fremholdt Nordkapp som en stor internasjonal merkevare, og at det må være lov å ta seg betalt for produktet. Videre ble det anmodet om et saklig debattnivå, og økt fremsnakking av Nordkapp som reiselivsmål.*

En konsekvens av seminaret har vært et økt behov for avklaringsmøter mellom Multiconsult, kommunen og berørte parter. Referat av disse møtene er presentert i planbeskrivelsen.

### Rammebetingelser

Til grunn for utarbeidelsen av planutkastet ligger de nasjonale og regionale retningslinjer og planvedtak. I tillegg følges føringene fra kommuneplanens samfunnsdel og arealdel opp der det blant annet sies om reiselivets verdiskaping:

*«Nordkapturismen skal utvikles til å bli et bærekraftig, helårlig reisemål basert på bruk av hele kommunen. Nordkapps befolkning skal føle et økt eierskap til reiselivsmålet»*

Også til grunn for planarbeidet ligger Plan for idrett, friluftsliv 2016-19 og Masterplan for Nordkapp 2014-2025 (Vist Nordkapp).

### Mulige virkninger av planforslaget

Planbeskrivelsen i utkastet redegjør for en rekke mulige tiltak knyttet til tilrettelegging for ferdsel, rekreasjon, utfart, natur- og kulturminnevern, samt mulig utvikling på selve platået. Som grunnlag for å ta stilling til utforming av plankonseptet pekes det i tabellen under på mulige virkninger av disse knyttet til ulike temaer, skjønnsmessig vurdert i tråd med en 5-delt skala:

++	Stor positiv konsekvens
+	Positiv konsekvens
0	Ingen/ubetydelig konsekvens
-	Negativ konsekvens
--	Stor negativ konsekvens

Det er verdt å merke seg at virkningene fremstilles i en forenklet stikkordsform i tabellene for de respektive tema.

Vurderingene går på mulige virkninger tiltakene vil ha for hhv. landskap, kulturminner, naturmangfold, reindrift, rekreasjon og friluftsliv, reiseliv, øvrig næringsliv, trafikale forhold, personsikkerhet, kommunal økonomi. Virkninger av tiltakene vurderes etter om de gjennomføres eller ikke og presenteres i matriseform med fargekodene i 5-delt skala vist ovenfor. Planbeskrivelsen lister også opp mulige avbøtende tiltak som vil kunne være aktuelle ved gjennomføring.

## Mulige tiltak og virkninger

### *Tilrettelegging for ferdsel*

Utover merking av turstiene er det i dag liten grad av tilrettelegging for ferdsel i planområdet. Behovet for tilrettelegging og styring av ferdsel antas å øke med et stadig stigende antall besøkende.

Problemstilling	Mulig tiltak
Opprusting av stier i vått terreng	Bygge treklopp, kf Forsvaret
Opprusting av stier i noe tørrere terreng	Steinsetting.
Legge til rette for kjøring ifbm drift og beredskap	Oppgradering av stier til kjørbare gangveger
Kanaliser/styre ferdsel langs stiene	Sette opp varder på høydedrag, med småvarder/stabbesteiner imellom.  Bedre oppmerking av stien på selve Knivskjelodden.

### *Tilrettelegging for rekreasjon*

Det er i dag liten grad av tilrettelegging for rekreasjon i planområdet. Behovet for ulike fasiliteter er tilstede i dag og antas å øke med et stadig stigende antall besøkende.

Problemstilling	Mulig tiltak
Etablering av gapahuker/bålplasser.	Ved Knivskjelbukta, Tunes, Småkjæftan og/eller Hornvika.
Etablering av løsninger for sanitær ved turmål.	Ved Knivskjelbukta, Tunes, Småkjæftan og/eller Hornvika.
Etablering av løsninger for renovasjon ved turmål.	Ved Knivskjelbukta, Tunes, Småkjæftan og/eller Hornvika.
Etablering av nødbuer ved turmål.	Ved Knivskjelbukta, Tunes, Småkjæftan og/eller Hornvika.

### *Tilrettelegging for utfart*

Utover en enkel utfartsparkering er i dag ingen tilbud i planområdet.

Behovet for ulike fasiliteter og infrastruktur er tilstede i dag og antas å øke med et stadig stigende antall besøkende.

Problemstilling	Mulig tiltak
Etablering/utvidelse av utfartsparkering.	Utvide dagens utfartsparkering. Legge til rette for etablering av utfartsparkering ved stien til Hornvika. Muligens også ved Kjeftavatnet.
Etablering av løsninger for informasjon	Legge til rette for informasjon ved utfartsparkeringer.
Etablering av løsninger for sanitær ved utfartsparkeringer.	Legge til rette for etablering av sanitær ved utfartsparkeringer.
Etablering av løsninger for renovasjon ved utfartsparkeringer.	Legge til rette for etablering av renovasjon ved utfartsparkeringer.

