

Saksframlegg

Detaljregulering av Lian og Kystadmarka, r2020039, sluttbehandling

Arkivsaksnr.: 2023/7815

Forslag til innstilling:

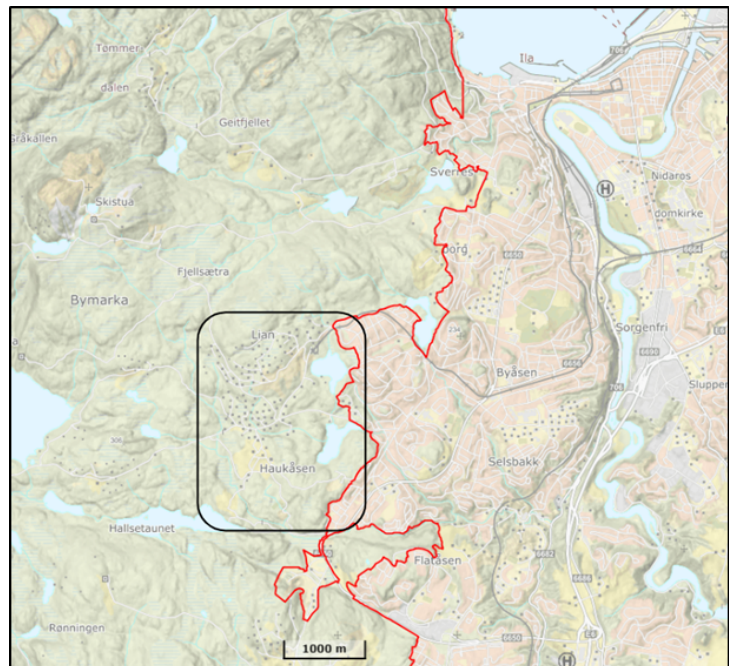
Bystyret vedtar forslag til detaljregulering av Lian og Kystadmarka som vist på kart 1 og kart 2 i målestokk 1:2000, merket Trondheim kommune, datert 12.09.2023 med bestemmelser datert 12.09.2023 og beskrevet i planbeskrivelsen datert 12.09.2023.

Vedtaket fattes i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12.

SAKSFRAMSTILLING

Med bakgrunn i vedtak i bygningsrådet 91/20 den 09.06.20, har kommunedirektøren utarbeidet forslag til ny reguleringsplan for Lian og Kystadmarka. Den omfatter hele planområdet og derfor blir den tidligere reguleringsplanen vedtatt i 2008 (r0185p), erstattet i sin helhet.

Planområdets beliggenhet i byen. Rød strek viser markagrensa.



Lian var historisk et hytteområde som vokste fram rundt Gråkallbanen. Gråkallbanen la til rette for utfart til endestasjonen på trikken her, og utparsellerte tomter. Området var preget

av enkle hus og hytter i skogen. Dette er noe som fortsatt preger området i dag, i varierende grad. Vegetasjon, turstier og naturen gir et tydelig preg av marka mange steder, samtidig som det også har foregått utbygging av mange alminnelige, mer moderne boliger som skiller seg fra den opprinnelige karakteren.

Planområdet er vist som LNFR-formål i kommuneplanens arealdel 2012-2024 og ligger i marka. Innenfor planen er det bynære og viktige marka- og friluftsområder, og i underkant av 200 boliger. Gjennom mange år og flere reguleringsplaner har det vært utfordrende å balansere hensynet til natur og friluftsliv på den ene siden og hensynet til hytte- og huseiere på den andre siden. Bakgrunnen for at det ble startet en ny planprosess var at tidligere reguleringsplan fra 2008 er opphevet som ugyldig for fem eiendommer. Den nye planprosessen vurderer 35 eiendommer på nytt.

