

Saksfremlegg

2022005 - Detaljregulering Gimsøya B4-B7, gnr/bnr 30/1 og 30//6 m.fler

Sakens gang:

Utvalgssaknr: 44/23 Møtedato: 20.06.2023 Utvalgets navn: Kommunestyret

Rådmannens forslag til vedtak:

Melhus kommunestyre finner etter en samlet vurdering at det er riktig å fremme forslag til detaljplan for Gimsøya (planid 2022005) og legge den ut høring og offentlig ettersyn.

Begrunnelse:

Detaljplanen er i tråd med områdeplan for Melhus sentrum og området er i flere omganger, både i kommuneplanen og i reguleringsplaner, vurdert som et område som er viktig for å videreutvikle et kompakt og miljøvennlig sentrum i Nedre Melhus.

Av hensyn til forutsigbarhet både for utbyggere, grunneiere og befolkningen generelt er det viktig for Melhus kommune å forholde seg til gjeldende reguleringsplaner ved behandling av private detaljreguleringsforslag som er i tråd med overordna planer.

Kommunestyrets behandling av sak 44/2023 i møte den 20.06.2023:

Behandling

Rådmannens forslag til vedtak

Melhus kommunestyre finner etter en samlet vurdering at det er riktig å fremme forslag til detaljplan for Gimsøya (planid 2022005) og legge den ut høring og offentlig ettersyn.

Begrunnelse: Detaljplanen er i tråd med områdeplan for Melhus sentrum og området er i flere omganger, både i kommuneplanen og i reguleringsplaner, vurdert som et område som er viktig for å videreutvikle et kompakt og miljøvennlig sentrum i Nedre Melhus.

Av hensyn til forutsigbarhet både for utbyggere, grunneiere og befolkningen generelt er det viktig for Melhus kommune å forholde seg til gjeldende reguleringsplaner ved behandling av private detaljreguleringsforslag som er i tråd med overordna planer.

Forslag **Fritz Arne Haugen, SP**

Melhus kommunestyre finner etter en samlet vurdering at det er riktig å avvise forslag til detaljplan for Gimsøya (planid 2022005) etter plan og bygningsloven paragraf 12-11.

I en tid med store klimaendringer, krig og pandemi er det viktig å ta vare på grunnlaget for egen matproduksjon. Bare i Norge forbrukes det rundt 2000 daa matjord årlig. Det er her viktig å ha et bredt og langsiktig fokus.

På Gimsøya er det dyrkajord som klassifiseres som matkorn jord. I et beredskapsperspektiv er det nettopp matkorn jord kvaliteten som er den aller viktigste grunnen for vern. (Jmf. Rapport fra Totalberedskapskommisjonen. juni 2023) Norge har etter 2.verdenskrig omdisponert 1.2 millioner daa jord som har egnet seg til matkornproduksjon. Potensiale for dyrking av matkorn er sterkt redusert.

Det er generelt jordverntanken og spesielt beredskapstanken som er viktig i denne saken.

Det i et beredskaps og langtidsperspektiv langt større fordeler enn ulemper å avvise saken.

Votering 18 mot 18. Rådmannens innstilling vedtas med ordførerens dobbeltstemme.

Vedtak

Melhus kommunestyre finner etter en samlet vurdering at det er riktig å fremme forslag til detaljplan for Gimsøya (planid 2022005) og legge den ut høring og offentlig ettersyn.

Begrunnelse: Detaljplanen er i tråd med områdeplan for Melhus sentrum og området er i flere omganger, både i kommuneplanen og i reguleringsplaner, vurdert som et område som er viktig for å videreutvikle et kompakt og miljøvennlig sentrum i Nedre Melhus.

Av hensyn til forutsigbarhet både for utbyggere, grunneiere og befolkningen generelt er det viktig for Melhus kommune å forholde seg til gjeldende reguleringsplaner ved behandling av private detaljreguleringsforslag som er i tråd med overordna planer.

Bakgrunn for saken

Planforslag for Gimsøya B4-B7, gnr/bnr 30/1 og 30//6 m. fler (planID 2022005) ble framlagt for formannskapet den 16.05.2023, som sak 45/23.

Formannskapet fattet følgende vedtak:

Saken avvises.

Rådmannen må gi en konkret vurdering om det er behov for denne utbyggingen på fulldyrka jord av særdeles god kvalitet. Vurderingen må sees i lys av nasjonal jordvernstrategi fra juni 2021, brev fra forrige landbruks- og matminister og kommunal- og moderniseringsminister av 08.01.2021 og brev fra landbruks og matministeren og kommunal og distriktsministeren den 23.03.2022. I vurderingen må det også sees på muligheten til å begrense utbyggingsområdet, da denne skal foregå etappevis og over lengre periode. I betraktningen må det tas med at områdeplanen skal vare ca. 20 år frem i tid. Økonomiske og juridiske konsekvenser må også belyses godt.

Forslagstiller ved boligbyggelaget TOBB ble underrettet om vedtaket per brev 19.05.2023. Den 23.05.2023 sendte boligbyggelaget TOBB en anmodning om å få forelagt saken for kommunestyret, i henhold til plan- og bygningsloven § 12-11, fjerde punktum. Detaljreguleringsforslag for Gimsøya B4-B7, gnr/bnr 30/1 og 30//6 m. fler (planID 2022005) legges derfor fram for kommunestyret i Melhus kommune.

I henhold til Ot.prp.nr.32 (2007- 2008) Plan- og bygningsloven, plandelen: *I fjerde punktum videreføres hittil gjeldende bestemmelse om at et avslag på å fremme planen til behandling i visse tilfeller kan kreves forelagt*

kommunestyret til avgjørelse av reguleringsspørsmålet. Vilåret for dette er at reguleringsforslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller en foreliggende områderegulering. Dette vilåret er nytt. Det betyr at kommuneplanens arealdel eller foreliggende områderegulering blir bestemmende for om en privat forslagsstiller får tatt opp sitt reguleringsforslag til ny selvstendig prøving av kommunestyret. Dette betyr at overordnede planer blir mer styrende enn tidligere for privates adgang til å få tatt opp spørsmål om endring av arealbruken, jf. også merknaden til § 12-3.

I etterkant av anmodningen om behandling av plansaken i kommunestyret, har boligbyggelaget TOBB utarbeidet et eget notat (datert 30.05.23) som svarer ut vedtaket fra formannskapet. Notat ligger vedlagt saken.

