

Trondheim kommune
v/ Byplankontoret
Sendes kun per e-post til byplan.postmottak@trondheim.kommune.no
Saksreferanse: 20/219

Trondheim, 5. januar 2023

UTTALELSE TIL REVISJON AV KOMMUNEPLANENS AREALDEL

1 INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Det vises til høringsprosess for forslag til ny arealdel til Trondheim kommunes kommuneplan. Høringsfristen for planprogrammet er den 6. januar 2023.

Denne høringsuttalelsen inngis på vegne av Overvik Eiendom AS, Overvik Lokalsenter AS og Blekkan Utvikling AS som er eiere og hjemmelshavere til flere eiendommer på Overvik.

Vi mener at Trondheim kommune må bruke innspurten av arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen til å vise at Trondheim er til å stole på i byutviklingspolitikken og er en kommune som opptre troverdig som aktør for innbyggere, organisasjonsliv og næringsliv. Det kan ikke etterlates tvil om at når Trondheim bystyre vedtar en reguleringsplan, etter grundig prosess og i tråd med overordnet planer, gjelder planen og blir stående. Videre må det gjøres klart at Trondheim kommune ikke usaklig forskjellsbehandler aktører og eiendommer.

På vegne av de overnevnte selskapene krever vi derfor at forslaget til KPA endres, slik at:

1. områdereguleringsplanen for Overvik videreføres i sin helhet, og
2. feltene i områdereguleringen på Overvik, som i forslaget er foreslått omregulert til LNF, beholdes som kombinert formål med idrett, offentlig tjenesteyting og boligformål

Reguleringsplanen for Overvik ble vedtatt i 2019 etter en omfattende reguleringsprosess som endte med full tilslutning fra Bystyret og en stadfestet plan uten innsigelser fra noen instans. Dersom Trondheim kommune nå etablerer en praksis hvor en slik plan an oppheves etter kort tid gjennom vedtak av en ny kommuneplan, vil det innebære et markert avvik fra den forutsatte ordningen for planlegging etter plan- og bygningsloven, og en kvalifisert usikkerhet og mangel på forutsigbarhet ukjent fra alle andre større norske kommuner.

Dersom KPA-forslaget vedtas som foreslått, vil Trondheim kommune bli en kommune hvor det er vanskelig å se for seg at det kan tas risiko og gjøres langsiktige investeringer basert vedtatte reguleringsplaner. Ingen aktører vil kunne ta fornuftig risiko basert på vedtak av reguleringsplan når det er etablert at denne kan settes til side etter kort tid. Man må i så fall måtte avvente byggesak og rammetillatelse før det kan gjøres

investeringsbeslutninger. Dette vil være en helt uhensiktsmessig måte for kommunen å legge til rette for en fremtidsrettet byutvikling.

Forslaget til KPA endrer i praksis på deler av en nylig vedtatt reguleringsplan som er solid gjennomarbeidet. Forslaget forskjellsbehandler også selskapene som eier de angjeldende eiendommene, både innenfor og utenfor samme reguleringsplan. Forslaget forskjellsbehandler også sett opp mot tilsvarende planer i andre deler av kommunen. Det er ikke fremkommet nye fakta og opplysninger, eller inntrådt omstendigheter etter de omfattende planprosessene frem til 2019 som på noen måte skulle tilsi at vedtatte planer kan eller bør endres. Konsekvensene for kommunen og alle involverte parter av å nå stanse gjennomføringen av en vedtatt reguleringsplan, vil være omfattende, kostbar, unødvendig og sannsynligvis innebære prosesser for domstolene.

Å videreføre den vedtatte reguleringsplanen for Overvik krever imidlertid ikke ytterligere utredninger eller endringer av kommunens planer. Områdeplanen for Overvik er allerede under gjennomføring med bygging av boliger og nødvendig infrastruktur. Det eneste som gjenstår er å utvikle hele området slik som kommunen besluttet i 2019. Forslaget til KPA må derfor endres slik at det legges til rette for den videre utviklingen av Overvik.