Overordnede føringer

Når det i saken her henvises til overordnede føringer - nasjonale eller lokale, eller kommunens arealpolitikk, menes følgende:

- [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027](#) ved bl.a. følgende av regjeringas forventninger:
 - FNs bærekraftsmål (1) og oppdaterte kunnskapsgrunnlag (17) skal ligge til grunn for arealplanlegging
 - boliger skal lokaliseres til knutepunkt (26), arealplanlegging skal redusere utslipp, arealbeslag og transportbehov (45), klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy bli redusert ved å legge til rette for (...) effektiv arealbruk og avgrensa tettsteder (51)
 - Omdisponering og nedbygging av karbonrike areal, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, blir så langt som råd unngått, slik at en beholder evnen arealene har til lagring og opptak av karbon (48)
 - Viktig naturmangfold, jordbruksareal, vannmiljø, friluftslivsområder, overordna grønnstruktur, kulturmiljø og landskap blir kartlagt og sikra i planlegginga. Samlede virkninger av eksisterende og planlagt arealbruk blir lagt vekt på (53)
- [Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#), ved blant annet at utbyggingsmønster bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder.
- [Byutviklingsstrategi for Trondheim](#), vedtatt 09.12.2020 som blant annet sier at utbyggingsmønsteret skal konsentreres til knutepunkt og holde bystrukturen samlet. Dette er en oppfølging av nullvekstmålet for biltrafikk og byvekstavtalen for Trondheimsområdet.
- [Plan for friluftsliv og grønne områder](#), som nylig er rullert ved vedtak i bystyret 31.08.2023. Planens formulerte mål for marka: *Marka skal sikres mot utbygging slik at marka også fremover vil gi befolkningen muligheter for lett tilgjengelige og varierte opplevelser knyttet til natur, rekreasjon og friluftsliv.*

- [Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032, Trondheimsløftet](#), vedtatt 17.11.2022 og som skal legges til grunn for kommunens planlegging. Med blant annet følgende punkter i delmål 1.5 om natur:
 - Kommunen skal legge større vekt på å stanse tap av natur i alle kommunens beslutninger. Iverksette tiltak for å kompensere for tapt natur gjennom økt innsats på restaurering
 - Bevare og sikre landbruks- og naturområder gjennom en arealnøytral byutvikling der vi fortetter eksisterende byggeområder.
- Kommuneplanens arealdel, bindende arealplan med blant annet følgende relevante bestemmelser:
 - § 35.1 og § 35.2: Bestemmelser om LNFR-områdene som gir forbud om boligbebyggelse, tiltak som medfører nye boenheter, og nye fritidsboliger.
 - § 40.1 Bestemmelsesområde marka: *Innenfor bestemmelsesområde marka skal det tas særskilt hensyn til natur og friluftsinnteresser. Tilrettelegging for friluftsliv i samsvar med arealformålet kan tillates dersom viktige økologiske funksjoner blir opprettholdt. Andre tiltak tillates ikke.*

Saksgang

Reguleringsplanen ble vedtatt lagt ut på høring og offentlig ettersyn i bygningsrådet 21.03.2023. Planen lå ute i perioden 24.03. - 15.05.2023.

Det kom inn 4 høringsuttalelser fra myndigheter og 33 fra privatpersoner / organisasjoner. Uttalelsene er oppsummert og kommentert enkeltvis i vedlegg. Vedlegget har også lenke til hver uttalelse i sin helhet.

Overordnet vurdering i lys av høringsuttalelsene

Det er ca 300 eiendommer i privat eie i området. 31 av høringsuttalelsene er fra grunneiere samt Lian Huseierforening. Det er altså et klart mindretall av grunneierne som har innsendt merknader til planen. Av disse er noen positive høringsuttalelser, men de fleste uttalelsene fra berørte grunneiere er kritiske til planen. Temaer som går igjen er:

- Byggebestemmelsene er unødig strenge. Relateres til at det er plass og behov for mer bebyggelse. Enkelte trekker frem likebehandlingshensyn og peker på at det i enkelttilfeller tidligere har vært tillatt større hus enn bestemmelsene har åpnet for.
- At ens egen eiendom bør reguleres til bebyggelse. Flere uttalelser er uenige i hvilke hensyn som planforslaget har lagt vekt på og avveilingen mellom ulike hensyn, slik det er beskrevet i konsekvensutredningen.
- Noen uttalelser trekker frem likebehandlingshensyn og mener at planforslaget medfører usaklig forskjellsbehandling. Flere nevner følgende sitat fra starten av planbeskrivelsen: *Eiendommene som vurderes på nytt er valgt ut fra historiske kriterier rundt bebyggelse og bruk og ikke planfaglige hensyn.* De peker da på at alle eiendommer må vurderes ut fra planfaglige hensyn og at måten planen er innrettet på ikke ivaretar dette.

