



Arkivnr: 2014/13625-17

Saksbehandlar: Sigrid Næsheim Bjercke, Gunhild Raddum, Inger Lena Gåsemyr

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling	155/16	06.12.2016
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		18.01.2017

Fråsegn til områdereguleringsplan for Vårheia bustadområde - med konsekvensutgreing , gnr 302 bnr 1, 12, 15 m.fl. - Arna - Bergen kommune

Samandrag

Bergen kommune har lagt ut planforslag for bustadområde Vårheia i Arna bydel på høyring. Det vert lagt opp til 3400 bustader som rundt rekna kan huse 10 000 personar i eit område som i dag ikkje er tilknytta vegnett. Bustadområde ligg mellom 0,5-4km avstand og 150-250 høgdemeter over sentrumsområdet i Indre Arna.

Planområdet har vore del av Kommuneplanens arealdel i fleire år, og Hordaland fylkeskommune har vist til at denne type utbyggingsområder er i strid med regionale og nasjonale retningslinjer for arealplanlegging. At planforslaget vert lagt ut på høyring i sin noverande form, står i kontrast til Bergen kommune sin eigen uttala arealpolitikk om kompakt byutvikling i kommuneplanens samfunnsdel BERGEN2030 og forarbeid til rullering av arealdelen. I begge dokumenta vert det lagt opp til vidare byutvikling med vekt på fortetting for å redusere areal- og transportbehovet og samtidig utnytte eksisterande infrastruktur meir effektivt.

Gjennom arbeidet med reguleringsplanen som har pågått sidan 2012, har fylkeskommunen vist til at det vil vere kostbart og vanskeleg å kunne oppnå eit kollektivtilbod for Vårheia som vil vere tilstrekkeleg for at buss vil kunne konkurrere med bil. Følgjeleg vil området i stor grad verte bilbasert, på tvers av lokale, regionale og nasjonale mål om redusert biltransport. Dette gir markant utslag på klimarekneskap som er utarbeida i samband med planarbeidet. Utbygging i Vårheia vil gi mellom 5 - 30 % meir CO2 utslepp enn ved ein alternativ løysing med utbygging i tilknytning til senter og kollektivtilbod. Hordaland fylkeskommune har på denne bakgrunn rådd i frå å vidareføre planarbeidet. Isolert sett har planforslaget mange kvalitetar, men vurdert ut frå ein større samanheng vil det ha negative konsekvensar for klima og tilhøve til regionsenteret i Indre Arna.

Fylkesrådmannen fremjar forslag om motsegn til områdereguleringsplan for Vårheia bustadområde på grunn av manglande samordna bustad, areal og transportplanlegging jamfør *Klimaplan for Hordaland* kapittel 5, og fordi forslaget vil medføre store kostnader knytt til kollektivtransport som vil gå ut over andre prioriterte områder nedfelt i vedteken *Kollektivstrategi for Hordaland*.

Forslag til vedtak

1. Områderguleringsplan for Vårheia er i strid med mål om samordna bustad, areal og transportplanlegging jamfør *Klimaplan for Hordaland* kapittel 5.

Planarbeidet bryt med vedtekne grunnprinsipp i *Kollektivstrategi for Hordaland*. Eit bustadområdet i Vårheia vil ikkje kunne gi marknadsgrunnlag for å etablere nye busstilbod med høg frekvens og vil legge beslag på ressursar som kan bidra til fleire og nye kundar.

Utval for Kultur, idrett og regional utvikling fremjar motsegn til områderguleringsplan for Vårheia bustadområde på grunn av manglande samordna bustad, areal og transportplanlegging.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

