



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, innvalgstelefon
Egil Hauge, 5557 2350
Torgeir Flo, 5557 2146

Vår dato
25.10.2016
Deres dato
01.09.2016

Vår referanse
2012/12328 421.4
Deres referanse
10/7323

Bergen kommune
Postboks 7700
5020 Bergen

Samordnet uttale med innsigelse - offentlig ettersyn av planforslag - del 1 - Bergen - gnr 301 og 302 - Gnr 1 12 15 mfl - Vårheia boligområde

Vi viser til brev av 01.09.2016 om offentlig ettersyn av områderegulering for Vårheia og detaljregulering for Mjeldheim og Litlevardhei på gnr 302 m fl i Arna bydel. Vi viser også til brev av 22.06. 2013 om Forsøk med samordning av statlige innsigelser i arealplansaker (samordningsprosjektet) og til avtale om forlenget frist for å gi uttale.

Denne samordnede uttalen inneholder orientering om hvilke statlige innsigelser som er fremmet til planen, Fylkesmannens vurdering av disse, samt vår egen uttalelse til planen, med bakgrunn i Fylkesmannens sektoransvar for medvirkning i kommunale arealplanprosesser.

Bakgrunn

Områdereguleringen for Vårheia åpner for totalt ca. 3400 boenheter. Boligfeltet ligger avsides til på en åskam benevnt B47, og har lagt inne i kommuneplanens arealdel i flere år. Feltet lå tidligere omkranset av LNF-områder, uten forbindelse med byens infrastruktur eller bebyggelse for øvrig, tidvis avmerket på kommuneplankartet som langsiktig arealreserve. Planområdet ble så foreslått utvidet mot syd inn i LNF-områder, for å legge til rette for en tilkobling til hovedveinettet og boligområdene nede i dalbunnen, nærmere sentrum i bydelen. Planområdet ble da, ifølge planbeskrivelsen, utvidet fra ca. 975 daa til ca. 1700 daa.

Statlige innsigelser til planen – forankring og grunngivelse

Fylkesmannen har i løpet av høringsperioden mottatt uttalelser med innsigelse til forslaget fra Noregs vassdrags- og energi-direktorat (NVE) og Statens vegvesen (SVV). I henhold til det ovenfor nevnte innsigelsesforsøket skal statlige innsigelser samordnes av Fylkesmannen. Som en del av denne samordningen må Fylkesmannen vurdere innsigelsenes grunngivelse og forankring i statlige mål og forutsetninger for arealforvaltningen og utrede eventuell motstrid mellom innsigelsene. Fylkesmannen kan som en del av samordningen avskjære statlige innsigelser. Det kommunale selvstyret skal vektlegges i vurderingen.

Innsigelsespunkt fra NVE

Oppsummert peker direktoratet på følgende mangler ved planen, som grunnlag for innsigelse:

- «*Grunnlaget for motsegna er at potensiell skredfare mot planlagde byggeområde ikkje er tilstrekkeleg utgreidd. Dersom det vert gjennomført ei faresonekartlegging og konklusjonar frå denne blir innarbeidd i plankart og føresegner, fell grunnlaget for motsegna bort.*»

Når det ellers gjelder innsigelsens grunnivelse og forankring, samt merknader og råd for øvrig vises det til brev av 6.10.16 fra NVE, som er lagt ved. Uttalen er også tidligere sendt kommunen.

Innsigelsespunkt fra Statens vegvesen

SVV har i sin uttale datert 18.10.16 også varslet Fylkesmannen om at det fremmes innsigelse til planen. Det konkluderes der med at:

- *Statens vegvesen kan ikke anbefale at planen vedtas slik den foreligger, og fremmer innsigelse med bakgrunn i hensynet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som virkemiddel for å oppnå nullvekst i personbiltrafikken.*

Videre sies det at:

- *Statens vegvesen forventer at arealplaner bygger opp under nullvekstmålet for personbiltrafikken, og at det legges til rette for en konsentrert arealbruk som styrker knutepunkter og bidrar til at flere reiser kollektivt, sykler og går.*

Viser ellers også her til uttalen som er vedlagt.