### *Tilrettelegging for utvikling på Platået*

Nordkapplatået er en av landets fremste attraksjoner med et stort antall besøkende.

Eier- og driftsselskap har så langt vært bevisst på at platået ikke skal utvikles til en *resort*, og at eksempelvis lokal overnatting fortrinnsvis bør foregå ved en av overnattingsbedriftene i kommunen.

Det er grunn til å anta at dagens rettighetsforhold har vært med på å styre kvalitet og innhold knyttet til dagens fasiliteter, og nok bidratt til å begrense tilgangen for andre aktører.

Det er liten tvil om at driften av anlegget er krevende, både driftsmessig og økonomisk, og at det er behov for en langsiktig aktør med tilstrekkelig kompetanse og kapital – som også vurderes som viktig for verdiskapningen generelt, lokalt og regionalt.

I den grad det skal legges til rette for endringer knyttet til fasiliteter, aktiviteter og drift, bør det tilstrebes at dette foregår på en bærekraftig måte – og heller åpne for kompletterende enn konkurrerende virksomhet.

Problemstilling	Mulig tiltak
<b>Etablering av offentlig parkeringstilbud på platået.</b>	Etablere offentlig parkering utenfor dagens bom. Flytte bommen nærmere bygget, slik at offentlig parkering kan etableres nær bebyggelsen. Åpne for offentlig parkering på eks arealer.
<b>Etablering av offentlig sanitær/renovasjon på platået.</b>	Etablere offentlig sanitær/renovasjon utenfor dagens bom. Flytte bommen nærmere bygget, slik at offentlig sanitær/renovasjon kan etableres nær bebyggelsen. Åpne for offentligheten i eks bygg.
<b>Legge til rette for friluftsliv på platået.</b>	Gi offentligheten tilgang fra off veg til klippen.
<b>Legge til rette for flere aktører på platået.</b>	Etablering av ny bebyggelse på selve platået. Legge til rette for sambruk av eksisterende bygningsmasse på Nordkapplatået. Legge til rette for ny bebyggelse utenfor platået.
<b>Etablering av bespisningstilbud på platået.</b>	Etablering av ny bebyggelse på selve platået. Legge til rette for sambruk av eksisterende bygningsmasse på Nordkapplatået.
<b>Etablering av handelstilbud på platået.</b>	Etablering av ny bebyggelse på selve platået. Legge til rette for sambruk av eksisterende bygningsmasse på Nordkapplatået.
<b>Etablering av overnattingstilbud på platået.</b>	Etablering av ny bebyggelse på selve platået. Legge til rette for sambruk av eksisterende bygningsmasse på Nordkapplatået.
<b>Etablering av biltilbud</b>	Oppstillingsplasser Infrastruktur
<b>Utbygging av infrastruktur</b>	Vannforsyning Avløpsanlegg Ladestasjoner

### Plankonsept

Planutkastet legger følgende hovedelementer til grunn for utforming av planen:

- Stiene til Hornvika, Knivskjelodden, Tunes og Småkjæftan avsettes i plankartet, og tillates oppgradert
- Hornvika, Knivskjelodden/-bukta, Tunes og Småkjæftan avsettes i kartet som turmål, og her tillates opparbeidet bål plass med gapahuk
- Det åpnes for opparbeidelse av beredskapsveg til Knivskjelbukta, og der legges til rette for sanitær- og renovasjonstilbud
- Dagens utfartsparkering utvides og forsterkes med sanitær- og renovasjonstilbud, samt et enkelt informasjonssenter.
- På platået avsluttes E69 i en offentlig snuplass, hvor det også etableres offentlig parkering.
- Selve platået avsettes som offentlig friområde, hvor det innenfor definerte rammer kan gjøres tiltak, bl.a. opparbeidelse av en tursti
- Dagens byggeområder på terreng/under bakken videreføres, og det avsettes et tilliggende

## Vurdering

Når det gjelder gjennomføring av planen er det først og fremst forholdet til Nordkappplatået som vurderes som utfordrende, øvrige elementer er mer uproblematiske.

Fefo har bortfestet 2 eiendommer på Nordkappplatået, den ene på ca 45 dekar, den andre på ca 890 dekar (hvorav ca 9 dekar i Hornvika). Basert på disse avtalene har tidligere og nåværende fester utviklet og tilrettelagt anlegget. Et viktig element i dagens næringsvirksomhet synes å være innkreving av adkomstavgift (gratis inngang for besøkende som ankommer Nordkapp gående, syklende eller på annen måte uten motor, alle andre betaler). Nordkapp kommune har gitt hjemmelshaver løyve til å innkreve adkomstavgift. Både festeavtaler og løyve skal reforhandles i etterkant av ny reguleringsplan.

