

Saksbehandler:
Åge Hammervik, telefon:
Arealplan

Regulering av boliger på Barkåker - gbnr. 58/1 m.fl. - behandling av planinitiativ

Utvalg	Møtedato	Type	Saksnummer
Utvalg for plan og bygg	21.06.2024	PS	100/24

Kommunedirektørens innstilling

Arbeid med reguleringsplan for boliger på Barkåker, gbnr. 58/1 m.fl., stoppes, jf. plan- og bygningsloven § 12-8 andre ledd.

21.06.2024 Utvalg for plan og bygg:

Møtebehandling:

Alternativ innstilling, foreslått av Pernille Lillevik Skovly, Høyre
Planarbeid for boliger på Barkåker, gbnr. 58/1 m.fl., stoppes ikke, jf. plan- og bygningsloven § 12-8.

Utvalget mener at det kan være tungtveiende grunner til å utnytte arealet til boliger, selv om dette formålet er i strid med kommuneplanen. Det er behov for nye boligarealer på Barkåker, for å utvikle tettstedet i samsvar med senterstrukturen i kommuneplanen. Boligformål vil dessuten gi mindre ulemper for eksisterende bomiljø og nærområde på Barkåker, og det vil gjøre større arealer tilgjengelige for allmennheten. Dyrket mark skal søkes erstattet.

Planarbeidet må særlig avklare:

- - tilkomstløsning
- - andre forhold som er spesifikke for boligformål, og derfor ikke er avklart i gjeldende reguleringsplan, blant annet gang- og sykkelforbindelser, utnyttelse, byggehøyder, og lydmiljø
- - Vurdere regulering av tilstøtende areal til LNFR - friluftsliv

Kommunedirektørens innstilling ble satt opp mot alternativ innstilling fra AP, FrP, H, KRF, SP og V fremmet av Skovly (H). Alternativ innstilling ble vedtatt mot 1 stemme (R).

UPB - 100/24 Vedtak:

Planarbeid for boliger på Barkåker, gbnr. 58/1 m.fl., stoppes ikke, jf. plan- og bygningsloven § 12-8.

Utvalget mener at det kan være tungtveiende grunner til å utnytte arealet til boliger, selv om dette formålet er i strid med kommuneplanen. Det er behov for nye boligarealer på Barkåker, for å utvikle tettstedet i samsvar med senterstrukturen i kommuneplanen. Boligformål vil dessuten gi mindre ulemper for eksisterende bomiljø og nærområde på Barkåker, og det vil gjøre større arealer tilgjengelige for allmennheten. Dyrket mark skal søkes erstattet.

Planarbeidet må særlig avklare:

- tilkomstløsning
- andre forhold som er spesifikke for boligformål, og derfor ikke er avklart i gjeldende reguleringsplan, blant annet gang- og sykkelforbindelser, utnyttelse, byggehøyder, og lydmiljø
- Vurdere regulering av tilstøtende areal til LNFR - friluftsliv

2. Sammendrag

Utvalget skal i denne saken ta stilling til om det kan startes arbeid med regulering av boliger på gbnr. 58/1 m.fl., som ligger rett sør for eksisterende boligområde på Barkåker. Utvalget har et stort politisk handlingsrom ved denne vurderingen, og det skal være en lav terskel for å stoppe planinitiativ som ikke bør føre fram.

Det sentrale spørsmålet i denne saken, er om det er grunnlag for å fravike kommuneplanen, som setter av området til næringsformål. Kommuneplanen bør bare fravikes hvis dette gir en betydelig areal- eller ressursgevinst.

Utgangspunktet for arealbruksvurderingen bør være de svært viktige landbruks-, natur- og friluftskvalitetene som dette området har i dag. Arealet består av både dyrket og dyrkbar mark av beste kvalitet. Jordvernet er betydelig styrket etter at området ble omdisponert fra landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF-formål) til næringsformål i kommuneplanprosessen i 2013.