2 NÆRMERE OM BAKGRUNN OG VIRKNINGENE AV FORSLAGET TIL KPA

Høringsuttalelsen inngis på vegne av Overvik Eiendom AS, Overvik Lokalsenter AS og Blekkan Utvikling AS, som er eiere og hjemmelshavere til flere eiendommer omfattet av mulig omregulering fra vedtatt reguleringsplan ved kommende KPA.

Selv om de tre selskapene har forskjellig eierstruktur, eier ulike eiendommer innenfor planområdet for Overvik, og følgene av ny kommuneplan vil kunne slå temmelig ulikt ut for de ulike selskapene, er det likevel slik at selskapene har en felles ambisjon om å utvikle Overvik i tråd med de føringer som kommunen tidligere ved områdereguleringen ble vedtatt i 2019 og med påfølgende detaljreguleringer, har lagt for området. Dette er tre forskjellige selskaper, med forskjellig eierstruktur, men de er alle omfattet av samme usaklige forskjellsbehandling av kommunen og representeres i fellesskap av oss.

Vi vil innledningsvis bemerke at vi er enige med kommunen i at det er behov for å revidere arealdelen av kommuneplanen. I sin begrunnelse for hvorfor Trondheim kommune trenger en ny arealdel skriver kommunen, som vi slutter oss til, at Trondheim har fått et enda sterkere fokus på klimavennlig og bærekraftig byutvikling, samtidig som befolkningen forventes å øke med ca. 25 000 innbyggere fram mot 2032. Om dette skriver kommunen at det:

"krever flere boliger, skoler og barnehager, kultur- og idrettstilbud – og en infrastruktur som bidrar til at næringsliv og innbyggere kan ta seg rundt på en effektiv og miljøvennlig måte. Kommuneplanens arealdel skal bidra til å sikre nok areal til alle disse funksjonene, og samtidig legge til rette for en bærekraftig omstilling."

Det særegne med Overvik-området, er at det allerede foreligger en vedtatt områdereguleringsplan som fulgte opp forrige vedtak av kommuneplanens arealdel. Området er dessuten allerede under utbygging, i tråd med denne. Gjennom vedtak av kommuneplanen i 2014 ble Overvikområdet avsatt til boligutvikling. Det ble samtidig satt krav om en helhetlig planlegging og utvikling gjennom en områdereguleringsplan for Overvik. Kommunen oppfylte planleggingskravet i juni 2018 gjennom vedtak av en områdereguleringsplan for Overvik.

Områdeplanen ble endelig vedtatt av et enstemmig bystyre i 2019, etter at alle innsigelser var frafalt.

Kommunen varslet i 2020 at kommunen i den såkalte Rekkefølgesaken ville vurdere om 21 nærmere fastsatte områder avsatt til boligbebyggelse og om disse skulle avsettes til LNF-område. Overvik var den eneste med vedtatt reguleringsplan av disse.

Den politiske prosessen som endte i april 2021 sikret at alle boligområdene nord for kollene (B1- B9) kunne gjennomføre sin utvikling, mens feltene med kombinerte formål i sør KBA1,2 og 3 etter områdeplanen skulle underlegges midlertidig forbud mot tiltak i påvente av ny arealdel.

I dag står man innenfor den opprinnelige eiendommen og den opprinnelig vedtatte reguleringsplanen med en situasjon hvor halvparten av eiendommen og halvparten av eierselskapene kan bygge ut iht. til vedtatt regulering, mens den andre halvparten enten kan videreføres iht. plan som resten eller forskjellsbehandles både innenfor planområdet og andre planer og gjøres ubebyggelig.

Så vidt vi kan se, er det ingen andre planer i Trondheim kommune med vedtatt reguleringsplan som foreslås omdisponert til LNF. Snarere tvert imot er det argumentert med at flere slike områder skal videreføres pga. sin planstatus som eksempelvis Brøset mv.

