



Porsgrunn kommune

Byutvikling

Arkivsak-dok. 17/05156-443
Saksbehandler Kristin Bjerkeseth Vindvad

Saksgang Møtedato

Formannskapet

Kommuneplanens arealdel 2018-2030 – forslag til endring av planen for avgrenset område på Herøya (1.gangsbehandling)

Rådmannens innstilling

For å ivareta svært egnede arealer til lek og rekreasjon, og for å bevare området med den registrerte utvalgte naturtypen «slåtteeng», vedtar formannskapet at forslag til endring av kommuneplanens arealdel 2018–2030 til boligområde for et avgrenset område på Herøya ikke legges ut til offentlig ettersyn, jf. plan- og bygningsloven § 11-14, 2. ledd. Planarbeidet blir dermed avsluttet.

Vedlegg:

1. Brev med varsel om endring av kommuneplanens arealdel 2018–2030 for avgrenset område på Herøya, datert 04.10.2019
2. Mottatte innkomne merknader
3. Oppdatert konsekvensutredning for varslet område
4. Oppdatert ROS-analyse for varslet område

Utrykte vedlegg

- Sluttbehandling av Kommuneplanens arealdel 2018–2030, den 13.6.2019, sak 39/19
- Øvrige vedlegg til sluttbehandlingen av Kommuneplanens arealdel 2018–2030, sak 39/19

Referanser i saken

Plan- og bygningsloven

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

Viktige punkter i saken

- Bystyret har bedt Rådmannen sette i gang en prosess med tanke på å frigjøre areal på Herøya, gbnr. 56/1, med tanke på å legge til rette for boliger.
- Varsel om endring av arealdelen for avgrenset område på Herøya ble sendt ut 04.10.2019, med frist 15.11.2019. Det kom innspill og merknader fra 9 høringsinstanser.
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark varslet at endringen berører nasjonale interesser med henvisning til Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planleggingen. Fylkesmannen varslet videre om at det er nasjonal interesse knyttet til at del av området er registrert som utvalgt naturtype «slåtteeng».
- Telemark fylkeskommune viste til at Herøya er et kulturmiljø av nasjonal interesse, og det foreslåtte området er en viktig del av den grønne aksen mellom Herøya kirke og Frierstranda.
- Naboer til området har uttalt seg negativt til foreslått arealbruksendring, ut fra hensynet til Frierstien og friluftinteresser, og ut fra hensyn til naturmangfold.

- Oppdatert konsekvensutredning for området konkluderer med at området ikke bør endres til boligbygging.
- Rådmannens innstilling er at planendringen ikke legges ut til offentlig ettersyn, og at mulig flytting av lekeplassen utsettes til neste revisjon av kommuneplanens arealdel.

Saksframstilling

Bakgrunn

Kommuneplanens arealdel 2018 – 2030 ble nylig revidert, med vedtak i Bystyret 13.6.2019, sak 39/19. Et hovedmål med revisjonen var å legge til rette for bolig- og næringsutvikling. Dette som ledd i arbeidet med å følge opp kommunens særskilte satsingsområder befolkningsvekst og barn og unge.

I behandlingen av Kommuneplanens arealdel 2018–2030 i Bystyret 13.6.2019, ble det gjort følgende del-vedtak: «Bystyret ber Rådmann sette i gang en prosess med tanke på å frigjøre areal på Herøya med Gnr. 56 Bnr. 1 med formål å legge til rette for boliger».

Følgende begrunnelse går fram av protokollen:

«Det er et areal som er ypperlig for bygging av boliger etter samme modell som «nabolaget» på Hovet. Det er en boligform som bidrar til at en kan bo lengst mulig i egen bolig. En slik boform er også et bidrag som følger utviklingsmålet i kommuneplanens samfunnsdel om tiltak som kan frigjøre boliger for barnefamilier i trygge bomiljøer. PBBL og Herøya fellesforum har vurdert arealet som meget anvendelig til et slikt formål.»

I innspillfasen til kommuneplanen kom det innspill fra Porsgrunn Utvikling om å legge til rette for boligbebyggelse på ca. 5 daa innenfor gbnr. 56/1, innspill nr. 67. Følgende område ble da konsekvensutredet:

Figur 1: Kommuneplanens arealdel. Opprinnelig innspilt område markert med rød strek.



Ved varsel om endring av kommuneplanens arealdel 2018 – 2030 for avgrenset område på Herøya, ble følgende avgrensning sendt ut:

Figur 2: Varslet område for endring av arealdelen.