Nærings- og boligformål har mange av de samme negative konsekvensene, særlig for jordvernet. Bakgrunnen for at det likevel ble åpnet for utbygging i kommuneplanen, var et generelt behov for nye næringsarealer og et spesielt behov for å erstatte næringsarealer i sentrum med arealer som har god tilknytning til veinettet. Planinitiativet forutsetter imidlertid at endring til boligformål nå vil ha relativt liten betydning for kommunens næringsarealreserver. I lys av kommuneplanprosessen bør dette i så fall lede til at arealet tilbakeføres til LNF-område, ikke til utbygging med boliger.

Etter en samlet vurdering av dette kan kommunedirektøren ikke se at det er dokumentert en betydelig areal- og ressursgevinst ved å fravike kommuneplanen. Kommunedirektøren anbefaler derfor at planinitiativet stoppes.

Vedlegg:

Regulering av boliger på Barkåker - gbnr. 58/1 m.fl. - behandling av planinitiativ

3. Bakgrunn for saken

Orre AS har på vegne av Format Eiendom AS sendt planinitiativ datert 15.05.2024, som gjelder regulering av et område på Barkåker til boliger. Arealet er satt av til næringsformål, både i kommuneplanen og i gjeldende reguleringsplan for næringsområde Barkåker øst (planID 3905 20170156).

Spørsmål om boliger på arealet har vært reist ved flere anledninger. Under arbeidet med reguleringsplanen ble det fremmet et planprogram for utredning av boliger på omtrent tilsvarende areal. Fylkeskommunen varslet innsigelse til boligformålet i brev datert 11.05.2021. I vedtak den 03.11.2021 (sak 146/21) bestemte kommunestyret at planprogrammet ikke skulle fastsettes, og at planprosessen dermed ikke kunne gå videre med avklaring av boligformål.

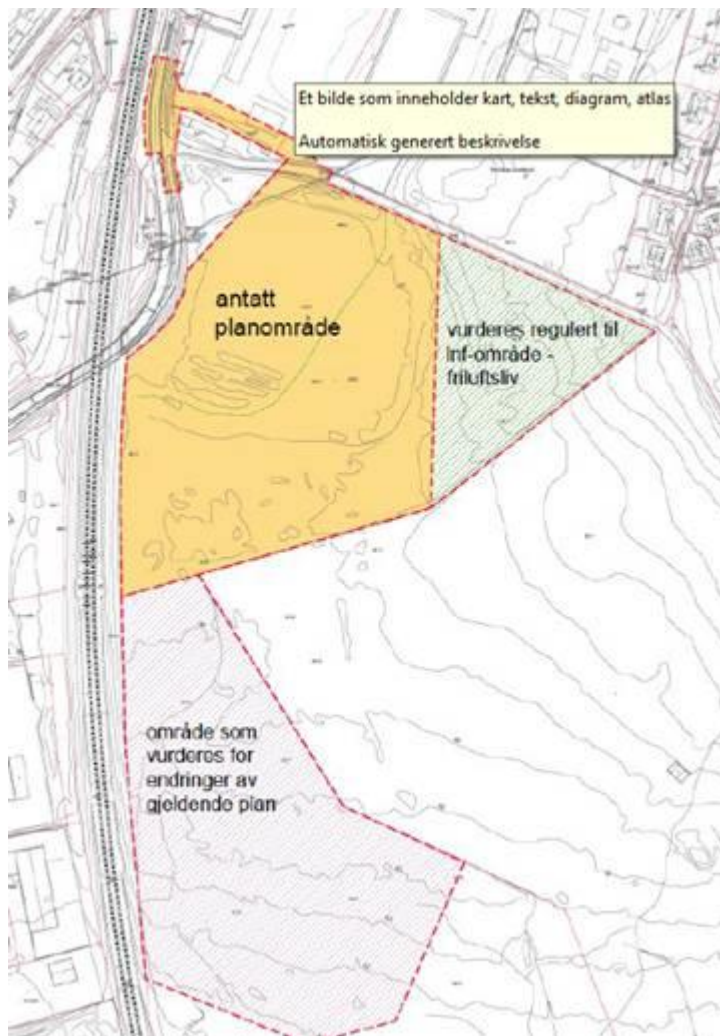
Spørsmålet om boligformål ble tatt opp igjen i kommuneplanprosessen, som nylig er ferdigstilt. I forbindelse med mekling etter innsigelse til to nye boligområder sør for Barkåker (H070 og H159), ble det enighet om at Statsforvalteren ikke vil fremme innsigelse hvis arealet som planinitiativet nå gjelder, blir regulert til boligformål. Spørsmålet er ikke lagt fram for fylkeskommunen på nytt.