Det er ingen endringer i faktum for området som ligger til grunn for en eventuell tilsidesettelse av halve planen. Vi mener en delvis tilsidesettelse av reguleringsplanen for Overvik vil være uklokt og et klart brudd på likebehandlingsprinsippet i forvaltningen. Forslaget vil videre utgjøre et brudd på likebehandlingsprinsippet innenfor planområdet. De områdene som omfattes av denne potensielle usaklige forskjellsbehandlingen er ikke eid av en grunneier, men av tre forskjellige selskaper, med forskjellige eierstrukturer, som har gjort sine kjøp og investeringer i områdene for å gjøre de klar for bygging og ferdigstilling basert på vedtatt reguleringsplan. Hvis dette ikke står etter rulleringen av KPA vil disse selskapene måtte søke erstatning for de tap de lider som følge av vedtaket, og for de kostnader som har vært forbundet med å gjøre området klart i henhold til vedtatt reguleringsplan. Det er også gjort investeringer dimensjonert for full utbygging av hele om planområdet, inkludert forskjellig infrastruktur som også må erstattes i slikt tilfelle.

Hvis dette området omreguleres til LNF finnes det heller ikke lenger en driftsenhet til disse fire eiendommene da de er eid av fire selskaper og ikke av en grunneiendom med driftsenhet. Det må i så fall etableres driftsenheter til hver av disse med tilhørende bolighus, driftsbygninger og vann- og avløpssystemer om de i fremtiden skal kunne oppfylle bo og driveplikten en omregulering til LNF vil medføre. Hvordan kommunen ser for seg at dette skal gjennomføres, er kommuneplanen taus om.

Det er gjort et poeng i forberedelsene til KPA at denne delen av Overvik er landbruksjord. Det må for det første presiseres at både områdene som videreføres og områdene som ikke videreføres som utbyggingsareal er (var) landbruksjord, tilsvarende arealet på ca. 110 mål som kommunen eksproprierte til gravlund. Videre var spørsmålet rundt landbruksjord avklart og et viktig tema for hele planen da områdereguleringen ble vedtatt i 2019, og det forelå ingen innsigelser når planen ble stadfestet av et enstemmig bystyre. Det er også hensyntatt i den vedtatte reguleringsplanen hvordan matjord skal behandles og nydyrkes for hele planområdet. Områdene under utbygging følger allerede denne planen og all matjord er gjenbrukt til nydyrking iht. reguleringsplanens vedtak. Det er ingen endringer i faktum eller forutsetninger for eiendommen siden vedtakelsen av reguleringsplanen i 2019.

Områdene innenfor vedtatt områderegulering som er foreslått omregulert til LNF på Overvik, er iht. vedtatt reguleringsplan regulert til og kan bygges ut til kombinert formål, Idrett, offentlig tjenesteyting og boligformål som forutsatt. Det er nødvendig å presisere at det allerede er inngått avtale med idretten for å oppføre både midlertidig og permanente anlegg på denne delen av området. Dette vil bli gjennomført hvis dagens vedtatte reguleringsplan opprettholdes gjennom KPA-behandlingen. Det er allerede søkt om igangsettingstillatelse for det midlertidige anlegget.

Det er videre satt av område til fremtidig skole på dette planområdet i samarbeid med kommunen. Skolen er også tegnet ut etter kommunens egen arkitektkonkurranse. Feltet vil fortsatt være avsatt til skoleformål dersom dagens reguleringsplan videreføres. For resten vil det, i tråd med tidligere vedtak, bygges boliger, kollektivtrase og grøntdrag. Infrastrukturen må sees i et lengre perspektiv. Det må vurderes hva slags områder det generelt og i fremtiden vil være relevant å etablere i tilknytning til slik sosial infrastruktur. Forslaget til KPA viser klart at kommunen allerede har store utfordringer når det gjelder å skaffe nok og egnet areal til offentlige tjenester og idrett. Det er da nærmest uforståelig at kommunen legger opp til å velge en omregulering av deler av en vedtatt regulering som delvis er avsatt, utredet og godkjent nettopp til dette formålet og det er inngått egne avtaler med idretten når reguleringen ble vedtatt slik at deres anlegg skulle være sikret gjennomføring. I tillegg risikerer kommunen et betydelig erstatningskrav. Det er presisert i KPA-dokumentene at det er meget vesentlig at eksisterende arealer til idrett og offentlig virksomhet ikke omdisponeres til andre formål uten at det finnes gode erstatningsareal, i tråd med idrettens behovsanalyse. På Ranheim finnes ikke disse områdene, med mindre man ikke tenker å omdisponere andre LNF områder til idrett og offentlig virksomhet. Det virker i så fall både uklokt og unødvendig. I og med at halvparten av reguleringsplanen på Overvik som foreslås omregulert til annet formål er regulert til formålet kombinasjonsformål idrett, offentlig og bolig vil en gjennomføring av vedtatt regulering kun være en videreføring av vedtatt regulering som ikke krever ytterligere utredning, da denne var gjort og avklart i forbindelse med utarbeidelse, vedtak og stadfestelse av hele reguleringsplanen i 2019.