Området som ble vurdert til boligbygging ble utvidet til også å omfatte eksisterende boliger langs Fogtegata og framtidig lekeplass ved Fogtegata sør for disse. Årsaken er at konsekvensutredningen til opprinnelig innspill konkluderte med å videreføre formål i kommuneplanens arealdel 2014-2025, dvs. videreføre formål som Friområde og LNF. Ved å utvide til også å se på framtidig lekeplass var det mulig å se et større område i sammenheng.



I arealdelen er mulig framtidig byggeområde langs Axel Auberts gate/Kirkeåsvegen regulert til friområde, med et lite område som LNF-område nærmest fjorden. Sør for gjeldende boliger, langs Fogtegata, er framtidig lekeplass vist som Uteoppholdsareal. Langs Axel Auberts gate/Kirkeåsvegen er området omfattet av hensynssone Bevaring kulturmiljø. Hele området er i tillegg omfattet av hensynssone faresone 3 Brann-/eksplosjonsfare omkring Herøya. Området ligger delvis i 100-metersbeltet.

Området er del av gjeldende områderegulering for Herøya (planID 422), vedtatt 2012, vist som Friluftsmål, Nærmiljøanlegg og Lekeplass, i tillegg til eksisterende boligbebyggelse. Det er vist med hensynssone bevaring landskap og bevaring kulturmiljø.

Merknader ved varsel om endring av Kommuneplanens arealdel 2018–2030 for avgrenset område på Herøya

Varsel om endring av kommuneplanens arealdel 2018–2030 for avgrenset område på Herøya ble sendt ut 04.10.2019, med frist 15.11.2019. Ved fristens utløp var det kommet innspill og merknader fra 9 høringsinstanser. Merknadene er kommet fra offentlige myndigheter som Kystverket, Grenland landbrukskontor, Statens vegvesen, NVE, Fylkesmannen i Vestfold og Telemark (to uttalelser), og Telemark fylkeskommune. Fra naboer og andre berørte er det kommet uttalelse fra naboer til gnr 65 bnr 12, Fogtegata, v/Arne Grønvold, naboer til Fogtegata 21, v/Tormod Svartdal, og Herøya Fellesforum. Innspillene er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2.

Kystverket, uttalelse datert 08.10.2019

Kystverket Sørøst kan ikke se at endringen av arealformål vil ha betydning for de interesser Kystverket skal ivareta, og har av den grunn ingen merknader til varslet endring av kommuneplanens arealdel for området.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen tar merknaden til orientering.

Grenland landbrukskontor, uttalelse datert 28.10.2019

Arealene det er snakk om ligger svært inneklemt i boligområder og har liten verdi som landbruksarealer. Grenlands landbrukskontor har ingen innvendinger til den foreslåtte endringen.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen tar merknaden til orientering.

Statens vegvesen, uttalelse datert 18.10.2019

Statens vegvesen har ingen merknader til endringen.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen tar merknaden til orientering.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), uttalelse datert 14.11.2019

NVE har gitt et generelt innspill til varsel om planoppstart, der det går fram at de er opptatt av at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til flom, erosjon og skred for å forebygge skader. Også virkning av forventede klimaendringer må vurderes. Det blir videre vist til at det er store allmenne interesser knyttet til vassdrag og grunnvann, og hensyntaking til energianlegg. Det ble vist til flere av NVEs veiledere, og det vises til kommunens ansvar for å vurdere om planen ivaretar regionale og vesentlige regionale interesser.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen tar merknadene til orientering, og viser til ROS-analysen som omtaler utfordringene forbundet med flom, erosjon og skred, og virkningene av klimaendringer.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, uttalelse datert 15.11.19 og 21.11.19

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark varslers i sin uttalelse at endringen berører nasjonale interesser, med henvisning til Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. Arealene som er foreslått omdisponert er svært egnet for barns lek. Det er generelt underskudd på lekeplasser i området, og utfordringer knyttet til utrygg skoleveg. Det er ikke pekt på nye arealer til lek som fullverdig erstatning.

Fylkesmannen varslers om at det er nasjonal interesse knyttet til at deler av området er registrert som utvalgt naturtype «slåtteeng». Området grenser videre til et større friluftsområde og sammenhengende grønnstruktur på Herøya. Turområdet er registrert som et svært viktig friluftsområde av regional betydning.