Administrasjonen i kommunen stoppet planinitiativet i vedtak den 28.05.2024. Vedtaket ble begrunnet med at boligformål er i strid med kommuneplanen, og med kommunestyrets beslutning i sak 146/21.

Forslagsstiller har anmodet om at vedtaket om å stoppe planinitiativet blir lagt fram for utvalget til endelig avgjørelse.

4. Faktagrunnlag

Planinitiativet gjelder et område rett sør for Barkåker idrettsplass. Selve byggeområdet ligger på gbnr. 58/1 og er på ca. 47 dekar, men det kan også bli behov for å regulere tilgrensende arealer til friluftsliv, infrastruktur og lignende. I dag er ca. 18 dekar av byggeområdet dyrket mark, og resten er skogsområder.



Foreløpig planavgrensning

Regulering til bolig i dette området vil være i strid med både kommuneplanen og den nylig vedtatte reguleringsplanen. I planinitiativet er det gitt følgende begrunnelse for at området likevel bør bygges ut med boliger:

- Tettstedsutvikling på Barkåker
 - Med unntak av mindre arealer avsatt til bolig ved siste kommuneplanrevisjon, er det i praksis ikke utbyggingsarealer innenfor langsiktige utviklingsgrenser (LUG: langsiktige grenser for utvikling satt i regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA)) på Barkåker. LUG åpner altså ikke for noen nye boligarealer på Barkåker. På sikt er det lite holdbart for et tettsted å være etterlatt uten noen perspektiver for videre utvikling. Alle utvidelser av utviklingsgrensene vil skape arealkonflikter.
- Hensyn til lokalmiljøet på Barkåker
 - Skolen, barnehagen og idrettsparken utgjør på mange måter det sosiale sentrum på Barkåker. Boliger vil være en vesentlig mindre konfliktfylt arealbruk på naboarealet i sør enn næring. Næringsformålet gir risiko for uheldig miljøbelastning, blant annet støy og forstyrrelser. Et boligområde vil på en helt annen måte være «åpen» for barn og unge.

- Området er egnet til boliger
 - Området er svært godt egnet for boligbygging. Det har gode solforhold, trygge omgivelser og et godt lokalmiljø. Arealet har en form som er gunstig for å skape gode interne grønne forbindelser. Gjennom nærheten til idrettspark, samfunnshus og skole er det en spesielt nær tilknytning til sosial infrastruktur. Adkomstvei til lokalveinettet blir kort med god og trafiksikker forbindelse til lokalsenteret.
- Styrking av elevtallet i skolekretsen
 - Den foreslåtte boligutbyggingen vil gi mange nye barnefamilier på Barkåker, enten ved direkte bosetting eller ved at det utløser interne flyttekjeder. Dette vil styrke grunnlaget for fortsatt drift av skolen og utnyttelse av kapasiteten der.
- Ønsker fra lokalmiljøet
 - Barkåkersamfunnet har gjennom mange år vært påvirket av flere større statlige infrastrukturprosjekter og andre byggeprosjekt. Befolkningen føler seg utsatt for flere store inngrep fra storsamfunnet som har negative virkninger for stedet og miljøet. Det er en klar holdning at man nå sterkt ønsker endringen næring til bolig velkommen.

5. Rettslig grunnlag

Plan- og bygningsloven (pbl.) med tilhørende forskrifter

§ 12-8. Oppstart av reguleringsplanarbeid (2. ledd)

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varslings og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

6. Forholdet til kommuneplanen

I gjeldende kommuneplan er det foreslåtte byggeområdet og tilgrensende område mot sør satt av til næringsformål, og arealet mot øst er vist som LNF-område. På næringsområdet er det lagt spesielt til rette for relativt omfattende engroshandel med byggevarer og landbruksmaskiner.