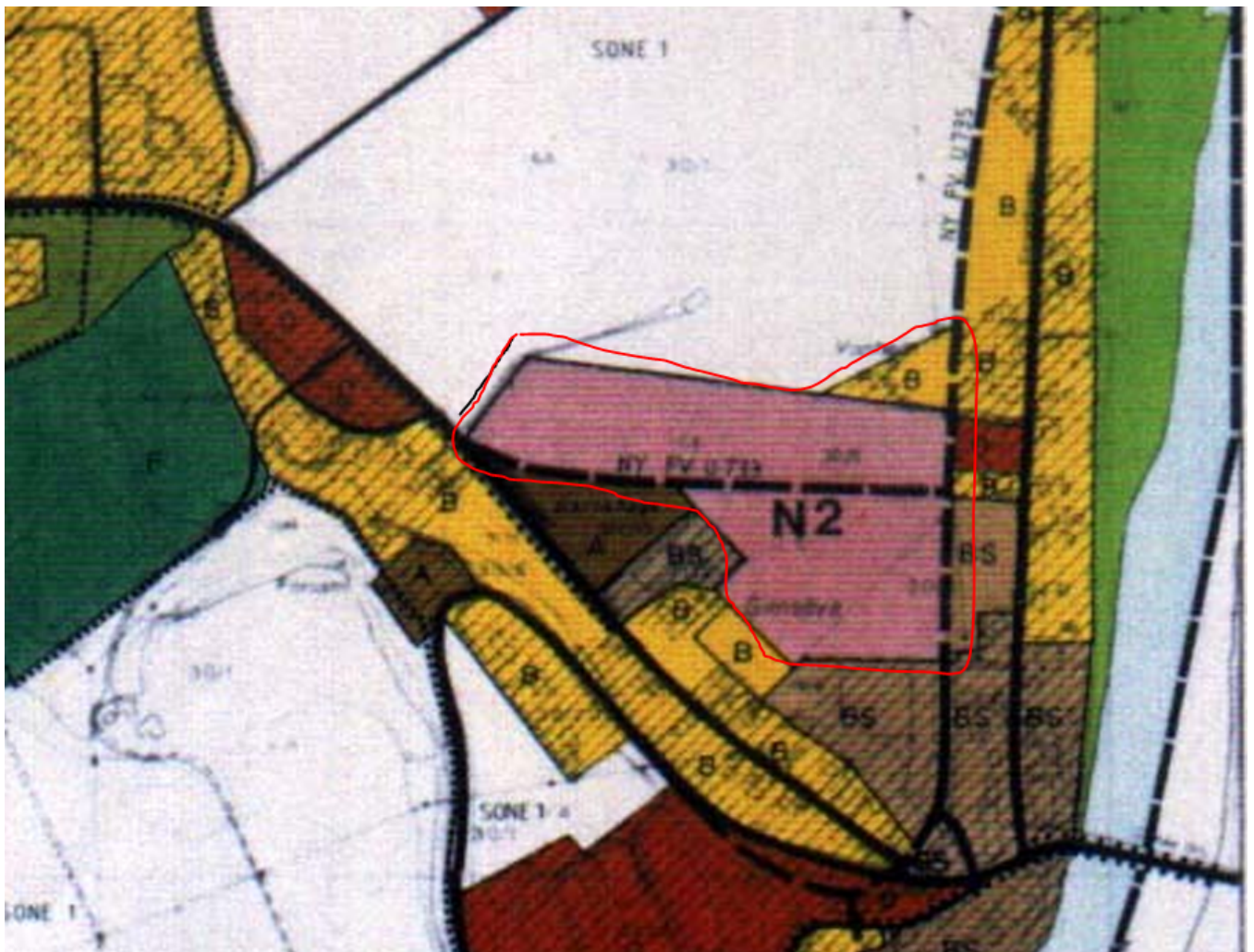
Saksutredning

Planområdet ligger på Gimsøya, i Melhus kommune, og er i dag i all hovedsak et ubebyggt jordbrukslandskap. Området avgrenses hovedsakelig av Drammensvegen i sørvest, Statsråd Nissens veg i nord og Strandvegen i øst. Tomta som i dag brukes til landbruk, er relativt flat og ligger i hovedsak mellom kote +6 og +8.

Planområdet for Gimsøya ligger innenfor områdeplanen for Melhus sentrum, vedtatt i 2019. Områdene som skal inngå i planområdet er i hovedsak feltene B4- B8 og BG1- 7, samt den infrastruktur som ligger i tilknytning til disse feltene.

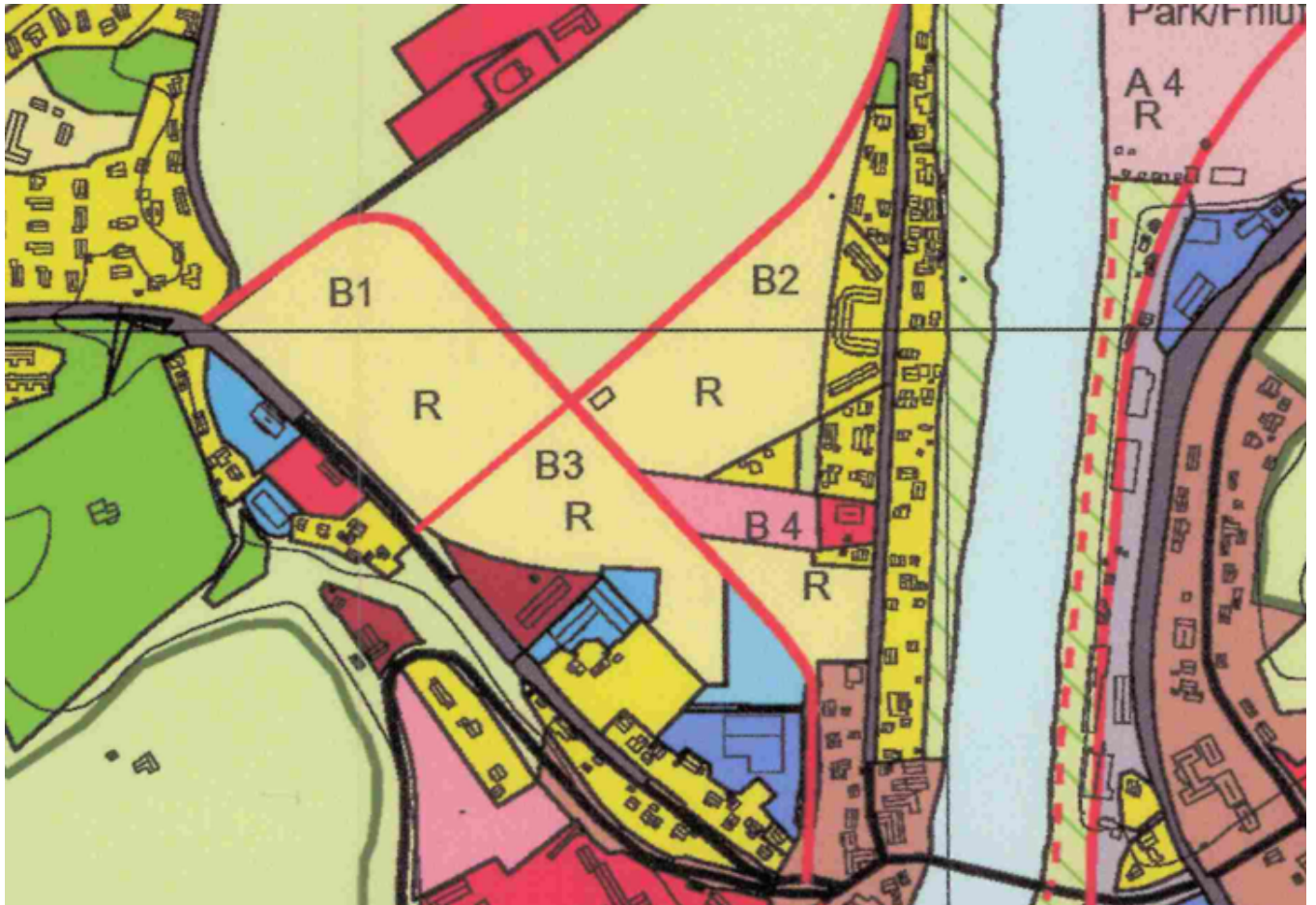
Historikk:

Området Gimsøya har over lengre tid, og over flere planperioder vært avsatt til utbygging til forskjellige planformål. Sørlige deler av dagens planområde var allerede i kommunedelplan Melhus sentrum vest (planID 1994004), ikrafttredelsesdato 30.09.1994, avsatt til næringsformål og samferdselsformål.