Fylkesmannens vurdering av planen

Fylkesmannen har for øvrig vurdert planen i lys av eget sektoransvar. Vi minner innledningsvis om at vi i forbindelse med varsel (13.1.2012) om oppstart av områderegulering for Vårheia med utvidelse av planområdet, ga klart uttrykk for at boligutbygging i området Ullberget – Stikka vil være i strid med nåværende statlig og lokal arealpolitikk. Vi uttalte da i brev av 23.02.2012 at:

- *«En omfattende utbygging i disse marginale områdene i kommunen vil vanskeliggjøre kommunens eget mål om vesentlig økt fortetting innenfor den bebygde byen, og da særlig langs bybane og annen hovedåre for kollektivtransport.»*
- *Og: «Hoveddelen av planområdet må reguleres til grøntformål og bebyggelsen må konsentreres til områdene som ligger nærmest Arna stasjon og bydelscenteret og med en tilsvarende økning i utnyttelsesgrad. Ved et slikt planprinsipp vil en kunne sikre natur- og friluftsverdiene samtidig som planen vil bidra til at kommunens fortettingsmål bedre kan nås.»*

Senere samme år fikk Fylkesmannen i brev av 31.08.2012 et særskilt oppdrag fra miljøvernministeren om å se til at byene legger til rette for økt boligutbygging og at dette samtidig skjer i samsvar med gjeldende statlige arealpolitikk. Oppdraget har senere blitt utdypet og forsterket gjennom *Statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.

Områdereguleringen for Vårheia åpner som tidligere nevnt for totalt ca. 3400 boenheter ifølge saksutredningen fra kommunen, dvs. anslagsvis et boligområde for rundt 10.000 personer. I realiteten vil planen da innebære at befolkningen i bydelen nesten kan fordobles ved å bygge ut et svært stort, høytliggende heiområde (150-250 moh.). Området ligger i en avstand av to-fire kilometer fra stasjonsområdet/kollektivknutepunktet og dagens senterområde og utbyggingen vil måtte bli bilbasert.

Vi har merket oss de beregninger kommunen selv har gjennomført hvor det fremgår at en utbygging på Vårheia vil gi anslagsvis ti ganger så stort utslipp av klimagasser som ved for-
tetting/utbygging nær stasjonsområdet (jf. fagnotatet side 46-47). Vi vil her minne om at sykkelandelen i Bergen ligger på ca. 3%. Det er et gjennomsnitt. Med de avstander og høydeforskjeller en boligutbygging på Vårheia representerer, er det rimelig å anta at sykkelandelen vil ligge vesentlig lavere enn dette. Når en også tar i betraktning at planområdet ligger langt utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt og senterområdet og at området ikke vil bli betjent med busstransport, vil bilandelen bli tilnærmet 100% for alle reiser ut av planområdet. Forskjellen i klimaregnskap mellom disse to alternativene vil derfor høyst sannsynlig ligge langt høyere enn ti ganger.

De lavere deler av planområdet ligger derimot innenfor gangavstand til stasjons- og senterområdet. Deler av dette området er delvis omfattet av detaljregulering benevnt Mjeldheim (felt BBB01) og Sveiarvegen (felt BBB02). Det vil etter vårt syn være sannsynlig at utbygging i tråd med forslaget til områderegulering vil føre til en mindre effektiv utnyttelse av de potensielle boligområdene som ligger tett på kollektivknutepunkt og bydelssenter. Ved å ta ut foreslått regulert ny tilførselsvei og benytte dette arealet til utvidet blokkbebyggelse ved Mjeldheim vil det derimot kunne legges til rette for ytterligere 100-200 nye boenheter tett på Arna stasjon og senterområdet.

Det er satt krav om opparbeidelse av deler av nytt hovedveisystem (SKV03 og 04) med kulverter før brukstillatelse også for feltet Mjeldheim (jf. pkt. 3.5 og 3.5.1). Dette kravet må derfor tas ut. Feltet BBB02 Sveiarvegen som ligger like nordvest for Mjeldheim/BBB01 bør også kunne utnytte eksisterende veinett.

Fylkesmannen vil understreke at vi legger stor vekt på å følge opp sentrale forutsetninger når det gjelder å medvirke til at storbyene legger til rette for økt boligutbygging, innenfor rammene av statlige planretningslinjer. Vi vil derfor minne om at vi i tillegg til å gi grønt lys for økt boligutbygging i nedre del av Vårheiplanen også har stilt oss positiv til revidert detaljregulering for Oksla, et felt med 200 boenheter relativt tett på Arna stasjon. Videre har vi gitt positive signaler til kommunen vedrørende oppstart av planarbeid for senter og stasjonsområdet i Arna. Målet er også her fortetting bl.a med boliger. Det samme gjelder planer om eventuell utfylling i deler av Arnavågen.

Med Oksla og Mjeldheim/Sveiarvegen vil det alene kunne legges til rette for å bygge rundt 500 boenheter allerede i de nærmeste årene, tett på Arna stasjon. Det er et betydelig volum sett i sammenheng med utkast til strategisk kart som er utarbeidet av kommunen som ledd i oppfølging av kommuneplanens samfunnsdel, hvor det er skissert et behov for 2000 nye boenheter i Arna sentrumsområde i et tidsrom frem til 2030. I motsetning til utbygging på Vårheia, vil en alternativ boligutbygging tett på Arna stasjon styrke passasjergrunlaget for en oppgardert bane til sentrum. Det vil følgelig forsterke det samfunnsøkonomiske grunnlaget for denne store samferdselsinvesteringen. Det er således samlet sett et tankekors at det åpnes for utbygging av Vårheia. Med inntil 10.000 innbyggere, vil det representere hele 25% av forventet vekst i hele Bergen kommune frem til 2030 (SSBs middelalternativ).