I kommuneplanen er Barkåker definert som et lokalsenter. Det er forutsatt at all utbygging bidrar til å videreutvikle senterstrukturen, og lokalsentrene skal særlig videreutvikles med tilbud som dekker daglige behov for varehandel og tilhørighet. Kommuneplanen har satt av arealer til to fremtidige boligområder sør for dagens bebyggelse, som til sammen utgjør ca. 13,5 dekar. I tillegg legger kommuneplanen til rette for fortetting. Innenfor sentrumsformål tillates inntil 75 % bebygd areal (BYA), og i en større fortettingssone tillates 45 % BYA.

7. Vurderinger

7.1 Vurderingstema

Pbl. § 12-8 andre ledd gir kommunen hjemmel til å stoppe private planinitiativ tidlig i planprosessen. Hensikten med dette er å redusere unødig ressursbruk både hos kommunen, forslagsstiller og andre som deltar i planarbeidet. Utvalget har et stort politisk handlingsrom ved denne vurderingen, og det skal være en lav terskel for å stoppe planinitiativ som ikke bør føre fram. Beslutningen må imidlertid være basert på et forsvarlig planpolitisk skjønn innenfor rammene av plan- og bygningsloven.

Utvalget kan blant annet legge vekt på statlige og regionale rammer og mål, kommunale planer og retningslinjer, konkrete forhold i planområdet og kommunens praksis i tilsvarende saker.

Det sentrale spørsmålet i denne saken, er om det er grunnlag for å fravike arealformålet i kommuneplanen. Det er ingen absolutte rettslige skranker for å regulere i strid med overordnede planer, men pbl. § 12-3 forutsetter at private planforslag som regel følger opp hovedtrekkene i kommuneplanen. Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument, og fastsetter rammene for bruk og vern av arealressursene i kommunen. Det er normalt ikke mulig å ha tilsvarende oversikt over kommunens samlede arealressurser og generelle samfunnsinteresser i en reguleringsprosess, og kommuneplanen har vært gjennom en svært omfattende prosess som sikrer bred medvirkning og et demokratisk beslutningsgrunnlag. Hvis kommuneplanen likevel skal fravikes, bør det være dokumentert en tydelig og betydelig areal- eller ressursgevinst.

7.2 Overordnede arealbrukshensyn

Utgangspunktet for arealbruksvurderingen bør være de svært viktige landbruks-, natur- og friluftskvalitetene som dette området på Barkåker har i dag. Arealet består av både dyrket og dyrkbar mark av beste kvalitet. Jordvernet er betydelig styrket etter at området ble omdisponert fra LNF- til næringsformål i kommuneplanprosessen i 2013.

Bakgrunnen for at området ble omdisponert til næringsformål, var et generelt behov for nye næringsarealer og et spesielt behov for å erstatte næringsarealer i sentrum med arealer som har god tilknytning til veinettet. I planinitiativet er det gitt en oversikt som viser at omdisponering av arealet fra nærings- til boligformål bare vil utgjøre ca. 3,1 % av ledige næringsarealer i kommunen. Det vil være noe usikkerhet ved denne arealoversikten, og det er kvalitative forskjeller mellom næringsarealene som ikke uten videre kan sammenlignes. Kommunedirektøren forutsetter likevel at omdisponeringen vil ha relativt liten betydning for kommunens næringsarealreserver.

Videre framhever planinitiativet at boliger vil være en vesentlig mindre konfliktfylt arealbruk på naboarealet i sør enn næring. Ved regulering av området ble det forutsatt at næringsaktiviteten ikke vil gi vesentlig støy, luftforurensing, visuell sjenanse eller lignende ulemper, og det ble lagt inn ulike begrensninger og tiltak som skal redusere ulempene. Et nytt boligområde vil uansett bare flytte grensen mellom boligareal og næringsareal, og det vil ikke i seg selv gi mindre arealbrukskonflikt på lang sikt.