Rådmannens kommentar:

Fylkesmannen varslers om nasjonal interesse både i forhold til naturmangfold, ved at det er registrert utvalgt naturtype «slåtteeng», og i forhold til barn og unges interesser og føringer i

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planleggingen. Dette innebærer at dersom varslet endring av arealformål til boligformål vil kommunen måtte påregne at det vil bli fremmet innsigelse til planendringen. Temaene er belyst og vurdert i oppdatert konsekvensutredning for området for varslet endring.

Telemark fylkeskommune, uttalelse datert 25.11.2019

Telemark fylkeskommune viser til at Herøya er et kulturmiljø av nasjonal interesse, og vurderes innlemmet i den nasjonale databasen over nasjonalt viktige kulturhistoriske byer og tettsteder. Det foreslåtte området er en viktig del av den grønne akse mellom Herøya kirke og vannet, som tydeliggjør et bevisst plangrep for bebyggelsen på Herøya. Dette er en viktig del av særpreget i kulturmiljøet på Herøya. Også ut fra hensynet til barn og unges interesse og at området er del av den overordnede grønnstrukturen på Herøya, er det faglig råd om at området ikke bør endres til boligformål. Fylkeskommunen mener det må legges føringer på framtidig bebyggelse i form av bestemmelser som sier noe om høyder, volumer, takformer, materialbruk og at eksisterende bebyggelsesstruktur med småskala bebyggelse i tre skal opprettholdes.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen merker seg at fylkeskommunen vurderer Herøya som et kulturmiljø av nasjonal interesse, og at den grønne akse mellom Herøya kirke og vannet må ivaretas. Når det gjelder forholdet til barn og unge og overordnet grønnstruktur viser rådmannen til kommentarene til Fylkesmannen. Føringer på framtidig bebyggelse har en detaljeringsgrad som rådmannen mener går ut over det en arealdel bør omfatte. Dersom området skal utvikles etter modell av «Nabolaget» vil det være krav om utarbeiding av reguleringsplan, og krav til utforming vil bli tatt opp i den sammenheng.

Naboer til gbnr 65/1, Fogtegata, v/Arne Grønvold, datert 31.10.2019

Naboer til området ønsker ikke omregulering av arealet mellom Fogtegata 25 og Fogtegata 29 til boligformål. Frierstien krysser området, og området er eneste i denne delen av Herøya som kan fungere som friområde.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen tar merknaden fra naboene til orientering, og merker seg konflikten mellom mulig framtidig boligområde, og Frierstien og hensynet til de allmenne friluftinteressene. Disse interessene tas opp til samlet vurdering i vedlagte konsekvensutredning.

Herøya Fellesforum (HFF), uttalelse datert 07.11.2019

HFF henviser til skilting på stedet, og at varslet område ligger syd og langsmed deler av Axel Aubertsgate og krysser Fogtegata. Varslet områdenavn er dermed feil stedsangivelse. Det vises videre til at varslet område er utvidet i forhold til HFFs primære innspill fra 06.09.18.

HFF framhever at grønn akse fra kirken til Frierstranda er brutt med boliger og garasjeanlegg, samt at den er gjengrodd i begge ender. Det er anlagt ny båthavn i Frier, og HFF viser til at område med signalbygg i sjøenden av Frier nå er regulert til havn og boligutvikling.

HFF viser til at hensynet til trafiksikkerhet og skoleveg ikke er relevant i denne saken, med henvisning til at omreguleringen er tuftet på boligbygging for 50+ boliger med modell av nabolaget på Hovet. HFF mener omregulering ihht. deres opprinnelige forslag ikke vil forringe friområdene utover langs Frier.

Rådmannens kommentar:

Navn på varslet område er hentet fra Porsgrunn kommunes kartsider. For å spesifisere enda bedre er områdenavnet nå endret fra område Kirkeåsvegen/Fogtegata til område Axel Auberts gate/Kirkeåsvegen/Fogtegata, Herøya. Varslet område er utvidet i forhold til HFFs opprinnelige innspill etter rådmannens ønske om å se et større område i sammenheng. Når det gjelder hensynet til grønn akse fra kirken til Frierstranda vises det til rådmannens kommentar under Telemark fylkeskommune. Framtidige boliger i området er foreslått utviklet etter samme modell som «Nabolaget», dvs. for beboere i alderen 50+. Imidlertid gir ikke plan- og bygningsloven anledning til å forbeholde et boligområde for en bestemt aldersgruppe. Det vil derfor være nødvendig å vurdere området som et ordinært boligområde, og vurdere interesser som trafiksikkerhet og skoleveg i denne sammenheng.