Kommunedirektøren ønsker å knytte noen overordnede kommentarer til punktene. Mangelfulle begrunnelser for ulik behandling er en sentral årsak til hvorfor tidligere plan ble opphevet for fem eiendommer, og at det fremmes en ny plan. I saken er det ikke tvil om at

likebehandlingshensyn, i alle fall i en vid forstand, står i et motsetningsforhold til en rekke andre planfaglige hensyn som gjør seg gjeldende i området.

Kommunedirektøren mener at planbeskrivelsen redegjør for hvordan saklige og relevante hensyn er lagt til grunn i tilnærmingen til de ulike delene av planforslaget. Det er et hovedgrep at det ikke tillates mer bebyggelse generelt sett. Dette er begrunnet i kommunens arealpolitikk, som er politisk vedtatt, og er beskrevet grundig. Dette gjelder hele området og er et tydelig utgangspunkt. Til tross for dette utgangspunktet så er det en gruppe av eiendommer som vurderes på nytt. Dette er nettopp fordi denne gruppa er mer lik de hyttene som fikk boligstatus i 2008, og de vurderes derfor på nytt for å unngå usaklig forskjellsbehandling i lys av det. Denne gruppa må avgrensnes på basis av historikk rundt eiendommene.

Øvrige eiendommer, som ikke tidligere har vært regulert til bebyggelse eller bebygd på mange år, kommer ikke i samme posisjon med hensyn til forskjellsbehandling. Her er det ikke ansett nødvendig å gå inn på en nærmere vurdering. For disse eiendommene er det i prinsippet så enkelt som at Trondheim kommune ikke tillater nye boliger i marka på ubebygde tomter. Det gjorde man heller ikke i 2008-planen. De hyttene som da fikk boligstatus var alt i bruk som hytter. Dette er helt på linje med kommunens arealpolitikk og på linje med fradelte eiendommer i markaområdene ellers. Dette er etter kommunedirektørens syn en tilstrekkelig og planfaglig begrunnet tilnærming. Kommunedirektøren finner det derfor utvilsomt at hele planens innhold har en planfaglig begrunnelse.

Kommunedirektøren nevner for ordens skyld at en rendyrket planfaglig tilnærming, slik noen etterlyser, ville være at det ikke tillates flere boliger i det hele tatt. Det vises til gjennomgang i planbeskrivelsen av overordna føringer. Dette er imidlertid nyansert gitt området historie.

Det er flere som i høringsuttalelse mener at deres eiendom ikke er noe mer konfliktylt å regulere til bebyggelse, enn andre som har boligstatus, og at de derfor også bør få boligstatus. En kan her ane konturene av en presedensvirkning som det er vanskelig å se slutten på. Det er krevende å skulle strekke seg mot et eller annet punkt hvor man oppnår likt resultat for alle. For ordens skyld nevnes det at en større ytterligere utbygging jevnt over alle eiendommer, vil være i strid med nasjonale og lokale føringer og det er heller ikke infrastrukturmessig grunnlag for det. Når det gjelder de eiendommene som er undergitt en ny vurdering, så har ikke terskelen i disse vurderingene vært lagt til om det er mer eller mindre konfliktylt enn andre som har fått boligstatus før. Det er gjort en oppdatert, individuell og konkret vurdering i lys av saken som helhet. Flere hensyn spiller tyngre inn i dag enn før, for eksempel at vi bør unngå omdisponering av myr.