Kommuneplanen forutsetter at videre vekst i lokalsentrene som hovedregel må sikres gjennom fortetting, ikke ved at boligområdene utvides. Det er mulighet til betydelig fortetting på Barkåker, særlig innenfor områder satt av til sentrumsformål og i fortettingssonen. I tillegg er det satt av to nye boligområder. Etter kommunedirektørens vurdering gir dette tilstrekkelige boligarealer til å ivareta både etterspørsel og kommuneplanens målsetting om videreutvikling av lokalsentrene.

7.3 Konkrete forhold i planområdet

I gjeldende reguleringsplan er det vist adkomst til næringsområdet fra sør. Planinitiativet forutsetter at det skal etableres en ny adkomst til boligarealet fra nord. Denne adkomsten kan da også brukes av idrettsanlegget og til gjenstående landbruksarealer øst og vest for boligområdet. Dette vil beslaglegge ytterligere landbruksarealer, og kryssløsning og andre trafikkrelaterte spørsmål må avklares med veimyndigheten. Løsningen vil dessuten kreve avtale med grunneier eller ekspropriasjon for å kunne gjennomføres. Dette er likevel forhold som kan avklares i løpet av planprosessen, og som ikke er til hinder for oppstart av planarbeidet.

Planarbeidet må også avklare andre forhold som er spesifikke for boligformål og derfor ikke er avklart i gjeldende reguleringsplan. Dette gjelder blant annet gang- og sykkelforbindelser, utnyttelse

og volum og lydmiljø.

7.4 Konsekvens for oppnåelse av FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål er en plan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer. Målene reflekterer dermed tre grunnleggende forutsetninger for en bærekraftig utvikling: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. Dette er spesifisert i 17 mål og 169 delmål.

Både nærings- og boligformål i tilknytning til lokalsenter kan gi relativt lave transportbehov, og formålene vil redusere karbonbindingen i jorda omtrent like mye. Begge formålene vil også gi redusert matproduksjon. Reduserte næringsarealer kan gi mindre økonomiske utvikling. Eksisterende bolig- og idrettsarealer kan få noe bedre kvaliteter ved den foreslåtte formålsendringen, men nærheten til næringsarealene vil da bli overført til et nytt boligområde.

7.5 Effekt for klima

Nærings- og boligformål vil ha relativt likeverdige konsekvenser for klimagassutslipp. En mer nøyaktig avklaring av dette vil krevet et klimaregnskap.

7.6 Konsekvenser for barn og unge

Nærings- og boligformål vil ha relativt likeverdige konsekvenser for barn og unge. Eksisterende bolig- og idrettsarealer kan få noe bedre kvaliteter ved den foreslåtte formålsendringen, men nærheten til næringsarealene vil da bli overført til et nytt boligområde.

8. Alternative løsninger

Som nevnt har utvalget et stort politisk handlingsrom ved vurderingen av om planinitiativet skal stoppes eller ikke. I denne saken er det imidlertid relativt sterke nasjonale og regionale jordvern hensyn, som kan gi grunnlag for innsigelse.

Planarbeid for boliger på Barkåker, gbnr. 58/1 m.fl., stoppes ikke, jf. plan- og bygningsloven § 12-8.

Eventuell begrunnelse og føringer for planarbeidet kan tilføyes av utvalget.

9. Økonomiske konsekvenser

Eventuell offentlig tilkomstvei til boligområdet må opparbeides av utbygger, men overtas og driftes av kommunen. Driftskostnadene må dekkes av kommunen.

10. Konklusjon

Nærings- og boligformål har mange av de samme negative konsekvensene, særlig for jordvernet, men næringshensynene har vært vurdert mer tungtveiende og avgjørende for å likevel åpne for nedbygging av arealet. Kommunedirektøren kan ikke se at det er dokumentert en betydelig areal- og ressursgevinst ved å fravike kommuneplanen. Kommunedirektøren anbefaler derfor at planinitiativet stoppes.

11. Videre behandling

Utvalgets behandling av planinitiativet er endelig.

Tønsberg kommune, 04.06.2024

Torunn Årset
kommunalsjef

Anne Beate Hekland
virksomhetsleder