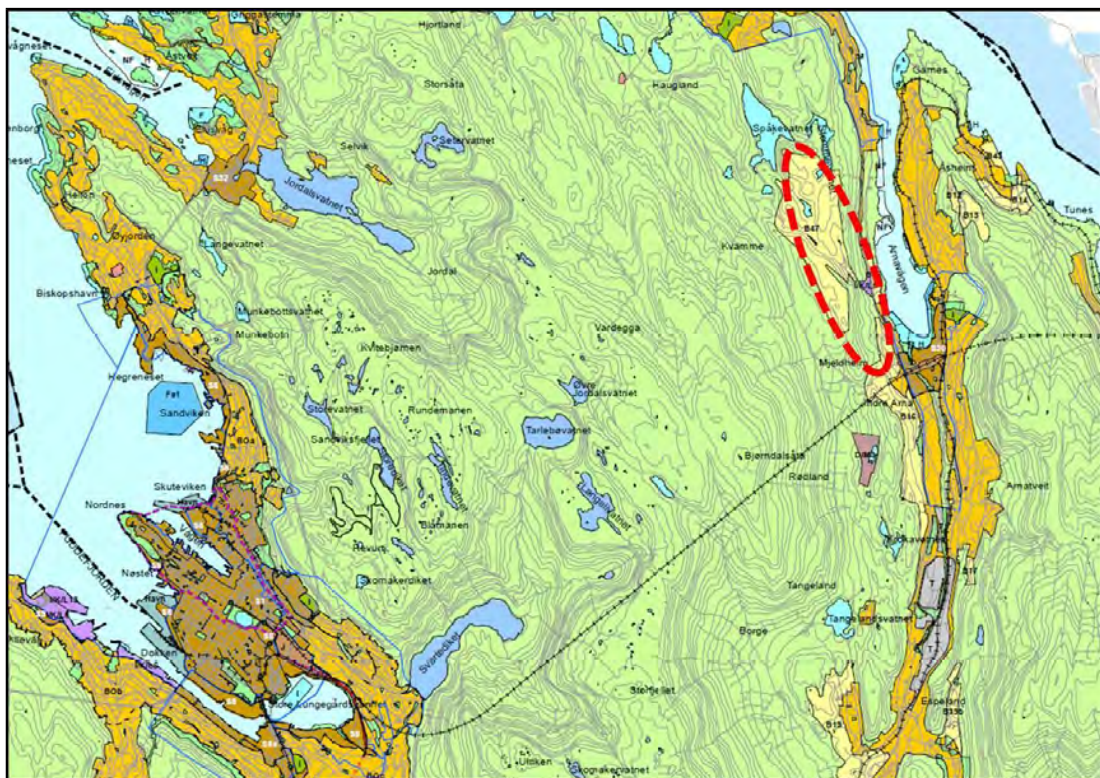
Vedlegg

- 1 Planbeskrivelse_278471a.pdf
- 2 Plankart_hele_omr_d_281977a.pdf
- 3 Plankart_Mjeldheim_278474a.pdf
- 4 Planomr_de_Litlevar_278475a.pdf
- 5 Reguleringsbestemme_278472a.pdf
- 6 Tillegg frå Bergen kommune etter forrige møte i KIRU - Områderguleringsplan for Vårheia boligområde.
- 7 Tillegg frå Bergen kommune etter forrige møte i KIRU - Innsigelse

Vedlegg

- *Planskildring*
- *Plankart sist datert 25.06.2015*
 - *Delområde Mjeldheim,- detaljreguleringsplan, bestemmelsesområde #1*
 - *Delområde Litlevardhei,- detaljreguleringsplan, bestemmelsesområde #2*
- *Føresegn datert/revidert 25.06.2015*

Fylkesrådmannen, 14.11.2016



Figur 1 Planområdet ligg på høgdedrag over Indre Arna sentrum

Planprosess

Hordaland fylkeskommune ga fråsegn til oppstart i brev av 27.02.2012. Vi viste til at det måtte leggst til grunn ei vurdering om berekraft i ei tidleg fase, før ein gjekk vidare med planarbeidet. Vi ba om at planprogrammet måtte utvidast og mellom anna greie ut for klimakonsekvensar. Resultat av utgreiing skulle leggst til grunn for vidare vegvalg i planarbeidet. Fylkeskommunen stilte seg positiv til å gå i dialog om mogeleg etablering og drift av busslinje.

Vidare har Hordaland fylkeskommune som sektoransvarlig for kollektivtransport, teke del i møter og vore i dialog gjennom prosessen. Siste møte var i 2014, der vi meldte tilbake at privat finansiering ikkje lar seg gjennomføre av juridiske og praktiske orsakar og at planlegging må skje i samsvar med vedteken *Kollektivstrategi for Hordaland*.