I tillegg til problemstillingene om selve den uoversiktlige planmessige situasjonen, mener vi at forslaget til arealdel også reiser flere andre rettslige spørsmål.

Når kommunen nå i ny KPA helt eller delvis tilsidesetter nylig vedtatte planer, gjøres dette uten at virkningene av arealdisponeringen i KPA er vurdert konkret i planprosess for de enkelte områder individuelt, slik pbl. § 12-14 forutsetter. Endring av reguleringsplan skal følge samme prosedyre som når man vedtar en ny plan. I dette tilfellet synes det som om man benytter kommuneplanprosessen og anvender hovedregelen om motstrid mellom planvedtak etter pbl. § 1-5 annet ledd for å sette strek over tidligere planvedtak ved å gi området ny farge.

3 OMGJØRING AV NYLIG VEDTATTE REGULERINGSPANER

Frem til saken om eventuell tilbakeføring av boligområder til LNF, har Trondheim kommune utviklet plangrunnlaget for Overvik etter boka med forankring i kommuneplan og vedtak av reguleringsplan for hele området. En tilbakeføring av deler av den vedtatte reguleringsplanen nå, vil bryte med grunnleggende prinsipper i hele plansystemet og reglene etter plan- og bygningsloven. Reguleringsplaner er bindende for all arealbruk innenfor de respektive planområder, ikke bare for halve området. Dette følger direkte av pbl. § 12-4. I dette ligger en ramme som avgrensar hva som kan påregnes av bruk og utnyttelse innenfor et planområde. Men det ligger også en forventning for naboer, fremtidige beboere, grunneier og hele kjeden i eiendomsbransjen for hva som kan og skal skje innenfor et område. Reguleringsplanene danner basis for prising, verddivurderinger,

risikoavklaringer og mulighetene som ligger i en utvikling av et område. Denne forventingen kommer som følge av at kommunen gjennom planvedtaket eksplisitt uttaler at hele og ikke bare halve området skal utvikles slik det fremgikk av planen.

Det følger av pbl. § 1-5 andre ledd, jf. § 11-6 første ledd, jf. annet ledd, at ny arealdel vil gå foran tidligere vedtatt områdeplan. Slik planen nå behandles skal nå det i praksis kun legges til rette for utbygging av halve området, men uten de viktige kvalitetene for idrett og annen offentlige formål som lå inne i de kombinerte feltene. For idretten er det allerede gjort avtale for og tegnet ut både midlertidige og permanente anlegg iht. reguleringsplanen. Areal til skole er også satt av i tråd med arkitektkonkurransen gjennomført av kommunen. Situasjonen blir således slik at det etableres nytt boligfelt, men uten den absolutt nødvendige sosiale infrastrukturen planen ble utredet med og som lå som en forutsetning for utbyggingen.

I forslag til ny KPA gjør kommunen den allerede uoversiktlige situasjonen på Overvik ytterligere uklar.

Kommunens potensielt uforutsigbare utøvelse av planmyndighet i denne saken ved å i praksis omregulere halvparten av 2019-planen har store konsekvenser. For de firmaene som eier eiendommene som ligger an til å bli berørt av har gjort store investeringer både i eiendommer, planlegging og infrastruktur. Alle involverte aktører er avhengige av at vedtatte reguleringsplaner står ved lag lengre enn et par år. Det kan i denne sammenheng bemerkes at det er uttalt i områdereguleringen at ferdigstillingen av reguleringsplanen må ses i et perspektiv på 10-15 år fra vedtaket i 2019.