Det legges det opp til at allmenheten så vel som næringsaktører i større grad enn i dag gis tilgang til platået. I hvilken grad planens intensjoner vil kunne følges opp, gjenstår å se: Både det å etablere offentlig tilbud knyttet til parkering og sanitær/renovasjon ved Nordkappplatået, samt legge til rette for friluftsliv og nye aktører i ny bebyggelse på platået fordrer festers tilslutning, dvs minnelig avtale. Alternativt vil det være behov for å ekspropriere, dvs bruke tvang.

En eventuell tilrettelegging for nye aktører i ny bebyggelse utenfor platået, fordrer en formell planmessig avklaring som planforslaget ikke legger til rette for. Også det å legge til rette for nye aktører ved sambruk av eksisterende bygningsmasse på platået, samt etablere nytt bespisningstilbud, handelstilbud eller overnattingstilbud på platået, forutsetter en eller annen form for samarbeid med fester/driver.

Det er ikke belyst eventuelle samfunns- og bedriftsøkonomiske konsekvenser ved noen av disse tiltakene som er med i høringsutkastet. Det varsles at det vil starte opp et arbeid for å belyse disse nærmere, som skal ferdigstilles før ny festekontrakt inngås mellom fester og FeFo.

Selv om det normalt ikke tillegges en reguleringsplan å styre prosesser i forhold til utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av området, ser rådmannen nødvendigheten av få på plass et regime for dette. Planbeskrivelsen presenterer noen punkter i så henseende. Det går på behovet for å avklare hvem som er parter og hvilke roller og mandat de skal ha; etablering av fond, der aktørene betaler inn forholdsmessige beløp etter en avtalt fordelingsnøkkel; alle næringsaktører som vil dra fordeler av fasiliteter og kvaliteter må forventes å bidra økonomisk, hvilket betyr at mulighetene for å begrense adgang for gratispassasjerer må på plass; rammer for bruk av fondsmidler må avklares.

I hvilken grad veien videre innebærer kommunale forpliktelser vil avhenge av valgt modell for samarbeid og samfinansiering osv, samt hvorvidt det legges opp til å erverve rettigheter på vegne av allmenheten som i dag tilligger hjemmelshaver og/eller fester.

I alle reguleringsplaner gjøres det ulike former for mulighetsvurderinger som grunnlag for å utvikle en planløsning med eventuelle alternativer. I planbeskrivelsen skal det gis en beskrivelse av planens relevante virkninger for miljø, naturressurser og samfunn. Det vil være dagens situasjon og den foreslåtte planløsningen med eventuelle alternativer som er utgangspunktet for virkningsbeskrivelsen. I noen reguleringsplaner vil mulighetsvurderingene og medvirkningsprosessene kunne ha stor interesse for berørte og bør inngå i planbeskrivelsen når planen legges ut til høring og offentlig ettersyn. Berørte vil da kunne få mer informasjon om hva som har vært vurdert, og hvorfor planforslaget er utformet som det er.

Det er et uttrykt ønske at planforslaget skal presentere et sett med utfordrende og til dels dristige alternativer. De forskjellige alternativene bør reflektere innkomne innspill. Når det er sagt er det ingen tvil om at dette planarbeidet har et noe begrenset mulighetsrom med utgangspunkt i eksisterende vedtatt reguleringsplan og festekontrakter. Noen begrensninger er åpenbare, mens andre trenger en nærmere forståelse/vurdering. Det er dette man vil søke å få testet ut i høringsperioden. Hensikten med høring er å få en enhetlig forståelse og et felles mønster for dette viktige leddet i behandling av planer. Gode og grundige uttalelser fra de som berøres av planen, er svært viktig både for at planen kan få det best mulige innhold, og ikke minst for den enkeltes rettssikkerhet.

Det er rådmannens vurdering at planutkastet som nå foreligger er et godt gjennomarbeidet dokument som på en informativ, oversiktlig og pedagogisk måte ivaretar oppdraget med de føringer som ligger til grunn for utarbeidelsen av planforslaget.

Med bakgrunn i de spesielle problemstillingene som er diskutert ovenfor, ønsker rådmannen at høringsperioden bør overstige minstekravet på 6 uker. Den forlengede perioden må benyttes til komme frem til klarerte og omforente løsninger slik at ferdigstilling og vedtak av plan kan gjøres innen planlagt tid, hvilket er juni 2018.