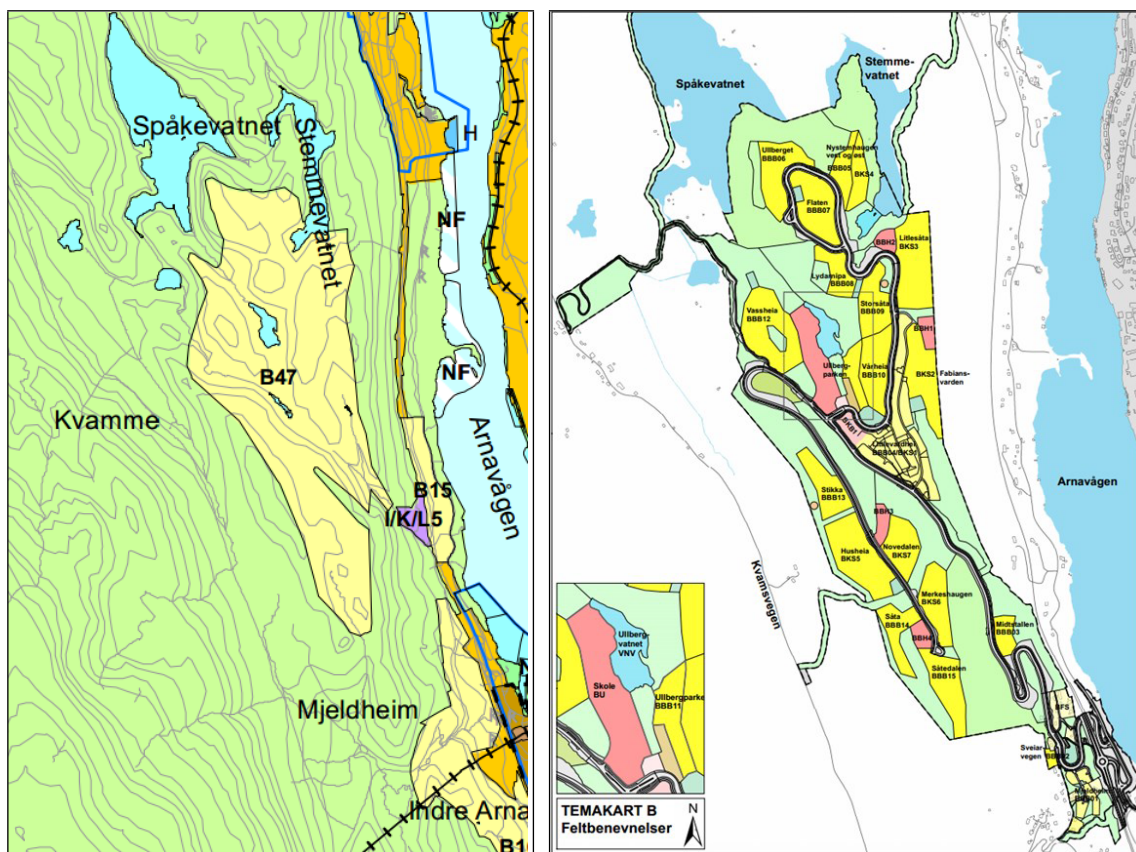
Klimarekneskap som vart utarbeida for *Vårheiplanen* syner at utbygginga ikkje vil vere i samsvar med mål i regional klimaplan for Hordaland eller kommunen sine egne klimamål. På tross av denne kunnskapen har kommune valt å halde fram med planarbeidet.

Innhald i planen

Bustadområde ligg mellom 0,5-4km avstand og 150-250 høgdemeter over sentrumsområdet i Indre Arna. Området skal byggast ut med blokker eller konsentrert småhusbebyggelse. Det vert lagt opp til 3400 bustader som rundt rekna kan huse 10 000 personar.

Områdereguleringsplanen omfattar 20 delområder til bustadbygging og areal til 5 barnehagar, ein barneskule med fleirbrukshall, ein park og eit mindre senterområde. I tillegg er det leikeplassar og områder for idretts- og nærmiljøanlegg, badeplass og et nett av eksisterande og nye turveger og gangstiar.

To delområder vert lagt fram som detaljreguleringsplan nå, ut over dette skal det utarbeidast detaljreguleringsplan for alle delområda.



Figur 2 Kart over Vårheia, kommuneplanen t.v., planforslag t.h.

Bakgrunn

Planområdet er vist som bustadområde i kommuneplanens arealdel (2010), men vart i prosessen omdiskutert i høve til samordna areal og transportplanlegging, kommunen sin fortetningsstrategi og kollektivtransport.

Fylkesmannen hadde motsegn til planen, men opna gjennom dialog for ei vidareføring av planarbeid dersom tilfredsstillande kollektivtilbod vart etablert. Ansvar for avklaring om kollektivtilbod til Vårheia låg med dette på Bergen kommune som planmynde.