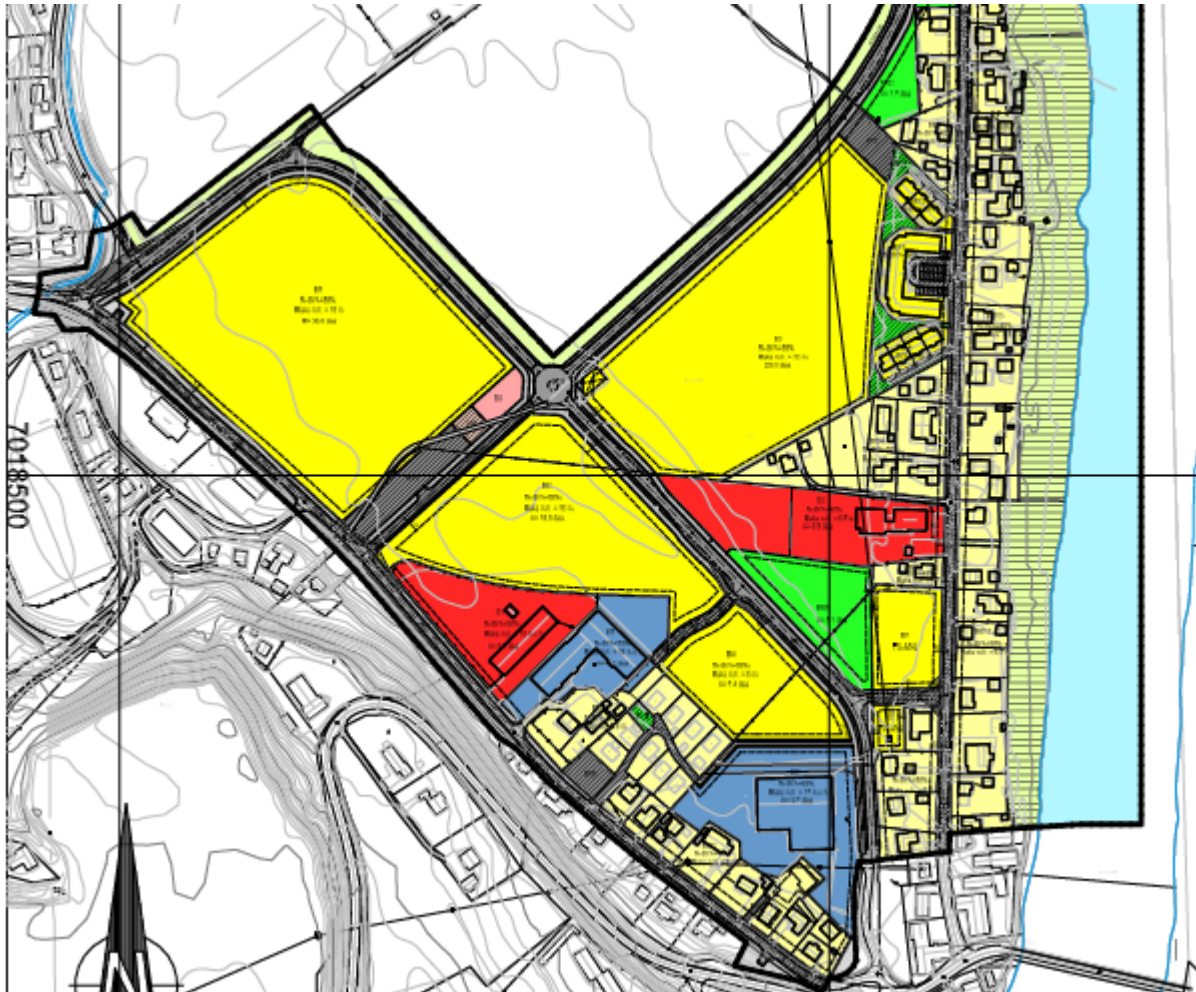
Figur 1: Utsnitt av Gimsøya i Kommunedelplan Melhus sentrum vest

I kommunedelplanen for Nedre Melhus fra 19.11.2002 (planID 2002016) var området for Gimsøya avsatt til planlagt kjedede-/ rekkeboliger eller lavblokk. Fra planbeskrivelsen: « ...det er lagt vekt på at nye boligområder skal være mest mulig attraktiv for boligsøkere. Dette er veid opp mot andre hensyn som avstand til sentrum, jordvern og utnyttelse av eksisterende infrastruktur. ... «Jordvern har vært et viktig hensyn for den foreslåtte arealdisponeringen både når det gjelder lokalisering av boligområder i tilknytning til grendene og utvelgelse av nye større sentrumsnære boligområder. For byggeområder i nærheten av Melhus sentrum er forholdet til arealbruk og transport vurdert opp mot jordvern i tråd med riskpolitiske retningslinje».



Figur 2: Utsnitt av Gimsøya i Kommunedelplan Nedre Melhus

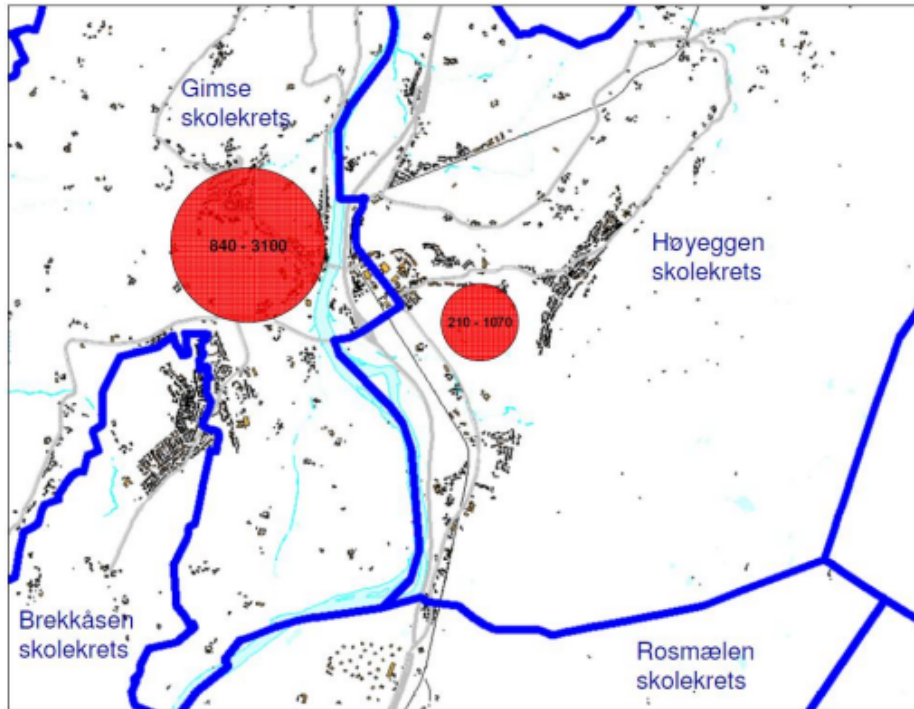
I kommuneplanens arealdel for 2011- 2020 (planID 2009014), ikrafttredelsesdato 14.06.2011, ble område videreført som boligområde, gjennom detaljreguleringsplan 30/1,2,6 mfl. reguleringsplan Gimsøyen, Nedre Melhus (planID 2007040), ikrafttredelsesdato 26.10.2010.



