

Saksprotokoll

Kommuneplanens arealdel 2018–2030, forslag til endring av planen for avgrenset område på Herøya – Sluttbehandling

Arkivsak-dok. 17/05156
Saksbehandler Kristin Bjerkeseth Vindvad

| Behandlet av | Møtedato | Saknr |
|-----------------|------------|-------|
| 1 Formannskapet | 14.05.2020 | 30/20 |
| 2 Bystyret | 18.06.2020 | 39/20 |

Formannskapets vedtak/innstilling

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-15 vedtas kommuneplanens arealdel 2018-2030, med plankart datert 13.06.2019, med endring at området på gbr 56/1 mellom Fogtegata og Torggata endres til boligformål

Oversendelsesforslag:

Formannskapet ber om at riggplass, duk og henlagte masser på slåtteeing på Herøya flyttes til annet egnet sted så snart det er mulig for å redde naturverdier på stedet. Enga restaureres i tråd med avtale med fylkesmannen.

Bystyret har behandlet saken i møte 18.06.2020 sak 39/20

Møtebehandling

Trond Ingebretsen fremmet følgende forslag:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-15 vedtas kommuneplanens arealdel 2018-2030, med plankart datert 13.06.2019, med endring av området på del av 56/1, vist som «Friområde – nåværende» i arealdelen, avgrenset av Fogtegata, Kirkeåsvegen og Torggata. Arealformålet til dette området endres til «Boligbebyggelse – framtidig».

Ved regulering av området skal det legges til rette for lekeplass som del av uteoppholdsareal til boligene, i tråd med kravene i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Lekeplassen skal være offentlig tilgjengelig.

Ved regulering av boligområdet skal det settes krav til opparbeiding av offentlig tilgjengelig nærmiljøanlegg inkl. område for bading innenfor «LNF-område – nåværende» ved Frierstranda.

Det settes krav om utbyggingsavtale.

Lekeplassen langs Fogtegata, vist som uteoppholdsareal i arealdelen og med benevnelsen «Lekeplass 6» i områdeplan for Herøya, er kartlagt med utvalgt naturtype «slåtteeing», og endres derfor til LNF-formål i Kommuneplanens arealdel.

Votering

Trond Ingebretsens forslag enst vedtatt

Bystyrets vedtak

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-15 vedtas kommuneplanens arealdel 2018-2030, med plankart datert 13.06.2019, med endring av området på del av 56/1, vist som «Friområde – nåværende» i arealdelen, avgrenset av Fogtegata, Kirkeåsvegen og Torggata. Arealformålet til dette området endres til «Boligbebyggelse – framtidig».

Ved regulering av området skal det legges til rette for lekeplass som del av uteoppholdsareal til boligene, i tråd med kravene i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Lekeplassen skal være offentlig tilgjengelig.

Ved regulering av boligområdet skal det settes krav til opparbeiding av offentlig tilgjengelig nærmiljøanlegg inkl. område for bading innenfor «LNF-område – nåværende» ved Frierstranda.

Det settes krav om utbyggingsavtale.

Lekeplassen langs Fogtegata, vist som uteoppholdsareal i arealdelen og med benevnelsen «Lekeplass 6» i områdeplan for Herøya, er kartlagt med utvalgt naturtype «slåtteeng», og endres derfor til LNF-formål i Kommuneplanens arealdel.



Porsgrunn kommune

Byutvikling

Arkivsak-dok. 17/05156-469
Saksbehandler Kristin Bjerkeseth Vindvad

| Saksgang | Møtedato |
|---------------|------------|
| Formannskapet | 14.05.2020 |
| Bystyret | 28.05.2020 |

Kommuneplanens arealdel 2018–2030, forslag til endring av planen for avgrenset område på Herøya – Sluttbehandling

Rådmannens innstilling:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-15 vedtas kommuneplanens arealdel 2018-2030, med plankart datert 13.06.2019. Det innebærer at forslag til endring av boligområde for et avgrenset område på Herøya del av gbnr. 56/1 mellom Fogtegata og Torggata tas ut av planen, og området beholdes med formål «Friområde – nåværende».

Begrunnelse for ikke å endre området til framtidig boligbygging, er at foreslått omdisponert areal er svært egnet for barns lek, og det er ikke pekt på nye arealer til lek som fullverdig erstatning.