Det er på det rene at ikke alle grunneiere kommer likt ut, og at situasjonen er krevende å gripe an ettersom det er behov for å begrense videre utbygging av hensyn til bl.a. sikring av friluftinteressene og en bærekraftig byutvikling, samtidig som noen eiendommer likevel foreslås til utbygging. Planforslaget tar utgangspunkt i situasjonen slik den er, går gjennom de overordnede føringer av i dag, historikken i området og gir et begrunnet forslag til arealdisponering.

Kommunedirektøren understreker at det nok er vurderinger og begrunnelser som var mangelfulle i deler av den gamle planen. Imidlertid er norsk rett slik at verken på Lian eller generelt er det noen som har krav på et gitt arealformål. Innholdet i reguleringsplaner er en politisk avgjørelse på bakgrunn av en lovbestemt prosess. Beslutningen som tas innebærer en styring av hvilke byggetiltak og arealbruk som skal tillates fremover, basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og et faglig og politisk skjønn. Reguleringsplanen gjelder fra den er vedtatt og griper ikke inn i eksisterende, lovlige bruksforhold.

Planforslaget

Planarbeidet er gjennomført med konsekvensutredning. Planforslaget består av følgende dokumenter:

Reguleringsplankart 1 og 2	Juridisk bindende kart med regulerte arealformål for hele planområdet.
Reguleringsbestemmelser	Juridisk bindende bestemmelser for hele planområdet.
Planbeskrivelse del 1 - Generell planbeskrivelse	Beskriver bakgrunn, rammer, planens innhold, drøfting og begrunnelse for de valg som er gjort.
Planbeskrivelse del 2 - Gjennomgang av enkelteiendommer med konsekvensutredning	Den konkrete gjennomgangen av nærmere angitte eiendommer som er vurdert omregulert til bebyggelse. Inneholder beskrivelser og vurdering, inkludert konsekvensutredning.
ROS-analyse	Risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet. Ikke vedlagt til politisk sluttbehandling.
Innsendte høringsinnspill med kommentar.	Oppsummering av alle hørings svar med kommentar. Fra dokumentet er det også lenket videre til den enkelte høringsuttalelse i sin helhet.

Det er viktig å lese planbeskrivelse del 1 for å få en fullgod oversikt over saken og spørsmålene som drøftes. Planbeskrivelse del 2 fungerer som en katalog over vurdering av eiendommer enkeltvis. Den trenger ikke å leses sammenhengende.

Bygningsrådets vedtak 91/20 har vært styrende for innretningen av planforslaget. Vedtaket innebærer at det skal gjøres en ny vurdering av reguleringsformål for en gruppe eiendommer. Dette gjelder eiendommer som ikke er regulert til bebyggelse i dag, men som har vært regulert eller i bruk med bebyggelse etter 1985. Dette er tidspunktet for den første reguleringsplanen for området.

Planbeskrivelse del 1 går gjennom:

- Historikk
- Overordna føringer
- Vedtak 91/20 for den nye planprosessen og gjennomgang av eiendommer som skal vurderes i tråd med vedtaket
- Planens hovedgrep i lys av kommunens arealpolitikk
- Rammene for konsekvensutredninger og vurderinger som er gjort for nye eiendommer til boligformål
- Vurdering rundt øvrige deler av planen: både drøfting av elementer som er foreslått videreført og forklaring av elementer som er foreslått endret.

Holdepunkter for planarbeidet

Helt generelt har det vært lagt til grunn at tidligere reguleringsplan skal videreføres, med unntak av hovedspørsmålet om eiendommer som skal vurderes på nytt. Det dukker likevel opp mange spørsmål ved revidering av en stor plan, og noen andre endringer er derfor foreslått. Alt dette er gjennomgått i planbeskrivelsen.

Med grunnlag i overordnede føringer som kommuneplanens arealdel, byutviklingsstrategien og plan for friluftsliv og grønne områder, er det lagt til grunn at det fortsatt skal være en restriktiv tilnærming til boliger i markaområdene.