Med sektoransvar for kollektivtransport har Hordaland fylkeskommune vore part i saka og deltatt i prosessen. Samhandlinga har vore lite formalisert, og arbeidet har ikkje hatt prioritet i Hordaland fylkeskommune, då vi i utgangspunktet har rådd i frå ei utbygging gjennom innspel til kommuneplan i 2010, og oppstart av reguleringsplanarbeid i 2012.

Kollektivstrategi for Hordaland vart vedtatt i fylkestinget i juni 2014, og er ein del av oppfølginga av Regional transportplan for Hordaland 2013-24. Strategien gir fagleg grunnlag for fylkeskommunen sine prioriteringar for å nå vedtekne mål for kollektiv-transporten og gir ei klar føring om å prioritere ressursane der transportbehovet er størst.

Statlege organ har gitt fråsegn til høyringa og har motsegn til planarbeidet. Fylkesmannen har motsegn knytt til at områderegeringsplanen bryter med statlige og lokale mål for arealplanlegging. Statens vegvesen har gitt motsegn knytt til mål om nullvekst i personbiltrafikken innanfor byområda. NVE har gitt motsegn knytt til skredfare.

Vurdering av planforslaget i høve til regionale interesser

Generelt

I tillegg til plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, klimaregnskap, kulturminnegrunnlag og trafikk-berekingar, er det lagt ut eit omfattande materiale på høyring. Av dei 46 dokumenter, er det mellom anna formingsveileder og detaljerte illustrasjonsplanar, i tillegg til ein rekke grunnlagsdokument knytt kartlegging av geologi, biologi og stadnamn med meir. Det føreligg også VA-rammeplan og risiko og sårbarhetsanalyse.

Fylkesrådmannen vurderer at kvaliteten på det framlagte materiale er godt, men registrerer eit manglande samsvar mellom detaljeringsgraden i materialet og overordna vurderingar av planarbeidet i høve til regionale og nasjonale retningslinjer for arealplanlegging. Dette er ein vesentleg mangel, og burde vore greidd ut i første fase i planarbeidet, for så å bli lagt som premis for dei vidare vegvala.

Tilhøve til overordna planar

Regional plan for *Areal og transport i Bergensområdet* har vore på høyring og er planlagt vedtatt i 2017. Planen har som mål å legge grunnlag for felles arealpolitikk i Bergen og omegnskommunane. Mål for transport i Klimaplan for Hordaland seier at samla klimagassutslepp frå mobile kjelder skal i 2030 reduserast med 30% i høve til situasjonen i 1991. For å nå måla må reduserte utslepp ha fokus i alle arealplanar. Mål for arealbruk i klimaplan for Hordaland seier at Hordaland skal ha eit berekraftig utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, stimulerer til kortare og meir miljøvenlege reiser, og unngår nedbygging av verdifulle areal. Ny utbygging bør skje som fortetting framfor å bygge ned areal.

Om planen for Vårheia vert vedteken vil det være med på å undergrave både regional Klimaplan og Bergensområdeplanen som er i prosess og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Planarbeidet er også i strid med prinsipp om *Kompakt byutvikling* som er vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel BERGEN2030, der begrunnelsen for en fortettingsstrategi er å redusere areal- og transportbehovet og samtidig utnytte eksisterande infrastruktur meir effektivt.

Samferdsel

Bergen kommune har presisert i vedtak om offentlig høyring at: *Mulighetene for etablering av busstilbud tidligere i utbyggingsfasen utredes på nytt i samråd med Hordaland Fylkeskommune og utbyggere.* Hordaland fylkeskommune har vore i dialog med Bergen kommune gjennom planprosessen og vurdert moglege løysingar for å eventuelt å kunne betene området med buss. Dette har stranda på realistiske løysingar både på grunn av praktiske, juridiske og økonomiske konsekvensar.

Reisevaneundersøkingar frå 2013 i Bergensområdet syner at bilen er eit dominerande reisemiddel internt i bydelane i Bergen. Det er stadfesta at hovuddelen av bilturar skjer i nærmiljøet. Med ei høgdeskilnad mellom Øyrane torg og Vårheia på 150- 250m, vil sykkel og gange vere eit lite attraktivt alternativ og bil vil vere fyrsteval om det ikkje er etablert eit godt kollektivtilbod.