Naboer til Fogtegt. 21, v/Tormod Svartdal, uttalelse datert 08.11.2019:

Naboene vil på det sterkeste motsette seg at omregulering finner sted. I uttalelsen blir det vist til at det var foreslått boligbygging fra Norsk Hydro på området for mange år siden, men forslaget ble avvist. De viser videre til at det ikke er konsistens i argumentasjon for boligbygging, fordi det nå er ønske om aldersboliger og ikke tomter for barnefamilier. Boligbygging vil ta grønn lunge i området, og ikke styrke samhold og trivsel beboere imellom på Herøya. Det vises til at området har en rik flora av til dels sjeldne planter, samtidig som det er mål om at biologisk mangfold skal ivaretas. Preg av slåtteeing må bevares, og dette kan brukes i undervisningsøyemed.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen tar merknaden til orientering, og viser også til kommentarene til uttalelsene fra Fylkesmannen, fylkeskommunen og den andre nabomerknaden. Interessene det blir vist til i uttalelsen er også vurdert i vedlagte, oppdaterte konsekvensutredning for området.

Alternative løsninger

Alternativ 1: Omregulering til boligbebyggelse

Alternativ 1 består i å omregulere hele det varslede området til framtidig boligbebyggelse. Området vil da kunne utvikles til boliger, uten at det kan spesifiseres i arealdelen at boligene kan forbeholdes en viss aldersgruppe. Dette må sikres i en privatrettslig avtale mellom utbygger og kjøper, og må altså løses utenfor plan.

Det er foreslått utvikling av boliger etter samme modell som «Nabolaget» på Hovet. «Nabolaget» er et sosialt bofellesskap forbeholdt personer over 50 år, med et felleshus og felles uteområde. Fordi plan- og bygningsloven ikke åpner for å forbeholde et boligområde for en bestemt aldersgruppe, må området vurderes også i forhold til trafikksikker skoleveg, avstand til skole, og nærhet til lekeområder.

Figur 3: Rød strek viser alternativ 1 med avgrensning av framtidig boligområde.

Området ligger i tilknytning til eksisterende boligområde på Herøya, i sonen 500 meter rundt lokalsenteret. Det er under 2 km til barneskole, og under 4 km til ungdomsskole, og det er barnehage i nærheten.

Konsekvensutredning av området viser at en omregulering til boligbebyggelse innebærer konflikter i forhold til naturmangfold, barn og unges interesser og

kulturminneinteresser. Av de mottatte merknadene fra fylkesmannen går det fram at et slikt alternativ vil måtte påregne innsigelser.



Den delen av varslet område som ligger langs Fogtegata, inngår som del av et sammenhengende område med arter av stor forvaltningsinteresse, herunder utvalgt naturtype «slåtteeing», og Fylkesmannen har varslet om nasjonal interesse knyttet til disse områdene.

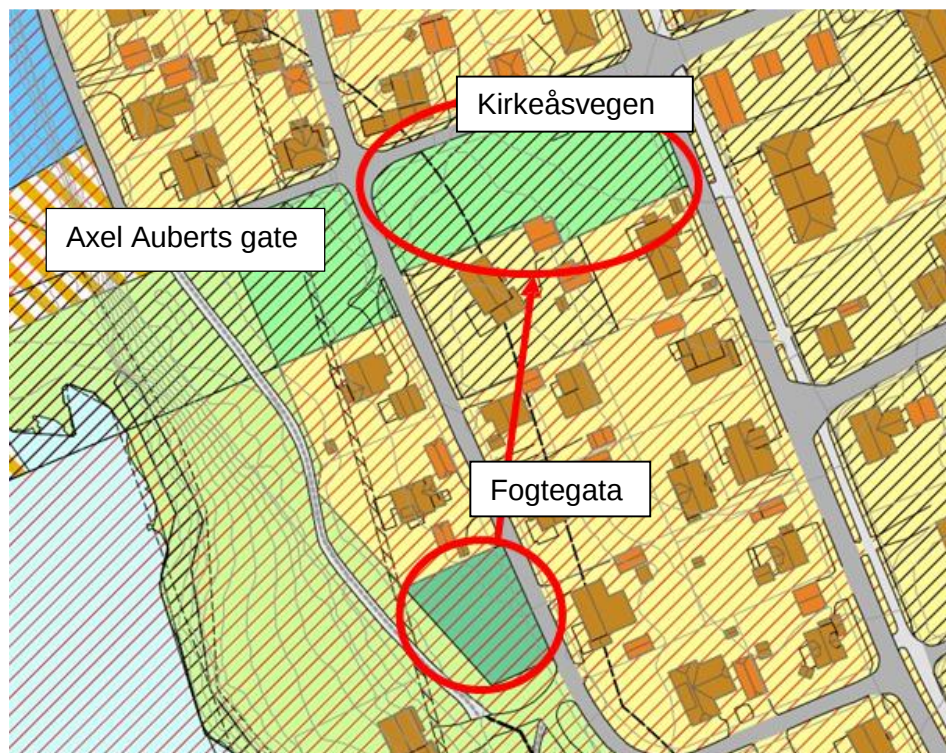
Del av området er regulert til Uteoppholdsareal (lekeplass). Det er generelt underskudd på lekeplasser i området, og Fylkesmannen har varslet at endringen berører nasjonale interesser med henvisning til Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Det er utrygg skoleveg ved Klevstrandkrysset og i gater uten fortau, som medfører at utbygging kan kreve trafikksikkerhetstiltak.