Oppsummering av de viktigste endringene sammenliknet med tidligere reguleringsplan:

- 35 eiendommer er vurdert på nytt.
 - 15 av disse foreslås omregulert til boligformål.
 - 16 foreslås videreført som tidligere, til friluftsmål eller offentlig friområde
 - 4 foreslås videreført som tidligere, til hytte
- Ytterligere 1 eiendom, tidligere regulert til bolig, foreslås regulert til hytte på grunn av manglende adkomst for brannbil. Se eget kapittel i planbeskrivelse.
- Det foreslås ikke endringer i bestemmelser for hvordan boligeiendommer kan bebygges og utnyttes. Dette er drøftet i planbeskrivelsen.
- Det foreslås et nytt rekkefølgekrav om etablering av slokkevannstanker før det kan bygges nye boliger. Disse skal etterfylle brannvesenets tankbil ved slokkeinnsats. Det mangler brannslukke vann i området i dag.
- Enkelte endringer for stier og løyper.

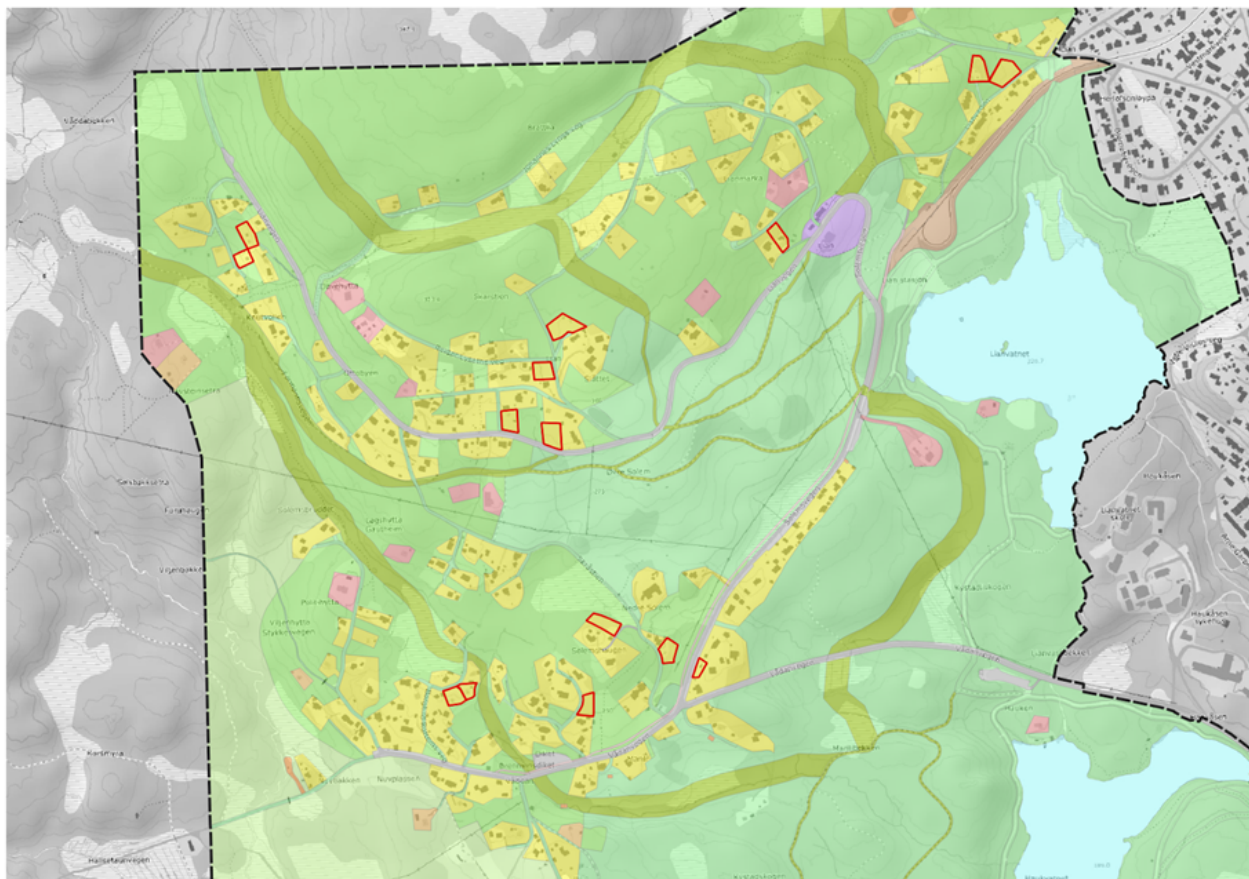
Hovedgrepet

Hovedgrepet i planen er at det fortsatt "settes strek" for ny bebyggelse i området generelt sett. Dette er begrunnet i kommunens arealpolitikk.

Unntaket er de eiendommene som vurderes på nytt etter en politisk beslutning. Hvilke i denne gruppa på 35 som skal reguleres til bebyggelse, beror på en totalvurdering og avveining av ulike hensyn.

Hovedgrepet medfører at eiendommer som aldri har vært bebygd, eller ikke har vært bebygd eller i aktiv bruk på lang tid (før 1985), ikke vurderes nærmere. Disse eiendommene reguleres ikke til bebyggelse på et prinsipielt grunnlag, på linje med andre fradelte eiendommer i markaområdene for øvrig. På Lian gjelder dette 40 eiendommer, hvor mange aldri vært bebygd. De er listet opp i vedlegg nederst i planbeskrivelse del 1.

Dersom politisk nivå ønsker å vurdere eiendommer i denne gruppa, må planen sendes tilbake og omarbeides. Det må da legges andre prinsipper til grunn for planarbeidet. Dette vil røkke ved planforslagets grunnleggende oppbygning, begrunnelser og prinsipper. Det vil kunne få konsekvenser for likebehandling og formålet med planen. Det vil videre kunne få konsekvenser for krav til infrastruktur og planleggingsmessige forhold som ikke er utredet.