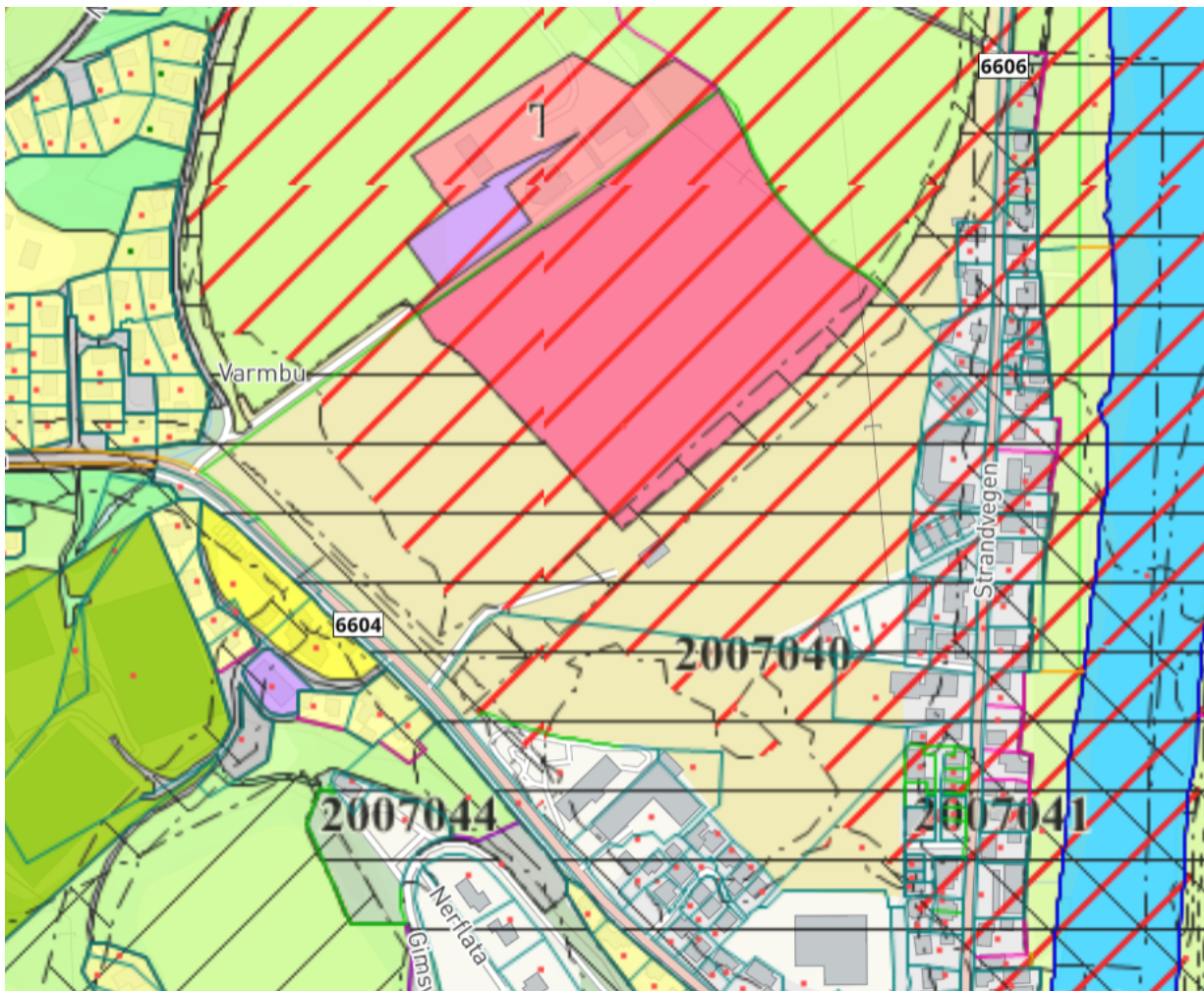
Figur 3: Planområde for 30/1,2,6 m.fl reguleringsplan Gimsøyen, Nedre Melhus

Reguleringsplanen ble igjen videreført gjennom kommuneplanens arealdel 2013- 2025 (planID 2013002), ikrafttredelsesdato 16.12.2014. Her ble det i tillegg lagt ut et område til offentlig tjenesteyting i nord øst, mot Varmbo renseanlegg. I forbindelse med utarbeiding av denne planen ble bl.a følgende vurdert om boligbehovet i Nedre Melhus: (Hentet fra vedlegg Arealer for boligutvikling til kommuneplanens arealdel 2013-2015):

“I vedtatte planer er det lagt til rette for et sted mellom rundt 1000 – 4000 boliger. Store deler av dette boligpotensialet er lokalisert i Melhus sentrum og på Gimsøyen – og er fordelt på skolekretsene Gimse og Høyeggen, illustrert i figur under. Forventede boligtyper er leiligheter i blokk – spesielt i Melhus sentrum, mens på Gimsøyen forventes hovedsaklig rekkehus og mindre eneboliger. Det er forholdsvis lite areal for eneboliger i nedre Melhus. Gjennom kommuneplanens arealdel er det signalisert at framtidig vekstretning i nedre Melhus skal skje i Brekkåsen skolekrets. Dette ligger imidlertid noe fram i tid – hovedsakelig fordi det nå er et stort ubenyttet potensial i Melhus sentrum og på Gimsøyen – og det er ønskelig å ta ut dette før planlegging av Brekkåsen kan starte.”

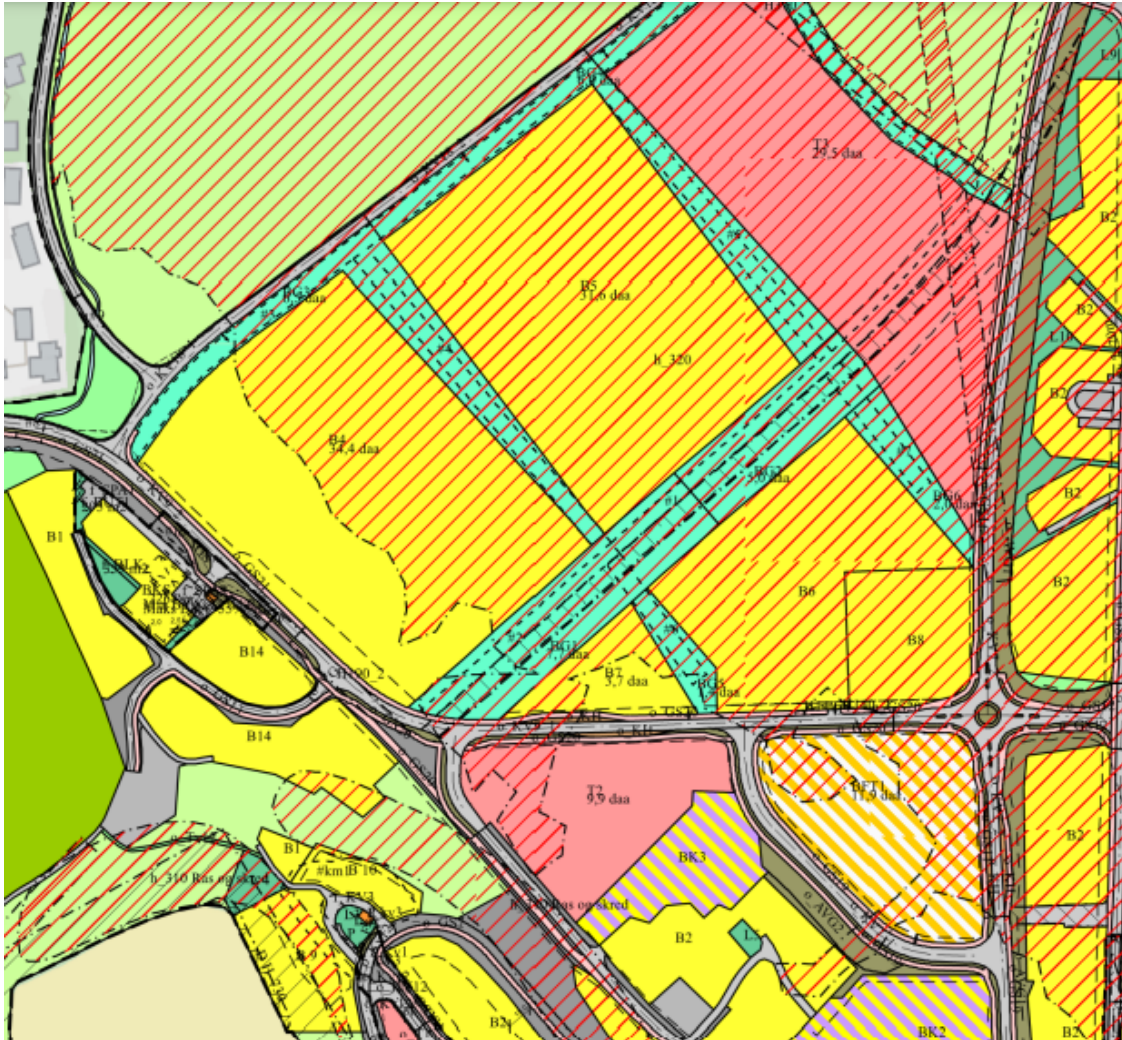


Figuren viser boligpotensial i vedtatte planer (reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel) i Nedre Melhus fordelt på skolekretsene. Tallene er grove, men viser at det er lagt til rette for langt flere boliger i Gimse skolekrets enn Høyeggen og Brekkåsen.