Området inngår i den grønne aksen mellom Herøya kirke og Frierstranda, og tydeliggjør et bevisst plangrep for bebyggelsen på Herøya. Dette er en viktig del av særpreget i kulturmiljøet på Herøya, som er et kulturmiljø av nasjonal interesse.

Området grenser til svært viktig nærturterreng langs Frierfjorden, og inngår i den sammenhengende grønnstrukturen på Herøya og langs Frierfjorden.

Alternativ 2: Flytte areal for framtidig lekeplass til areal ved Kirkeåsvegen, øst i varslet område

Alternativ 2 er å endre arealdelen, ved å flytte framtidig lekeplass (i arealdelen vist som Uteoppholdsareal) til området ved Kirkeåsvegen (i dagens arealdel vist som Friområde).



Figur 4: Flytting av framtidig lekeplass til område sør for Kirkeåsvegen.

Ettersom foreslått område langs Fogtegata har blitt registrert som utvalgt naturtype «slåtteeng», og viktig naturmangfold, vil dette være til hinder for å opparbeide området med arealformål Uteoppholdsareal til lekeplass. Det er generelt underskudd på lekeplasser i området, og det er derfor viktig å legge til rette for framtidige offentlige lekeplasser.

En slik endring vil legge til rette for utvikling av framtidig lekeplass slik at den blir del av den grønne aksen mellom Herøya kirke og Frierstranda, uten at viktig naturmangfold blir berørt.

Alternativ 3 (nullalternativ): Beholde dagens arealbruk

Det siste alternativet er å beholde arealformålene gitt i gjeldende arealdel. Gjeldende arealdel viser varslet område som Friområde, Uteoppholdsareal (lekeplass) og LNF-område, i tillegg til nåværende boligbebyggelse. Området er omfattet av hensynssoner for bevaring kulturmiljø og brann/eksplosjonsfare, og det ligger delvis i 100-metersbeltet.



Figur 5: Arealbruk i området som vist i gjeldende Kommuneplanens arealdel 2018–2030.

Ved å beholde arealbruken som i gjeldende arealdel, vil dagens situasjon opprettholdes. Dersom det ikke er økonomi til å opparbeide offentlig lekeplass i området i løpet av kommuneplanperioden, kan endring av arealdelen som foreslått i alternativ 2 utestå til neste kommuneplanrullering.

Rådmannens vurdering

Det er fremmet ønske om å legge til rette for utvikling av boliger på et konkret sted på Herøya etter modellen «Nabolaget» på Hovet, dvs. boliger i et sosialt bofellesskap forbeholdt personer over 50 år. Plan- og bygningsloven kan ikke tilrettelegge for boliger for en bestemt aldersgruppe, dette er derfor noe som må løses i privatrettslige avtaler mellom utbygger og kjøper. Det vil si at det må løses utenfor plan.

Den nylig vedtatte Kommuneplanens arealdel 2018 – 2030 hadde befolkningsvekst og boligutvikling som en av hovedmålsettingene. Ved rulleringen var det et særskilt fokus på tilrettelegging for barnefamilier og en ønsket utvikling av boligtyper som erfaringsmessig foretrekkes av denne gruppen. Det ble derfor lagt til rette for utstrakt boligbygging, og det ble vurdert at boligpotensialet i arealdelen er stort nok til å ivareta ønsket befolkningsvekst langt ut over planperioden mot 2030.