Vedlegg:

1. Vedtak i Bystyret 13.06.2019, sak 39/19
2. Vedtak og saksframlegg i Formannskapet 23.01.2020, sak 1/20
3. Høringsbrev datert 03.02.2020, med oversiktskart og kartutsnitt
4. Konsekvensutredning for varslet område
5. ROS-analyse for varslet område
6. Høringsuttalelser og innsigelser
7. Oppsummering av høringsuttalelser med kommentarer
8. Brev fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, datert 23.08.2019: Forhold til vedtatt plan og anbefaling for tilbakeføring – slåtteeing – utvalgt naturtype – Herøya – Porsgrunn

Utrykte vedlegg:

Øvrige vedlegg til sluttbehandlingen av kommuneplanens arealdel den 13.06.2019, sak 39/19

Referanser i saken

Plan- og bygningsloven

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

Viktige punkter i saken

- Saken som fremmes til sluttbehandling gjelder endring av kommuneplanens arealdel 2018-2030 for et område på Herøya, fra friområde til framtidig boligområde
- Området på Herøya ble etter 1. gangsbehandling 23.01.2020, sak 1/20, redusert til et område langs Kirkeåsvegen, mellom Fogtegata og Torggata,.
- Forslag om planendring ble sendt på høring den 03.02.2020. Det er kommet inn 7 høringsuttalelser. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har fremmet innsigelse til planendringen, med begrunnelse i at forslaget ikke ivaretar barn og unges interesser i tilstrekkelig grad, og konsekvensene for barn og unge ikke er vurdert tilstrekkelig. Vestfold og Telemark fylkeskommune har faglig råd til planarbeidet og påpeker at barn og unges interesser er ivaretatt i begrenset grad. Fylkeskommunen har vesentlig merknad til

planendringen, som vil berøre et kulturmiljø med regionale og nasjonale kulturminneverdier på Herøya.

- Rådmannens innstilling er at planendringen ikke vedtas. Eventuell tilrettelegging av boliger etter «nabolags»-modellen samt gjennomgang av lekeplasser på Herøya, utsettes til neste revisjon av kommuneplanens arealdel. Dersom formannskapet velger å gå videre med endring av området på Herøya til boliger, er det fremmet innsigelse til planendringen som må til mekling før saken går til bystyret.

Saksfremstilling

Bakgrunn og tidligere behandling

Bakgrunn for planendringen er vedtak av arealdelen 2018-2030 i Bystyret 13.06.2019, sak 39/19, der det samtidig ble vedtatt å sette i gang prosess med planendring for området. Det ble da 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:

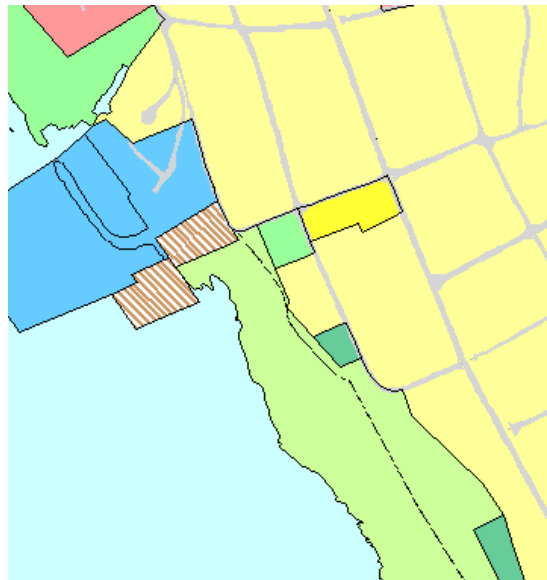
«Det er et areal som er ypperlig for bygging av boliger etter samme modell som «nabolaget» på Hovet. Det er en boligform som bidrar til at en kan bo lengst mulig i egen bolig. En slik boform er også et bidrag som følger utviklingsmålet i kommuneplanens samfunnsdel om tiltak som kan frigjøre boliger for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

Et noe utvidet område ble varslet 04.10.2019, med frist 15.11.2019. Området som da ble vurdert til boligbygging ble utvidet til også å omfatte eksisterende boliger langs Fogtegata og framtidig lekeplass ved Fogtegata sør for disse. Dette for å se på områder for framtidig lekeplass og vurdere barn og unges interesser i en noe større sammenheng.

I gjeldende kommuneplanens arealdel 2018-2030 har området arealformål «Friområde – nåværende», med hensynssone Brann/eksplosjonsfare (ytre hensynssone rundt Herøya industriområde) og Bevaring kulturmiljø. Området ligger innenfor bybåndet.

I gjeldende områdeplan for Herøya, planID 422 godkjent 29.03.2012, er det aktuelle arealet vist med arealformål «Nærmiljøanlegg», med hensynssone Kulturmiljø.