Kartet viser en forenklet variant av det nye plankartet. De 15 foreslåtte nye boligeiendommene er vist med rød linje.

Virksomheter av planforslaget

Planforslaget medfører 15 nye regulerte boligeiendommer i tillegg til underkant av 200 som finnes i planområdet fra før. En av de 15 er alt bebygd med en ganske ny bolig (110/82) og forslaget åpner i praksis for 14 nye boliger i marka.

Planforslaget er i strid med kommuneplanens arealdel, føringer for marka, nullvekstmålet og byutviklingsstrategien.

Friluftsliv

Etter vurderingene for hver eiendom med konsekvensutredning, er de foreslåtte eiendommene til boligformål med begrenset virkning for friluftslivet. De ligger i tilknytning til øvrig bebyggelse og infrastruktur.

Nullvekstmålet

15 nye regulerte boligeiendommer vil føre til mer bilbruk og ha konsekvenser for oppnåelse av nullvekstmålet, som drøftet i konsekvensutredning.

Natur og klima

De nye regulerte boligeiendommene vil føre til tap av skog og naturlig vegetasjon i noen grad. Dette vil også kunne forekomme ved tilpasning av skiløypetraseer regulert i planen. Det vises til vurderinger i konsekvensutredningen for de enkelte eiendommene. I planforslaget er det generelt lagt til grunn en restriktiv tilnærming til nedbygging av natur og til utbygging i marka. Samlet sett vurderes prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12 som ivaretatt.

Landbruk

Endringene i planen vil ikke medføre vesentlige endringer for landbruket.

Kulturminner

Planen kan få konsekvenser for bygninger med bevaringsverdi. Sammenlignet med tidligere plan gjelder det spesielt de eiendommene som blir endret til boligformål uten å sikre bevaring av eksisterende bygning. Det er sannsynlig at disse bygningene vil bli revet ved realisering av planen. Dette gjelder:

Solemsvegen 1, 109/44
Lianvegen 168, 437/9
Borghild Rottens veg 11, 108/33
Borghild Rottens veg 13, 108/28

Risiko og sårbarhet

Det er gjennomført ROS-analyse. Det er avdekket ett forhold som krever at planen innrettes på en spesiell måte, dette gjelder slokkevann som er diskutert i planbeskrivelsen. Ved etablering av regulerte slokkevannstanker vil brannvesenets forutsetninger for slukkeinnsats i området forbedres betydelig.