I juni 2018 ble det publisert befolkningsframskrivninger for perioden 2018-2040, som viser at forventningene til framtidig befolkningsutvikling i Porsgrunn er nedjustert. Det er likevel ønskelig fortsatt å ha fokus på gode, framtidige boligområder. Rådmannen mener likevel at det bør finnes andre muligheter for utvikling av et bofellesskap for aldersgruppen 50+ innenfor allerede godkjente områder med framtidig boligbygging i kommunen. Det er lett å peke på grønne områder i tilknytning til eksisterende boliger for utbygging, men slike områder er viktige for nærmiljøet. Det er i dag for få opparbeidede områder for lek på Herøya og det er viktig å ikke omdisponere mulige framtidig lekeplasser.

Deler av det gjeldende området på Herøya som har vært ønsket som framtidig boligbygging denne gang, ble også spilt inn som framtidig boligområde i innspillfasen til gjeldende arealdel. For å kunne se området i en mer helhetlig vurdering utvidet rådmannen området ved varsling. Det er utarbeidet oppdatert konsekvensutredning og ROS-analyse for det varslede området, etter samme mal og metode som analysene av innspill i utarbeidingen av arealdelen.

Oppdatert konsekvensutredning og ROS-analyse for området, i tillegg til innspill og merknader til varselet av området på Herøya, viser at det er konfliktylt å omdisponere området til bolig. Det er kommet varsel om mulig innsigelse ved tap nasjonal interesse fra Fylkesmannen både ut fra barn og unges interesser og naturmangfoldinteresser, og fylkeskommunen har gitt innspill om at Herøya er kulturmiljø av nasjonal interesse. Dette indikerer at en formålsendring til boligbygging vil bli møtt med innsigelser i en eventuell høring.

Også fra naboene er det kommet kritiske merknader til forslaget om boligbygging i området. Området grenser til svært viktig nærturterreng av regional betydning og tursti langs Frierfjorden. Det er faglig sett få argumenter som tilsier at det varslede området på Herøya bør endres til framtidig boligbygging. Fordelen med en eventuell utbygging vil i all hovedsak være for de få nye beboerne som kjøper disse boligene. Rådmannen vil derfor fraråde å endre området Axel Auberts gate/Kirkeåsvegen/Fogtegata til framtidig boligbygging.

Alternativt har planarbeidet vist at en mulig flytting av framtidig lekeplass til området som i dag er vist med arealformål Friluftsområde vil kunne være gunstig, da dagens område for framtidig lekeplass vanskelig kan opparbeides uten at naturmangfoldverdiene går tapt. Ved å flytte område for lek og erstatte dette med LNF-formål vil lekeplass kunne opprettholdes, og samtidig inngå som del av den grønne akse fra Herøya kirke til Frierstranda uten at denne bygges ned. Rådmannen ønsker derfor primært å legge ut en slik formålsendring til offentlig ettersyn.

Dersom det ikke er ønskelig ut fra økonomiske forhold å opparbeide en offentlig lekeplass i området i nærmeste framtid, vil det også være fornuftig å vente med en formålsendring som innebærer flytting av lekeplassen til neste revisjon av kommuneplanens arealdel.

Miljøkonsekvenser:

Utbygging på varslet område på Herøya vil ha negative miljømessige konsekvenser for naturmangfold, ved at det er registrert utvalgt naturtype «slåtteeeng» innenfor del av området som vil gå tapt ved utbygging. Området ligger delvis innenfor 100-metersbeltet ved sjøen.

Utbygging vil berøre den grønne akse mellom Herøya kirke og Frierstranda, et bevisst plangrep som bygger opp under kulturmiljøet på Herøya.

Økonomikonsekvenser:

Endring av arealdelen for avgrenset område på Herøya vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser for kommunen. Endring av planen som innebærer flytting av område for offentlig lekeplass og opparbeiding av denne medfører behov for midler. Eventuelle konsekvenser ved realisering av et boligområde vil fremkomme i en mulig utbyggingsavtale som følge av detaljregulering av området.

Konklusjon

Rådmannens innstilling er at forslag til endring av kommuneplanens arealdel 2018–2030 til boligområde for et avgrenset område på Herøya ikke legges ut til offentlig ettersyn, jf. plan- og bygningsloven § 11-14, 2. ledd. Planarbeidet blir dermed avsluttet.