Porsgrunn bystyre vedtok i møte 23.01.2020, sak 1/20, å endre del av gbnr. 56/1, som ligger mellom Fogtegata og Torggata, til boligformål i arealdelen, og sende det ut på høring. Området er på ca. 2,3 daa. Endring av arealdelen ble deretter sendt ut på høring og offentlig ettersyn den 03.02.2020, med frist 13.03.2020. Vestfold og Telemark fylkeskommune har fått utsatt fristen til 23.04.2020.



Utsnitt av forslag til revidert plankart. Endret område er vist som framtidig boligområde, og er på ca. 2,3 daa.

Lekeplasser – Barn og unges interesser

I arbeidet med områdeplan for Herøya var barn og unges interesser og områder for disse grundig gjennomgått. Barn og unge på Herøya medvirket gjennom barnetråkkregistreringer og eget medvirkningsopplegg «Herøya-prosjektet», som ble tatt med som innspill i planarbeidet. Av planbeskrivelsen for områdeplan for Herøya går det fram at det er et generelt underskudd på lekeplasser i området. Som et resultat av dette ble det innenfor Nedre Herøya lagt inn tre nye områder for lekeplasser, en av dem like i nærheten av arealet som nå foreslås omregulert til

boligbygging, mens de to andre ligger i avstand ca. 250 – 350 m i luftlinje. Bare en av disse er noe opparbeidet i dag. Alle disse lekeplassene er i arealdelen vist som framtidig Uteoppholdsareal. Det må videre nevnes at boligområdene på Nedre Herøya grenser til store naturområder ved Bødkerkåsa som benyttes mye og som har stor verdi som lekeområder for barn og unge på Herøya, og som kan nås gjennom Frierstien, kyststien fra Herøya som starter ved Axel Auberts gate.

Området som er foreslått endret til framtidig boligbygging er i gjeldende arealdel vist som «Friområde», og i områdeplan for Herøya har det arealformålet «Nærmiljøanlegg». I bestemmelsene til områdeplanen er det gitt rekkefølgekrav om at lekeplasser og nærmiljøanlegget skal være opparbeidet i forbindelse med utvikling av området og før nye boliger i nærområdet kan tas i bruk. Området er altså i områdeplanen tenkt som del av en helhet for å ivareta barn og unges interesser.

Lekeområdet langs Fogtegata, som ligger rett sør for framtidig område for boligbygging, er en av to lokaliteter der det i 2019 ble gjennomført naturfaglige undersøkelser, med funn av utvalgt naturtype «slåtteeng». I brev datert 23.08.2019 fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark går det fram at bestemmelsene i naturmangfoldloven går foran reguleringsplan og annen rettslig bindende plan. Det betyr at det ikke kan gis byggetillatelse til lekeplass i dette området, og kommunen blir anbefalt å vurdere endring av vedtatt reguleringsplan.

Kulturmiljø

Området som er foreslått endret til framtidig boligbygging er vist med hensynssone bevaring Kulturmiljø, både i kommuneplanens arealdel og i områdeplan for Herøya. Bakgrunnen for denne hensynssonen er Herøya kirke, som ifølge planbeskrivelsen til områdeplanen «er et signalbygg på grunn av sin arkitektur og sine identitetsskapende elementer» og «fremstår som et monument i området». Videre er det et SEFRAK-registrert gårdstun i Fogtegata 22, som forteller noe om den eldre historien på stedet før Hydro etablerte seg, og som er en viktig del av stedets kulturmiljø.

I områdeplan for Herøya er det i bestemmelsene gitt at nærmiljøanlegget ligger innenfor hensynssone kulturmiljø på grunn av sin beliggenhet i kirkeaksen. Det tillates ingen tiltak eller vegetering som bygger igjen eller skjemmer aksens uttrykk på annen måte. I planbeskrivelsen går det fram at Kirkehaugen ligger som en markert skogkledd høgde sentralt på nedre Herøya, og plasseringen av kirken med det høye tårnet i silhuett over furukronene er et karakteristisk landskapstrekk på stedet.

Kommuneplanens arealdel har krav om utarbeiding av reguleringsplan for framtidig boligbygging. Dette vil også gjelde dette området som nå er foreslått til boligbygging. Hensynet til kulturmiljøet på nedre Herøya vil måtte bli nærmere utredet i reguleringsplan for området, og aksen mellom kirken og fjorden må ivaretas. Det innebærer at deler av området ikke bør bebygges for å ivareta denne aksen, noe som vil redusere den delen av tomta som kan bebygges.