For endringer som får store konsekvenser for området og innbyggerne, stilles det nærmere krav til utredning for å fravike tidligere regulering. Dette har sammenheng med utgangspunktet nevnt over om reguleringsplanenes bindende virkning av hensyn til forutsigbarhet for berørte aktører og beboere.

I pbl. Kapittel 4 stilles det krav til konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser, som skal gjøres tilstrekkelig grundig og konkret for hvert område. Av pbl. § 11-15 fremgår det at bruk av arealer som ikke har vært gjenstand for høring under planbehandlingen må tas opp til ny behandling.

I tillegg til plan- og bygningsloven, er det øvrige regler som stiller krav til saksbehandlingen, som brytes hvis ikke konsekvensene av endring av arealformålet utredes tilstrekkelig. Dette gjelder spesielt forvaltningsloven § 17 om at saken skal være tilstrekkelig godt opplyst og § 25 om krav til tilstrekkelig begrunnelse av vedtak. Dette skjerpes i tråd med virkningen, og det må (i det minste) utredes og forklares den nærmere avveiningen av de ulike interessene som gjør seg gjeldende. Her mener vi avveiningen mot de ovennevnte motstridende interessene om blant annet forutsigbarhet for innbyggerne, investeringer foretatt i tråd med vedtatte reguleringsplaner, arealer til idrett og skole, og kommunens behov for nye boliger ikke er tilstrekkelig. Spesielt med hensyn til at de faktiske forholdene ikke er endret siden utredningene foretatt i forbindelse med KPA i 2014 og områdeplanen i 2019.

Videre gjør flere av de generelle kravene til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling seg gjeldende, herunder forholdsmessighet. Etter kravet til forholdsmessighet, må de økonomiske konsekvensene av arealendringen også tas i betraktning. Ubebyggelige områder kan føre til krav om innløsning og erstatning etter pbl. Kapittel 15. Krav om erstatning kan også gjøres gjeldende på grunnlag av uforsvarlig saksbehandling og alminnelige rettsgrunnsetninger.

For en kommune som er avhengig av at det bygges 14 000 nye boliger de neste 12 årene, vil det være svært uheldig om eiendomsaktører blir nølende for å utvikle, eller til å iverksette planarbeid fordi kommunen endrer deler av nylig vedtatte reguleringer. Det vil også medføre en risiko for kommunen til å komme i erstatnings situasjon ved å gjøre deler av en plan ubebyggelig eller ikke utrede virkningen av planen i tilstrekkelig grad.

4 AVSLUTNING

Vi ber kommunen vurdere om det er særlig klokt å benytte sin planmyndighet på en slik måte at det kan stilles spørsmål ved om Trondheim kommune egentlig mener alvor når det vedtas en reguleringsplan. Det er ytterligere uheldig når dette gjøres for deler av en vedtatt plan slik at likbehandling for de forskjellige aktørene innenfor samme planområde blir totalt uforutsigbart.

Det er ikke vårt syn at kommunen aldri kan eller bør endre planvedtak basert på nye omstendigheter. Men situasjonen er annerledes for planvedtak som er gjort helt nylig og når man mener at kun halvparten av planen er riktig å gjennomføre, som nå er foreslått ved rulleringen av KPA på Overvik. Det har som nevnt ikke inntrådt nye faktiske omstendigheter siden planvedtakene ble gjort.

Områdene på Overvik er allerede under utvikling med bygging av boliger og nødvendig infrastruktur. Det som gjenstår, er å utvikle hele området slik kommunen besluttet i sitt planvedtak i 2019.

Forslaget til KPA må derfor endres slik at områdene på Overvik som er foreslått avsatt til LNF-formål, må beholdes som kombinert formål med idrett, offentlig tjenesteyting og boligformål, slik at Overvik utvikles som forutsatt og forventet av de som allerede har flyttet inn i sine boliger, naboene og nærmiljøet og selskapene og utviklerne som har investert tid og ressurser i tillit til at Trondheim kommune mener alvor med reguleringsplaner den vedtar.

På vegne av

Overvik Eiendom AS, Overvik Lokalsenter AS og Blekkan Utvikling AS,



Stian Berger Røslund

advokat i Advokatfirmaet Selmer AS