Figur 4: Utsnitt av kommuneplanens arealdel 2013-2024 for området ved Gimsøya.

Som en del av områdeplanen Melhus sentrum ble detaljreguleringsplan for 30/1,2,6 mfl. reguleringsplan Gimsøyen, Nedre Melhus, (planid 2007040) opphevet og erstattet med områdeplanen. Området ble videreført til boligformål og offentlig tjenesteyting. Det ble gjennom områdeplanen tilbakeført ca. 19 daa til LNF fra områdeplanen på området Gimsøyen, som er tjenesteyting og næring i gjeldende KPA.

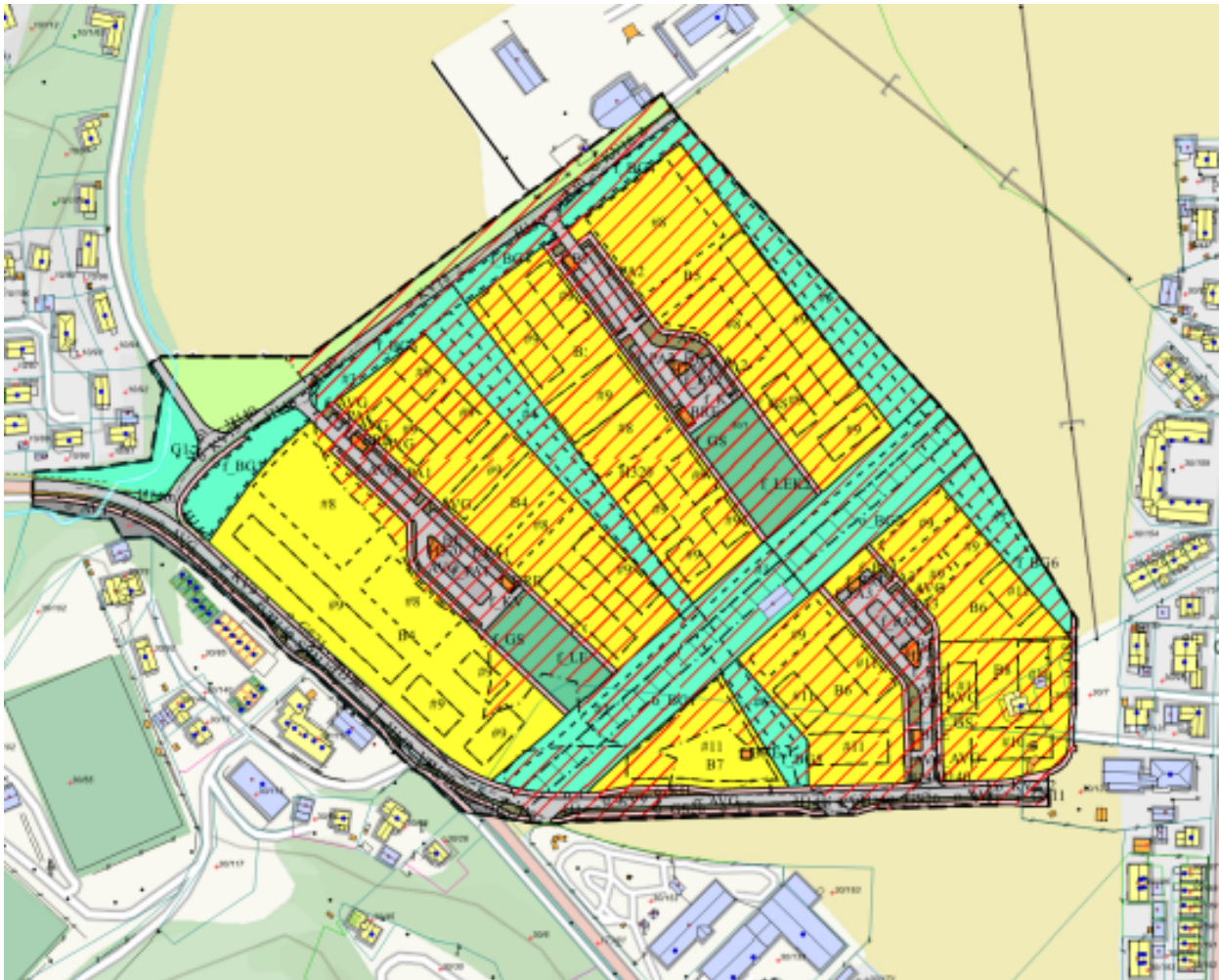


Figur 5: Utsnitt av gjeldende områdeplan for Melhus sentrum

I områdeplanen, som er en juridisk bindende reguleringsplan, er det stilt krav om detaljregulering av områdene på Gimsøya B4, B5 B6 B7 og B8. Blant annet heter det i bestemmelsene:

“Området skal utbygges som lavblokkbebyggelse og konsentrert småhusbebyggelse. Det skal utarbeides detaljplan ved utbygging av områdene”.

Med dette som utgangspunkt har TOBB utarbeidet forslag til detaljplan for Gimsøya. Området er altså allerede regulert og hensikten med detaljplan er å følge opp kravene som stilles i områdeplan Melhus sentrum, for å detaljere hvordan områdene skal bygges ut.



Figur 6: Forslag til Detaljplan Gimsøya.

Melhus kommune og TOBB har i lengre tid arbeidet med detaljplanen bl.a for å få til gode løsninger for opparbeidelse av offentlig vei, og for å sikre at flomproblematikken i området er tilstrekkelig ivaretatt. Melhus kommune har parallelt med at TOBB har arbeidet med sitt planforslag, arbeidet med prosjektering av det offentlige veinettet i området som skal opparbeides av Melhus kommune, og finansieres blant annet ved anleggsbidrag fra TOBB sin utbygging av feltene B4-B8.

Planen ble lagt fram for formannskapet den 16.5.23 i tråd med bestemmelsene i § 12-11 i plan og bygningsloven, som lyder:

Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ [12-9](#) og [12-10](#). Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Formannskapetets behandling den 16.05.2023, som sak 45/23

I formannskapetets behandling den 16.05.2023, sak 45/23 ble planforslaget avvist. I dette ligger det at de besluttet å ikke fremme planforslaget. Samtidig ba de rådmannen om å vurdere flere punkt. Rådmannen har derfor delt opp vedtaket i flere underpunkter for å svare ut formannskapetets bestilling, til behandlingen i kommunestyret.

1. Rådmannen må gi en konkret vurdering om det er behov for denne utbyggingen på fulldyrka jord av særdeles god kvalitet. Vurderingen må sees i lys av nasjonal jordvernstrategi fra juni 2021, brev fra forrige

landbruks- og matminister og kommunal- og moderniseringsminister av 08.01.2021 og brev fra landbruks og matministeren og kommunal og distriktsministeren den 23.03.2022.

I første delpunkt er rådmannen bedt om å vurdere det reelle behovet for boligbyggingen på Gimsøya, i lys av nasjonal jordvernstrategi fra juni 2021, brev fra forrige landbruks- og matminister og kommunal- og moderniseringsminister av 08.01.2021 og brev fra landbruks og matministeren og kommunal og distriktsministeren den 23.03.2022.

I brevet fra landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren den 23.3.2022, er kommunen bedt om å revurdere jordbruksområder som er avsatt til utbyggingsformål. Formannskapet har bedt om en konkret vurdering om hvorvidt der er behov for denne utbyggingen, og at rådmannen gjør en vurdering av dette.