Merknader og innsigelser etter offentlig ettersyn – med oppsummering og kommentarer:

Forslag til endring av et område på Herøya til boligbygging ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn den 03.02.2020, med frist 13.03.2020. Vestfold og Telemark fylkeskommune har bedt om fristutsettelse til 23.04.2020. Det er kommet inn 7 høringsuttalelser, se vedlegg nr. 7.

Det har kommet merknader fra følgende:

Offentlige høringsinstanser

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark – samordnet innsigelse (datert 11.03.2020)

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark – innsigelse (datert 02.03.2020)

Vestfold og Telemark fylkeskommune (datert 15.04.2020)

Den norske kirke – Agder og Telemark bispedømmeråd (datert 10.02.2020)

Kystverket Sørøst (datert 13.03.2020)

Geodata (datert 26.06.2020)

Private parter/interesser

Skagerak Nett AS (datert 26.02.2020)

Øyvind Arntsen (datert 13.03.2020)

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har fremmet innsigelse mot forslaget ut fra at det ikke ivaretar barn og unges interesser i tilstrekkelig grad. Konsekvensene for barn og unge er heller ikke vurdert tilstrekkelig. Også Vestfold og Telemark fylkeskommune har faglig råd til planarbeidet og påpeker at barn og unges interesser i begrenset grad er ivaretatt. Det blir påpekt at dersom Porsgrunn kommune velger å vedta endringene i kommuneplanens arealdel, bør kommunen opparbeide erstatningsarealer som avbøtende tiltak for å ivareta barn og unges interesser i nærmiljøet på Herøya.

Vestfold og Telemark fylkeskommune påpeker med vesentlig merknad til planarbeidet at Herøya også har et kulturmiljø med regionale og nasjonale kulturminneverdier, og endringen av arealformål vil berøre disse. De viser til at en eventuell endring må omfattes av plankrav og det må settes føringer om å opprettholde aksene til kirken, samt at nye tiltak skal tilpasses områdets karakter.

Også Agder og Telemark bispedømmeråd viser til at området inngår i den grønne aksene mellom Herøya kirke og Frierstranda, og at det er viktig at plassering av boliger og byggehøyde avpasses slik at man opprettholder dette plangrepet. De viser til at det er særlig viktig at boliger ikke legges for nær Kirkeåsvegen, slik at bredden på frisktsonen opprettholdes.

Nabo i Fogtegata 22 viser til at denne delen av gbnr. 56/1 er siste rest av *Fogteplassens* eplehage, og at dersom denne delen av 56/1 tas vekk som lokalhistorisk kulturminne, vil det ikke være noe hensikt å ha gbnr. 56/417, Fogtegata 22, som lokalhistorisk kulturminne. Fogtegata 22 står på SEFRAK-listen over gamle bygninger.

Rådmannens kommentar til innsigelsen

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark v/miljødirektøren fremmet innsigelse fordi forslaget ikke ivaretar barn og unges interesser i tilstrekkelig grad. Konsekvensene for barn og unge er heller ikke vurdert tilstrekkelig. Med henvisning til *Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging* (RPR-BU), har Miljødirektøren innsigelse til endringen av kommuneplanen.

Fylkesmannen har vist til RPR-BU pkt. 5 bokstav b, der det framgår at det i nærmiljøet skal finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Dette forutsetter at arealene er store nok, egner seg for lek og opphold, at arealene gir mulighet for ulike typer lek, og at arealene kan brukes av ulike aldersgrupper. Fordi barns aksjonsradius er begrenset, er tilgjengelighet og nærhet til arealer for daglig fysisk aktivitet og friluftsliv i nærmiljøet særdeles viktig.

Området som er foreslått endret, er i kommuneplanens arealdel vist som nåværende friområde, og i områdeplan for Herøya vist som Nærmiljøanlegg. På et nærliggende område langs Fogtegata er det lagt til rette for lekeplass, i kommuneplanens arealdel vist som uteoppholdsareal.

I områdeplan for Herøya var barn og unges interesse, lekeområder, friområder som egner seg for lek, og nærmiljøanlegg viet særlig interesse. Det ble gjennomført eget medvirkningsopplegg for barn og unge gjennom «Herøya-prosjektet», og det ble gjennomført barnetråkkregistreringer. Kartleggingen ga Porsgrunn kommune detaljert informasjon om trygge og farlige skoleveger, steder for opphold og lek både sommer og vinter, hvilke områder barn og unge unngår og hvilke fysiske forandringer i nære områder som er ønskelig. Områdene i områdeplanen som ble lagt ut til lekeplasser og nærmiljøanlegg som følge av dette, er videreført og lagt til grunn for arealbruken i kommuneplanens arealdel, med arealformål tilpasset dette plannivået. Rådmannen mener derfor at konsekvensene for barn og unge i området er godt nok vurdert.