Vi vil for øvrig bemerke at det av konsekvensutredningen som er utarbeidet i forbindelse med områdereguleringen fremgår at området rundt Vårheia til en viss grad fungerer som innfallsport til byfjellene, har middels friluftslivverdi og at det er godt egnet til friluftsliv. Etter hvert

som befolkningen i bydelen vil øke, må det etter vårt syn forventes at behovet for friluftsområder nær bebyggelsen også vil øke.

Oppsummert finner Fylkesmannen at:

- Planen åpner for byspredning og økt privatbilbruk ved at det åpnes for et stort isolert boligfelt, utenfor rekkevidde av gang og sykkeltransport og uten kollektivtransportbetjening. En utbygging som planlagt vil medføre at målet om 0-vekst i personbiltrafikken bli svært vanskelig å nå. Det er som kjent et mål som skal legges til grunn for bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler. Områdereguleringen for Vårheia (inkludert detaljregulering for Litlevardhei) bryter således med nasjonale føringer for samordnet bolig- areal og transportplanlegging. Detaljregulering for Mjeldheim felt BBB01 og Sveiarvegen felt BBB02 kan likevel etter vårt syn aksepteres, hvis kravet om opparbeidelse av vei benevnt SKV03 og SKV04 utgår.
- Alternativt foreslår vi at det innenfor en avstand på maks én kilometer (ikke luftlinje) fra Arna stasjon og senterområde åpnes for boligutbygging, med relativ høy utnyttelse. Felt BBB01 og BBB02 kan derfor utvides noe mot nord. Med slik planlegging legger en til rette for økt bruk av miljøvennlig transport og forsterker grunnlaget for dobbeltspor gjennom Ulriken.

Utvidet dialog med kommunen

I henhold til rutinene for samordningsforsøket inviterer Fylkesmannen vanligvis kommunen som planmyndighet og de aktuelle myndigheter som har innsigelse til et dialogmøte for å drøfte de statlige innsigelsene samlet, før Fylkesmannen vurderer om noen av innsigelsespunktene eventuelt bør avskjæres. I denne saken har vi ikke funnet det rett å tilby dialogmøte. Det oppfatter vi å være i tråd med kommunens ønske om å få oversendt statlige innsigelser innen fristen. Fylkesmannen vil likevel være åpen for å legge til rette for en samlet dialog i etterkant, dersom Bergen kommune ønsker det.

Konklusjon

Fylkesmannen i løpet av høringsperioden mottatt uttale med innsigelser fra Statens vegvesen og Noregs vassdrags- og energidirektorat til områdereguleringsplanen for Vårheia i Arna bydel. Fylkesmannen vurderer at disse innsigelsene er fremmet innen avtalt frist for å gi uttale og har for øvrig ingen merknader til innsigelsesmyndighetenes grunnbegivelser eller til forankringen i statlige hensyn. Innsigelsene blir ikke avskåret.

I tillegg har Fylkesmannen også vurdert at det er nødvendig å fremme innsigelse til planforslaget, da vi vurderer at finner at områdereguleringsplanen bryter med statlige og lokale mål for arealplanleggingen, jf. grunnbegivelsen ovenfor.

Innsigelsene innebærer at Bergen kommune ikke kan vedta planen slik den foreligger ved offentlig ettersyn, hva angår de forhold det er fremmet innsigelse til. Vi legger derfor til grunn at kommunen nå vil arbeide videre med planen, i dialog med innsigelsesmyndighetene, med sikte på å komme frem til et planforslag som kan vedtas av kommunen som planmyndighet. Dersom kommunen ønsker det, vil Fylkesmannen kunne legge til rette for et dialogmøte der innsigelsene drøftes samlet. Dersom Bergen kommune ikke finner å kunne at hensyn til innsigelsene, kan kommunen be om formell mekling, jf. pbl. § 5-6.

Vi anbefaler at Bergen kommune holder andre parter med interesse i planarbeidet orientert om utviklingen i saken. På generelt grunnlag minner vi ellers om at kommunen alltid må vurdere om endringer i planer i etterkant av offentlig ettersyn vil kreve ny oppstart ev. nytt offentlig ettersyn.

Med hilsen

Rune Fjeld
assisterende fylkesmann

Egil Hauge
fagdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi til:

NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
Statens Vegvesen - Region Vest	Askedalen 4	6863	Leikanger
Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	Bergen