Det er i forbindelse med utarbeidelse av tidligere arealplaner (jfr planhistorikken over), og senest ved områdeplan for Melhus sentrum, gjort en vurdering av boligbehovet i nedre Melhus generelt og, innenfor sentrumsplanens område spesielt, herunder området på Gimsøya. (jfr. Bl.a planbeskrivelsen til sentrumsplanen kap 5.3 Planforslagets konsekvenser). Ved utarbeidelse av områdeplanen ble det ikke omdisponert nytt landbruksareal i det som ikke allerede var avsatt i kommuneplanens arealdel. Det er i områdeplanen lag vekt på at sentrum skal planlegges for fremtiden og ha et langsiktig perspektiv, og at Melhus skal ta sin del av den forventede veksten i Trondheimsregionen. Reguleringsplanen for Gimsøya er viktig i den forstand at der her kan tilbys sentrumsnære boliger med en annen type boligsammensetning, som det i liten grad er lagt til rette ellers innenfor områdeplan Melhus sentrum. Videre har Melhus kommune i stor grad prioritert fortetting av eksisterende bebygde områder, og utbygging av områder som ikke er så sentrumsnære, nettopp for å unngå nedbygging av dyrkajord. Planforslaget for Gimsøya og tidligere vedtatte reguleringsplan Søreggen 1, er av de få områdene som faktisk medfører nedbygging av landbruksjord i drift, men det er viktig å merke seg at områdene allerede er regulert i områdeplanen, slik at utbyggerne, når de har utarbeidet detaljplaner har forholdt seg til dette. Arealene er også svært sentrumsnære og utbygging her vil bygge opp om nullvekstmålet.

I delkapittelet om grønn strek i områdeplanen for Melhus sentrum, ligger følgende forklaring for hvorfor Gimsøya er videreført og forslått avsatt til utbygging: *«Planen viser de viktigste landbruksområdene som bestemmelsesområde landbruk, med tilknyttede bestemmelser, i tillegg til formålet LNFR. Som i Kommuneplanen er det ikke foreslått hensynssone eller bestemmelsesområde på Gimsøyan, da dette området mot Varmbu anbefales å være retningen som sentrum kan utvides i - i et lengre tidsperspektiv enn selve områdeplanen».*

Det er klart uheldig med omdisponeringer av matjord i drift, og særlig matjord av svært god kvalitet. Flytting av landbruksjord vil ikke kunne fullgodt erstatte det at matjorda blir liggende på sin opprinnelige lokalitet. Nedbygging av dyrkamark bør unngås i størst mulig grad. Dette må kommunen være svært bevisst på i ved framtidig rullering av kommuneplanens arealdel og ved utarbeidelse av nye områdeplaner. Allikevel har det for rådmannen vært viktig å forholde seg til allerede arealavklarte areal i gjeldende planer.

Nasjonal jordvernstrategi

I den nasjonale jordvernstrategien som først ble vedtatt i 2015 og revidert høsten 2018 i forbindelse med budsjettframlegg for statsbudsjettet 2019, ble det lagt til grunn at den årlige omdisponeringa av dyrkajord ikke skulle overstige 4000 dekar og at målet skulle være nådd innen 2020. I 2021 ble dette innskjerpet ytterligere til 3000 dekar og at målet skal være nådd innen 2025.

Siden jordvernmålet ble lansert i 2004, har det vært jevn nedgang i omdisponeringen av dyrka jord. Målet i seg selv, samt nasjonal politikk for bolig-, areal og transportplanlegging og andre tiltak har bidratt til nedgangen.

I jordvernstrategien er det lagt vekt på forholdet til samordna areal og transportplanlegging. Blant annet heter det:

- *Rammene for utbyggingsmønsteret bør fastsetjast i regionale planar som trekkjer langsiktige grenser mellom by- og tettstadsområde og store samanhengande landbruksområde.*
- *Det skal leggjast særleg vekt på høg arealutnytting, fortetting og transformasjon i by- og tettstadsområde og rundt kollektivknutepunkt. I område med stort utbyggingspress bør det leggjast til rette for arealutnytting utover det som er typisk.*

- *Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttast før nye utbyggingsområde blir tekne i bruk. Nye utbyggingsområde bør styrast mot sentrumsnære område.*
- *Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanserast mot behovet i storsamfunnet.*
- *Planlegginga av utbyggingsmønsteret og transportsystemet skal omfatte alternative vurderingar som omtaler konsekvensar for miljø og samfunn.*
- *Ved forslag om omdisponering av verdifull dyrka eller dyrkbar jord bør potensialet for fortetting og transformasjon vere kartlagt.*

Da et enstemmig kommunestyre vedtok områdeplan for Melhus sentrum lå denne strategien til grunn. Det ble ikke omdisponert ytterligere landbruksarealer enn det som allerede var regulert eller avklart i overordna plan, og forholdet til punktene ovenfor ble vurdert i forbindelse med planarbeidet. Det er lagt vekt på Gimsøyas sentrumsnære beliggenhet og det er satt krav til tetthet for å sikre god arealutnyttelse.

Omdisponering av dyrkamark blir rapportert inn til KOSTRA i forbindelse med at områder blir regulert. I dette ligger det at Gimsøya allerede inngår i gjeldende statistikk som omdisponert dyrkajord selv om selve utbyggingen ikke har skjedd enda.

Brev fra Bollestad og Astrup av 13.1.21

Daværende landbruks- og matminister Olaug Bollestad og Kommunal- og moderniseringsminister Nikolai Astrup sendte brev til kommunene i januar 2021. Her gjentas viktigheten av jordvern. Det pekes på at kommunene må bruke sin kunnskap om lokale og regionale forhold til å prioritere og følge opp bærekraftsmålene i arealplanleggingen. Det vises til nasjonale forventninger til regional planlegging 2019-2023, der det pekes blant annet på kompakt byutvikling, og det uttrykkes en forventning om at viktige jordbruksområder sikres gjennom langsiktige utbyggingsgrenser.

Det vises videre til statlige planretningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging. Retningslinjene sier blant annet at fortettingspotensialet bør kartlegges når det vurderes å omdisponere verdifull dyrket eller dyrkbar jord, og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.

Ved utarbeidelse av områdeplan for Melhus sentrum er dette ivaretatt og vurdert. Langsiktige grenser mot dyrkamark som ikke skal nedbygges er sikret ved at de er regulert til LNFR områder og det er lagt opp til høy fortetting i sentrum. På Gimsøya er det lagt opp til småhusbebyggelse fordi det er vurdert at de også er behov for sentrumsnære boliger som er mer egnet som familieboliger.

Brev fra Sandra Borch og Bjørn Arild Gram av 23.3.22

I sitt brev av mars 2022 understreker ministrene Borch og Gram at regjeringen vil styrke jordvernet og sikre at jordvern blir et overordnet hensyn i arealforvaltningen. Det pekes på kommunens ansvar for å følge opp at utbygging av industri, infrastruktur og boliger balanseres godt mot det langsiktige hensynet til matproduksjonen. Det pekes på at en strammere jordvernpolitikk tilsier at kommunen ved planrevisjoner bør vurdere om arealer som tidligere har vært avsatt til formål som innebærer omdisponering av dyrka jord, skal tilbakeføres til LNFR-formål. Det vises til statlige planretningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging og at jordvernet må balanseres opp mot storsamfunnets behov.

Det understrekes likevel på at kommunene skal ha handlingsrom nok til å ta avgjørelser bygget på lokalkunnskap. Planretningslinjene skal ikke bidra til nedbygging av dyrka jord, samtidig som de skal være tilpasset regionale og lokale forhold slik at kommuner har mulighet til å utvikle både små og store lokalsamfunn.