Endringer etter høring og offentlig ettersyn

Etter høring og offentlig ettersyn er det gjort følgende endringer i planforslaget:

- Til høring hadde den nordlige slokkevannstanken vist med bestemmelsesområde # 1, to alternative lokasjoner. Den skal ligge i nærheten av krysset Lianvegen / Kristian Larsens veg, og det er konkludert med at denne plasseres på kommunal eiendom 109/3 langs Lianvegen. Dette arealet er nærmere vannledningsnettet for oppfylling og flatere for oppstilling av tankbil.
- Bestemmelsen om utforming av slokkevannstanker er presisert i samråd med TBRT. Dette gjelder krav som ivaretar horisontal plassering av tankbil, vekten av tankbil, merking og tilgjengelighet.
- Forsterket hensynet til overvannshåndtering i bestemmelse § 3.4. Avløpsnettet har lav kapasitet og overvann må håndteres forsvarlig lokalt.
- Trøndelag fylkeskommune som kulturminnemyndighet har befart området med henblikk på kulturminner i marken og har avdekket nye kulturminner som må sikres med båndleggings- og hensynssoner med tilhørende bestemmelser. Dette gjelder gravhauger, fangstgroper m.v. Disse ligger i marka og ikke i konflikt med andre arealformål. Fylkeskommunens krav til ivaretagelse av kulturminner er innarbeidet i planforslaget. Trøndelag fylkeskommune har innsigelse til planen inntil dette er

innarbeidet. Kommunedirektøren har oversendt endringene for godkjenning, og forventer at dette er i orden innen bystyret behandler planen.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Planen kan medføre økonomiske konsekvenser for kommunen.

Slokkevann

Trøndelag brann- og redningstjeneste uttaler at løsningen med nedgravde slokkevannstanker forplikter kommunen kontinuerlig til å ha egnet tankbil med sjåfør i beredskap. Dette har TBRT i dag. Løsningen vil forplikte TBRT til å videreføre denne beredskapen. Slik kommunedirektøren ser det, vil behovet for tankbil i realiteten være der uavhengig av denne planen. Både på Lian hvor det allerede er drøyt 200 boliger fra før, og i alle andre deler av kommunen hvor det ikke er utbygd vannledningsnett.

Offentlige friområder

Regulering av offentlige friområder, gir under noen betingelser grunneiere innløsningsrett. I planen er det:

Offentlig friområde som ikke er eiet av kommunen, og som kan gi innløsningsrett: 24 655 m².
Totalt offentlig friområde: 1 214 212 m².

Annet

Planen kan også medføre noe mer generelle kostnader for kommunen enn vanlig, på grunn av boligenes beliggenhet. En tenker her på kostnader til skoleskyss, drift av hjemmetjeneste eller andre tjenester.

Konklusjon

Kommunedirektøren vurderer at planforslaget svarer ut politisk bestilling. Forslaget gir et begrunnet forslag til arealdisponering i en krevende sak med motstridende hensyn. Forslaget er tilstrekkelig utredet. Kommunedirektøren viser til vurderingene over og i planbeskrivelsen. Kommunedirektøren anbefaler at planforslaget vedtas.

Kommunedirektøren i Trondheim, 13.09.2023

Bente Næverdal
byutviklingsdirektør

Ragna Fagerli
Byplansjef

Olav Nikolai Kvarme
saksbehandler

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg

Vedlegg 1: Plankart 1 av 2

- Vedlegg 2: Plankart 2 av 2
- Vedlegg 3: Reguleringsbestemmelser
- Vedlegg 4: Planbeskrivelse del 1 – generell planbeskrivelse
- Vedlegg 5: Planbeskrivelse del 2 med konsekvensutredning
- Vedlegg 6: Oppsummering og vurdering av merknader