Planen skisserer forslag til nye kollektivruter. Fordi Vårheia ligg utan tilkopling til eksisterande rutenett eller allereie tett utbygde områder, vert etablering av busslinje svært kostbar. I tillegg kjem kostnad for skuleskyss. Avhengig av ulike faktorar kan man grovt anslå kostnaden til ein plass mellom 3 - 5,5 mill kroner. Pengar som kan nyttast for å styrke andre linjer med større kundegrunnlag, gje betre tilbod og meir inntening.

Planforslaget legg opp til to avgreiningar på busslinjen, som i seg sjølv bryt med grunnprinsipp for utvikling av kollektivnettet. Dei to «endehaldeplassane» medfører omvegar for passasjerane og går ut over total reisetid.

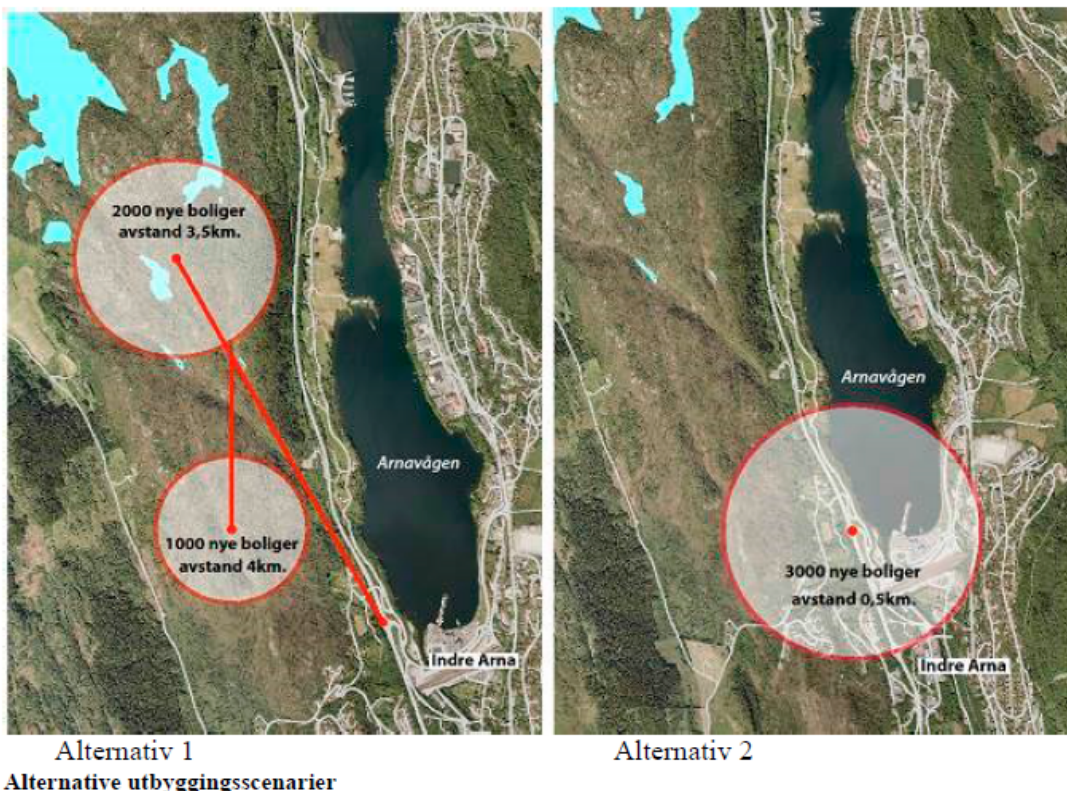
Tog frå Arna til Bergen vil kunne ha høg frekvens gjennom heile dagen ved fullt utbygd Ulrikstunnel. Planområdet ligg for langt frå togstasjonen til at gange er eit reelt alternativ og buss til tog har avgrensa nytteverdi. Generelt vil eit kollektivnett som legg opp til fleire bytter utgjere ein vesentleg terskel for å nytte kollektivtrafikk.

Vårheia vert planlagt som eit einssidig bustadområde. Ei slik utbygging genererer trafikk til og frå området berre i rush og i ei retning. For å minimere det samla behovet for transport og legge grunnlag for eit godt kollektivtilbod må utbyggingsområda vere ein balanse mellom bustad og næring. Det vil gi transportbehov gjennom heile dagen og vil gje grunnlag for høg frekvens og føreseielege rutetider for buss.