I lys av disse føringene mener rådmannen at det først og fremst er viktig at omdisponering av dyrkamark kun skal gjøres etter en grundige vurderinger. Planhistorikken på Gimsøya viser at disse vurderingene er gjort i flere omganger helt fra 1994 og fram til i dag. Områdets sentrumsnære beliggenhet sett i lys av behovet for å utvikle Melhus sentrum til et kompakt sentrum, blant annet for å nå nullvekstmålet er vurdert i flere omganger.

Det er også viktig å påpeke at å fremme en detaljregulering for et allerede regulert område, ikke er en planrevisjon. Oppfordringen om å tilbakeføre arealer avsatt til utbyggingsformål til LNFR-formål, må sees i lys av

ordlyden i oppfordringen, og det synes klart at det er en oppfordring om at kommunene må se på dette i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel.

2. *I vurderingen må det også sees på muligheten til å begrense utbyggingsområdet, da denne skal foregå etappevis og over lengre periode. I betraktningen må det tas med at områdeplanen skal vare ca. 20 år frem i tid.*

I punkt 2 er rådmannen bedt om å se på muligheter som begrenser en utbygging, da denne skal foregå over lengre tid.

Fra planbeskrivelsen i områdeplan Melhus sentrum: *Utviklingskonsept 1 fokuserer på en utvikling av Melhus sentrum på begge sider av Gaula i øst og vest. Det bør fortettes innenfor eksisterende byggeareal, og eventuelle utvidelser av byggeområder bør skje i øst/vest retning innenfor planområdet, i kort avstand til kollektivknutepunkt (skysstasjonen). Deler av Gimsøya er i gjeldene planer avsatt til byggeområder (både ny fylkesvei, boligområder og offentlig tjenesteyting). Hvis det i lengre perspektiv enn områdeplanens rammer skal omdisponeres dyrkamark i sentrumsområdene bør dette skje på Gimsøya og ikke andre steder som Melhusjordet, Øran etc.*

Det er ikke i områdeplanen for Melhus sentrum fastsatt rekkefølgekrav til hvilke områder som skal utbygges før andre. Planen legger derfor ikke restriksjoner på hva som skal prioriteres foran andre. Det medfører riktighet at områdeplanen skal en langsiktighet og sørge for en god samfunnsutvikling. Allikevel er det slik at det er kommunen som planmyndighet som fastsetter hvilke områder som kan utbygges gjennom sin planlegging, mens det på den andre siden gjerne er utbyggere som ser hvilke behov markedet etterspør, og når det er økonomisk bærekraftig å detaljregulere eller igangsette ulik boligutbygging.

I detaljplanplanforslaget for Gimsøya, som nå foreligger, er det derimot lagt til grunn at det skal foretas en delvis stegvis utbygging av området. Av planforslaget framgår det at område B4 skal igangsettes først, slik at en sikrer at hvert delfelt blir utbygd før neste område tas i bruk. Planforslaget er også lagt opp slik at man ser på den samlede utnyttelsesgraden i hele området som ett, med en blanding av konsentrert boligbebyggelse og leiligheter, som oppfyller områdeplanen minimumskrav. Om man heller skulle gå i gang med detaljregulering av hvert delfelt ville man ikke tilby den varierte boligtypologien som er lagt fram i planforslaget.

Det er også slik at det er hensiktsmessig å regulere hele området under ett for å ivareta kravet til grøntområder, få avklart hvilken infrastruktur som må være på plass for hvert byggetrinn og ikke minst avklare hvordan flomsituasjonen ivaretas for hvert byggetrinn. Det er lagt mye arbeid i å få dette til å henge sammen ved utarbeidelse av planforslaget. Etappevis utbygging er altså ivaretatt ved rekkefølgebestemmelser i detaljplanforslaget, samtidig som en ved å regulere hele dette området under ett får ivaretatt helheten i utbyggingen over tid.

3. *Økonomiske og juridiske konsekvenser må også belyses godt.*

Rådmannen er bedt om å belyse hvilke juridiske og økonomiske konsekvenser en avvisning av planforslaget vil ha.

Det er noe usikkert for rådmannen hvilke juridiske konsekvenser formannskapet ønsker å få utredet i vedtak av 16.05.23, sak 45/23. Men sett i sammenheng med den diskusjonen som var i møtet, og det som følger av vedtaket, gir rådmannen her en vurdering av de juridiske konsekvensene for:

- i. Avvisning av reguleringsplanforslag etter plan- og bygningsloven § 12-11
- ii. Endring av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-14

Rådmannen vil først påpeke de juridiske forpliktelsene kommunen har etter at en reguleringsplan er vedtatt. I henhold til plan- og bygningsloven § 12-4, første ledd: *En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.* Rådmannen vil derfor vise til at det følger en del forpliktelser til de reguleringsplanene som allerede er vedtatt.

I. Avvisning av reguleringsplanforslag etter plan- og bygningsloven § 12-11

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-11 at kommunen har adgang til å avvise et privat planforslag. Det følger videre av § 12-11, at dersom forslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forlagt kommunestyret.

Å avvise et privat reguleringsplanforslag vil etter rådmannens vurdering ikke få noen juridiske konsekvenser da kommunen er gitt særskilt hjemmel til dette, selv når forslaget er i tråd med områdeplan. Det er her viktig at det gis en begrunnelse for hvorfor planforslaget avvises.

Det som kan problematiseres ved å avvise et detaljreguleringsforslag som er i tråd med områdeplan, er at en områdeplan er utarbeidet for å ivareta vernehensyn eller for å tilrettelegge og legge rammer for videre planlegging, utvikling og bygging. Når et område er regulert til boligformål slik det er i foreliggende sak, vil grunneiere og utbyggere ha en forventning om at det er dette området skal benyttes til. Utbyggere vil derfor kunne fremme detaljreguleringsforslag all den tid området har formål «boligbebyggelse». Begrunnelsen for å avslå reguleringsplanforslaget i denne saken er jordvern. Boligformål og jordvernhensyn vil være motstridedene hensyn også fremover i tid. Rådmannen mener derfor at kommunestyret må ta stilling til hvilket arealformål de ønsker at dette området ha fremover. Dersom det er et ønske om at området skal ha formål «LNFR», mener rådmannen at man bør endre områdeplanen slik at arealformålet er i tråd med intensjonen med området, slik at grunneiere og utbyggere vet hva de skal forholde seg til.

II. Endring av reguleringsplanen etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Kommunen har anledning til å endre og oppheve en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-14. Her gjelder de samme bestemmelsene som for utarbeiding av ny plan.

Jordvernet har i de senere årene blitt betydelig skjerpet, både gjennom lovgivningen, planretningslinjer og ved stadig strengere jordvernstrategier. Det ble også den 23.03.22 sent ut et brev fra landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren til alle landets kommune og fylkeskommune om at de må ta godt vare på matjorda.

Det økte fokuset på jordvern har medført at flere kommuner nå vurderer å endre vedtatte arealplaner og reguleringsplaner. I den forbindelse har også spørsmålet om kommunens eventuelle erstatningsansvar overfor grunneiere og utbyggere kommet opp. Dette var bakgrunnen for at kommunal- og moderniseringsministeren måtte svare på følgende spørsmål i Stortingets spørretime:

- Kan statsråden redegjøre for i hvilken grad kommunen risikerer å bli dømt til å betale erstatning ved omregulering fra utbyggingsformål til LNFR-formål?

Statsråden svarte følgende den 03.11.22:

«Det er eit generelt prinsipp i norsk rett at styresmaktene med heimel i lov kan treffe vedtak som inneber innskrenkingar i bruken av areal for ein grunneigar. Eit eksempel er at kommunen set av areal til landbruks-, natur- og friluftsførmål (LNFR) samt reindrift i arealplanane sine. Det er allment akseptert at kommunen kan vedta slike arealplanar utan at grunneigar eller rettshavarar har krav på erstatning. Den klare hovudregelen er difor at ein kommune ikkje pliktar å betale erstatning når kommunen endrar arealformålet for eit område frå byggeområde til LNFR-formål. Der det er teke eit sakleg og forsvarleg planomsyn, ligg val mellom ulike arealbruksformål til det lokalpolitiske skjønnet. Eit ønskje om å ta vare på matjorda, slik landbruks- og matministeren og den daverande kommunal- og distriktsministeren 23. mars 2022 kommuniserte til kommunane, vil normalt vere eit slikt sakleg omsyn.