Området som er foreslått endret til framtidig boligbygging er i områdeplanen vist som nærmiljøanlegg, og tenkt opparbeidet for å dekke del av behovet for areal til fysisk aktivitet i nærmiljøet. Areal avsatt til lekeplass langs Fogtegata, ikke langt unna området saken gjelder, var også tenkt avsatt for å løse del av behovet for lekeplasser i nærområdet. Etter at områdeplanen var godkjent, er det kommet ny kunnskap om forekomst av utvalgt naturtype «slåtteeng» på dette området. Dette gjør at arealet avsatt til lekeplass langs Fogtegata ikke kan opparbeides til lek slik formålet områdereguleringsplanen tilsier.

Samlet vil bortfall av lekeplass langs Fogtegata og omgjøring av området avsatt til nærmiljøanlegg til framtidig boligbygging gi redusert areal i framtida til å dekke barn og unges behov for områder i nærmiljøet for lek og utfoldelse. Selv om de omkringliggende grøntområdene, vist som friområde i arealdelen, kan dekke noe av behovet for større barn til areal for utfoldelse, vil dette ikke være

fullverdig erstatning for det store og åpne lekearealet som går tapt ved planforslaget. Det vil fortsatt være underskudd på lekeplasser som vil være vanskelig å finne dekning for i nærområdet.

Kommentarer til øvrige merknader

Vestfold og Telemark fylkeskommune har vesentlig merknad til planarbeidet og påpeker at Herøya er et kulturmiljø med regionale og nasjonale kulturminneverdier, og endringen av arealformål vil berøre disse. De viser til at en eventuell endring må omfattes av plankrav og det må settes føringer om å opprettholde aksen til kirken, samt at nye tiltak skal tilpasses områdets karakter.

Også Agder og Telemark bispedømmeråd viser til at området inngår i den grønne aksen mellom Herøya kirke og Frierstranda, og at det er viktig at plassering av boliger og byggehøyde avpasses slik at man opprettholder dette plangrepet. De viser til at det er særlig viktig at boliger ikke legges for nær Kirkeåsvegen, slik at bredden på frisiktsonen opprettholdes. Også nabo i Fogtegata 22 viser til kulturmiljøinteressene og fraråder utbygging på området.

Som nevnt tidligere i saksframstillingen, er området omfattet av hensynssone kulturmiljø. Det er krav om reguleringsplan for området, og hvordan kulturmiljøet skal ivaretas må vises i den videre planleggingen. Imidlertid er det allerede nå klart at dersom frisiktsonen mellom kirken og fjorden skal beholdes vil den resterende del av tomta bli svært smal. Området er i alt på ca. 2,3 daa. Det er uklart om den resterende del av tomta er stor nok til at det er mulig å legge til rette for utbygging av boliger etter samme modell som «nabolaget» på Hovet, men dette vil måtte avklares i den videre planleggingen.

Rådmannens vurdering

Forslag til planendring anses å være i strid med nasjonale føringer gitt gjennom Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planlegging. Det er fremmet innsigelse til planendringen med henvisning til at forslaget er i strid med disse retningslinjene.

Porsgrunn kommune har mål om boligbygging for å legge til rette for en befolkningsutvikling lik landsgjennomsnittet. Kommuneplanens arealdel har en rekke områder for framtidig boligbygging, også innenfor bybåndet, som ivaretar dette behovet. I et overordnet perspektiv er det viktig å ta vare på de langsiktige mulighetene til utvikling av lekeplasser og nærmiljøanlegg og grøntstruktur, for å beholde attraktiviteten til nåværende bomiljøer.

Porsgrunn kommune har satt i gang arbeid med å utarbeide kommunedelplan for grønnstruktur, som skal foreligge før neste revisjon av kommuneplanens arealdel. Denne vil utrede grønnstrukturen i bebygde strøk, og vise områder for friluftsliv og folkehelse, herunder også lekeplasser og nærmiljøanlegg. Planen vil kunne vise nåværende dekningsgrad og analysere framtidig behov som vil kunne sikre god planlegging i framtida.

Konklusjon

Med utgangspunkt i de vurderinger som er gjort i saksutredningen innstiller rådmannen på å trekke forslaget om endring av kommuneplanens arealdel til framtidig boligbygging for del av gbnr. 56/1 mellom Fogtegata og Torggata.

Dersom høringsforslaget vedtas med innsigelse minner rådmannen om at det da må gjennomføres mekling med Fylkesmannen og Fylkesmannens miljøavdeling før behandling i Bystyret.