Heile Bergensregionen står overfor ei samla utfordring med prognosar for auka folkevekst som vil medføre om lag ei dobling av passasjertal med kollektivtransport. (Ref. *KVU for transportsystemet i Bergensområdet*). Dette stiller store krav til samordna bustad, areal og transportplanlegging for å kunne kanalisere investeringane i kollektivtilbodet til dei store reisestraumane. Arealplanlegging og kollektivtrafikk må bygge opp under kvarandre slik at nye bustadområder vert lagt langs eksisterande kollektivaksar og knutepunkt. Etter fylkesrådmannen sin vurdering vil bustadområdet i Vårheia ikkje gi marknadsgrunnlag for å etablere nye busstilbod med høg frekvens. Fylkesrådmannen rår i frå å vidareføre planarbeidet då det bryt med vedtekte grunnprinsipp for utvikling av kollektivnettet og vil legge beslag på ressursar som kan bidra til fleire og nye kundar.

Klima

Klimaregnskap som er utarbeida i samband med planarbeidet syner at konsekvensen av planen vil vere at ei utbygging i Vårheia, vil kunne gje 5 til 30 gonger meir utslepp av CO2 enn alternativ utbygging nede i Indre Arna.



Figur 3 Viser prinsipp for øvre og nedre alternativ som ligg til grunn for alternativt klimarekneskap

Bergen kommune viser til at klimabelastningen kan utliknast ved å stille strengare krav til CO2-utslepp når det gjeld materialbruk og bygge -og anleggsdrift for bustadområdet for Vårheia. Vår vurdering er at intensjonen om kompensierende tiltak er vanskelig å få til då Teknisk forskrift til PBL stiller krav til reduksjon

i energibehovet til alle nye bustader. Det er lite handlingsrom for kommunen å stille ytterligere krav knytt til energi.

I følgje plan og bygningslova er det sterkaste verkjmedelet for å redusere klimagassutslepp, arealplanlegging som fører til minst mogeleg transportbehov. Bustadområder og næring med mange arbeidstakarar må lokaliserast med godt kollektivtilbod og i eller i nærleiken til senterområder som gir korte avstandar jf *Klimaplan for Hordaland* kap.5

Planforslaget viser endra føremål for omlag 17 000 daa som nå i hovudsak er naturområde, og tener som ei ressurs som arealreserve i kommunen i dag. Mål for arealbruk i klimaplan for Hordaland seier at Hordaland skal ha eit berekraftig utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, stimulerer til kortare og meir miljøvenlege reiser, og unngår nedbygging av verdifulle areal. Ny utbygging bør skje som fortetting framfor å bygge ned areal.

Senterutvikling

I planforslag for Vårheia er det lagt opp til eit lokalt «sentrumsområde» med skule, fleirbrukshall, idretts og nærmiljøanlegg og lokalservice. Det er positivt at det vert planlagt for sosial infrastruktur og aktivitet frå første stund som del av ein reguleringsplan, men lokaliseringa vil tilføre lite til resten av *Arnasamfunnet*, fordi det ligg så lausreve frå resten av bydelen.

Hordaland fylkeskommune har delteke i ressursgruppe for områderegeringsplan for Indre Arna. Planarbeidet er ei satsing for å utvikle området rundt vågen og stasjonen til ei attraktivt sentrum. I tillegg til å legge til rette for handel og tenestetilbod, gater og møteplasser, viser dei førebels skissene at det også kan vere rom for 6500 nye bustader. Dette planarbeidet er i samsvar med regional planar. Det bygger opp om og styrkar eksisterande bydelsenter, som også har status som regionalt senter. Vi vil rå Bergen kommune til å satse på utvikling av eksisterande senter og ikkje spreie ressursar og aktivitet.

For å styrke regionsenteret er vi positiv til utbygging nærast sentrum kan realiserast på grunnlag av føreliggane planforslag. Veganlegget til dei øvre områda, vil medføre store terrenginngrep med skjæringar og høge murar som vil bli eksponert mot bebyggelsen på austsida av Arnavågen, og bør ikkje realiserast.

Folkehelse

Planretningslinjer for bustad i Regional plan for folkehelse seier i pkt 2.1 *Bustadområde bør lokaliserast etter nærleiksprinsippet med gang- eller sykkelavstand til grunnskule, barnehage, daglegvarehandel, offentlege tenester og kollektivtransport*. Og i pkt 2.3 *Bustadområde skal planleggjast med varierte bustader for ulike behov og aldersgrupper*.