Eit anna spørsmål er om kommunen i visse tilfelle må erstatte faktiske utgifter ein utbyggjar har hatt for å utvikle eit byggjeprojekt i eit område, som kommunen seinare endrar til LNFR-formål. Dette spørsmålet vert særleg aktuelt ved privat reguleringsplan. Også i slike tilfelle skal det svært mykje til før kommunen blir

erstatningsansvarleg. Endring av arealformål frå byggjeområde til LNFR-formål vil normalt ikkje i seg sjølv medføre erstatningsansvar for kommunen. Det vil krevjast noko meir før kommunen blir erstatningsansvarleg».

Det ser ikke ut til at det pr. i dag finnes rettspraksis hvor kommunen har blitt erstatningsansvarlig for tap av utbyggingsmuligheter der kommunen har endret arealplan fra utbyggingsformål til LNFR. Høyesterett har imidlertid i Rt. 1994 s. 813 åpnet for at kommunen kan holdes ansvarlig for utbyggers prosjekteringsutgifter. Terskelen for å få en slik erstatning er imidlertid satt høyt. Dommen ligger vedlagt rådmannens saksfremlegg.

Hvilke økonomiske forpliktelser kommunen vil ha eller kunne få opp imot forslagstiller er vanskelig å forutsi. Rådmannen vil derimot påpeke at kommunen selv allerede har brukt store ressurser til blant annet veg og vann/avløps prosjektering fra konsulenter, samtidig som det er brukt store interne ressurser på både dette planarbeidet, men også på de prosjektene rundt som veg, vann- og avløp.

En umiddelbar økonomisk konsekvens av å ikke å gå videre med planforslaget for Gimsøya, er at kommunen ikke vil ha mulighet til å gjennomføre de store infrastrukturtiltakene som er planlagt i området bl.a for å løse trafikksituasjonen. Finansiering av vegene i området er lagt inn i områdemodellen for Melhus sentrum, og regnet ut med utgangspunkt i blant annet utbyggingspotensialet på Gimsøya. Det vil bli svært dyrt for Melhus kommune å realisere denne infrastrukturen uten bidrag fra utbyggerne. Om en velger å ikke gå videre med utbyggingsplanene kan dette medføre at Strandvegen og Drammensvegen blir liggende slik de er i dag. Dette vil si at kommunen vil ha vanskeligheter med å tilby trafikksikre løsninger i området, og at det fortsatt vil være underdimensjonert og gjennomkjøringer gjennom boligområder.

Dersom en velger å endre områdeplanen ved å ta ut store utbyggingsarealer på Gimsøya må områdemodellen for Melhus sentrum revideres og det kan bli vanskelig å få økonomisk grunnlag for å gjennomføre planlagte fellestiltak. Disse tiltakene er viktig for å få til en helhetlig og god utvikling av Melhus sentrum slik områdeplanen legger opp til.

Konsekvenser for folkehelse

Trafikksikkerheten på Gimsøya vil med stor sannsynlighet ikke kunne forbedres slik områdeplanen legger opp til dersom en reverserer planene med utbygging på Gimsøya. Trafikken gjennom Strandveien og Drammensveien vil bli opprettholdt og en får ikke utnyttet trafikksikkerhetspotensialet til den nye rundkjøringa ved Rema 1000 da en ikke får koblet på det nye planlagte veisystemet i nord.

På den andre siden kan sentrumsnære åpne landbruksområder ha positiv innvirkning på de som bor i området og ferdes her. Med tanke på matsikkerhet og selvforsyningsgraden i landet, vil en fortsatt drift av området i landbruks øyemed være klart positivt.

Konsekvenser for klima og miljø

Ved å ikke realisere det planlagte utbyggingspotensialet på Gimsøya, må kommunen dekke behovet for tilsvarende antall boenheter andre steder i Nedre Melhus, dersom en ønsker en tilsvarende vekst som det er lagt opp til i områdeplan for Melhus sentrum. Dette vil med stor sannsynlighet gjøre det vanskeligere for kommunen å nå 0- vekstmålet, da Gimsøya ligger mye mer sentralt enn andre potensielle utbyggingsområder i Nedre Melhus som ikke vil medføre nedbygging av dyrkamark. Dette vil også på sikt kunne medføre utfordringer og problemstillinger mellom jordvern og utbygging i framtidige arealplaner.

Rådmannens vurdering og konklusjon

Rådmannen vil understreke til at brevet av 23.03.22 «*Ta vare på matjorda*» fra landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren handler om å revurdere allerede avsatte områder i kommunens planverk når disse er gjenstand for rullering, og å ikke omdisponere dyrkamark uten grundige planprosesser der behovet veies opp mot andre viktige føringer i samfunnet. Herværende planprosess er ikke en rullering av områdeplanen, men en detaljering av allerede vedtatte plan. Det er kommuneplanen areadel som skal rulleres jevnlig i h.h.til plan- og bygningsloven og vedtatt planstrategi, områdeplaner rulleres ikke på samme måte og vil som regel være gjeldende til den er gjennomført/ fullt utbygd med mindre kommunen beslutter å sette i gang en ny planprosess med endring av områdeplanen. Det må i tilfelle settes av ressurser til en slik planprosess.

Signalene i overordna jordvernstrategi er ført og fremst en beskjed til kommunene at omdisponering av dyrkamark kun skal gjøres gjennom grundige vurderinger i planprosesser. Gimsøya har vært vurdert i flere omganger i forhold til dette og omdisponering er vurdert grundig opp mot gjeldende jordvernstrategi og retningslinjene til samordna areal og transportplanlegging. Omdisponering av arealet er godt begrunnet i de mange planprosessene som har vært og det er lagt vekt på mulighetene for å utvikle Melhus sentrum til et kompakt og miljøvennlig sentrum der vi kan nå 0-vekstmålet.

Arealbruk skal som hovedregel avklares gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Dette vil blant annet sikre at lokalisering av utbyggingsområder skjer etter en samlet vurdering av konsekvenser for samfunn, naturressurser og miljø. Arealplaner er kommunens førende dokumenter i utbyggingssaker, og har blitt til gjennom en omfattende prosess hvor myndigheter og offentligheten har medvirket, og der ulike interesser er veid opp mot hverandre for å finne en best mulig arealdisponering. Om man nå skal gjøre nye vurderinger med tanke på tilbakeføring til LNF må dette gjøres etter en helhetlig vurdering som gir forutsigbar planlegging gjennom rullering av kommuneplanens arealdel. Rådmannen er av den formening at planprosessen på Gimsøya har kommet for langt til at det kan gjøres en vurdering av tilbakeføring til LNF nå.

Ved behandlingen av detaljplanen i formannskapet oppfattet rådmannen av debatten at formannskapet ikke hadde innvendinger til selve løsningen i planforslaget. Dersom kommunestyret kommer til at planen skal fremmes foreslås det derfor at en ikke sender saken tilbake til ny behandling i formannskapet, men at rådmannen legger planen ut til offentlig ettersyn og sender den på høring direkte etter at kommunestyret har behandlet saken.

Vedlegg

- 1 2023.05.30 Notat vedtak Gimsøya
- 2 2022005_Samlet saksframstilling Gimsøya, FSK 16-05-23, sak 45-23
- 3 hrsiv_avgjorelse_hr-1994-81-b

Andre dokumenter som ikke er vedlagt saken:

- Detaljregulering Gimsøya B4-B7, gnr/bnr 30/1 og 30//6 m.fler (2022005)