Planarbeidet for Vårheia sikrar langt på veg ein rekke viktige kvalitetar for eit godt buområde, men på grunn av lokaliseringa som er lausreve frå resten av bydelen og sentrum, vert området isolert. Det er for bratt til å bygge langs delar av vegen mellom Arnavågen og Vårheia. Med ein stigningsgrad på 8% vil det vere lite attraktivt å sykle eller gå heim på mørke kveldar. Barrieren som terreng og høgdeskilnaden skaper, medfører at fleire grupper vert ekskludert som potensielle bebuarar i buområdet. Dette gjeld mellom anna eldre, menneske med nedsett funksjonsnivå og flyktningar då størsteparten av desse ikkje disponerer bil. Det same gjelder ungdommar som vil kunne ha lite utveksling med andre unge i bydelen, utan å vere avhengig av å bli køyrd med bil. Verknaden er at planen undergraver mål om mangfald og inkludering i regional plan for folkehelse og mål om same, i nyleg vedtatt samfunnsplan BERGEN2030.

Grøne verdiar

Planområdet har verdi som rekreasjon og friluftsområde i dag. Ved fortetting i og rundt regionsenteret i Indre Arna, vil enkel tilgang til turområder vere viktigare for fleire i framtida. Dette talar for å ikkje bygge ned naturområde på Vårheia.

Kulturminne kulturmiljø

Reguleringsplanen er i konflikt med eit automatisk freda kulturminne jf. kulturminnelova §§ 3 og 4. Hordaland fylkeskommune har sendt søknad om løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne jf. kulturminnelova § 8 fjerde ledd. Vi har bedt Riksantikvaren om å vente med å fatte vedtak i høve det automatisk freda kulturminne, jf. kulturminnelova § 8.4, til motsegn er avklart. Vi gjer merksam på at planen ikkje kan eigengodkjennast før vedtaket er innarbeidd i planføresegna.

Oppsummering

I fråsegn til kommuneplan i 2010 rådde Hordaland fylkeskommune i frå ei utbygging i Vårheia. Fylkesmannen hadde motsegn til delområdet, men opna for ei vidareføring av planarbeid dersom tilfredsstillande kollektivtilbod vart etablert. Med sektoransvar for kollektivtransport gjekk Hordaland fylkeskommune i dialog med Bergen kommune om moglege løysingar mellom anna privat finansiering. Konklusjonen er at dette ikkje lar seg gjere og at eit bustadområdet i Vårheia ikkje vil gi marknadsgrunnlag for å etablere nye busstilbod med høg frekvens. Planarbeidet bryt med vedtekne grunnprinsipp for utvikling av kollektivnettet og vil legge beslag på ressursar som kan bidra til fleire og nye kundar.

Ved oppstart av områdereguleringsplanen i 2012, ba vi om at klimarekneskap vart utarbeida før ein gjekk vidare med planarbeidet og la dette til grunn for vidare vegval. Mål for transport i Klimaplan for Hordaland seier at samla klimagassutslepp frå mobile kjelder skal i 2030 reduserast med 30 % i høve til situasjonen i 1991. For å nå måla må reduserte utslepp ha fokus i alle arealplanar. Klimarekneskapet syner at ei utbygging i Vårheia, vil kunne gje opp til 30 gonger meir utslepp av CO2 enn alternativ utbygging nede i Indre Arna, kanskje meir.

Vårheiplanen viser eit buområde med mange gode kvalitetar, men på grunn av lokaliseringa høgt oppe og langt borte frå resten av bydelen og sentrum, vert området isolert. Denne barrieren medfører redusert mangfald og inkludering for grupper som ikkje disponerer privatbil. Det gjelder mellom anna ungdommar, gamle, uføre og flyktningar. Indre Arna har etablert infrastruktur og kollektivnett som er under utbetring med styrka jernbanesamband til Bergen og har trong for tilførsel av nye ressursar og folk. Fylkesrådmannen rår Bergen kommune til å satse på utvikling av regionsenteret og ikkje spreie ressursar og aktivitet. Dette vil bygge opp under ei utvikling i samsvar med kommunen sin samfunnsplan BERGEN 2030 og følgje opp regionale planar for klima, attraktive senter og folkehelse på ein god måte.

Fråsegn om kulturminne vert sendt til kommunen i etterkant.

Fylkesrådmannen tilrår motsegn til forslag til områdereguleringsplanen for Vårheia.