



Arkivsaknr: 2026/1420-4

Saksbehandlar: Tore Johan Erstad

Avdeling: Teknisk forvaltning og Plan

SAKSFRAMLEGG

Avklaring av planinitiativ - Espevoll næringsområde del 2

Utval

Plan- og kommunalteknisk utval

Formannskapet

Heradsstyret

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak:

1. Plan- og kommunalteknisk utval tek planinitiativet for detaljregulering av Espevoll næringsområde del 2 til orientering, og legg til grunn at planarbeidet kan startast opp.
2. Vidare planarbeid skal byggje på gjeldande områderegulering for Espevoll næringsområde, men forslagsstillar kan fremje forslag om å endre eller ta ut rekkefølgekravet knytt til utbetring gjennom Vesetgjelet for det aktuelle planområdet. Endringa må grunngjevast og utgreiast særskilt i planforslaget.
3. Kommunen legg som førebels planfagleg vurdering til grunn at dagens rekkefølgekrav om ferdig utbetring gjennom Vesetgjelet før utbygging av f_N06-f_N13 ikkje framstår som eit forholdsmessig eller realistisk krav å knyte til Espevoll del 2 åleine. Omsynet til trafikktryggleik og framkomst i Vesetgjelet skal framleis vurderast, men bør handterast gjennom dialog med vegeigar og overordna plan- og finansieringsprosess, ikkje som eit absolutt krav som i praksis stoppar vidare detaljregulering og bruk av næringsområdet.
4. I det vidare planarbeidet skal det særleg avklarast og dokumenterast: trafikkgenerering og trafikktryggleik, tilkomst og intern infrastruktur, naturmangfald og myr/karbonrike areal, massehandtering, VAO og overvatn, støy i anleggs- og driftsfase, og rekkefølgekrav for lokale og områdeinterne tiltak.

5. Vedtaket er ei prosessavklaring av planinitiativet. Det gir ikkje endeleg avklaring av planløyising, arealbruk, utnytting eller innhald i framtidige føreseigner. Endeleg standpunkt blir teke ved politisk behandling av planforslaget etter høyring og offentleg ettersyn.

Politisk behandling

Saka skal til innstilling i Plan- og kommunalteknisk utval og Formannskapet. Saka skal avgjerast i Heradsstyret.

Saka gjeld

Saka gjeld avklaring av planinitiativ for detaljregulering av Espevoll næringsområde del 2. Planinitiativet er sendt inn av Arkoconsult AS på vegne av Espevoll Næringspark AS. Planområdet omfattar den delen av gjeldande områderegulering for Espevoll næringsområde som ikkje er ferdig detaljregulert, det vil seie områda f_N06-f_N13.

Hovudspørsmålet i denne saka er om planarbeidet kan startast opp, og kva premissar kommunen skal leggje til grunn for vidare arbeid. Det særlege avklaringspunktet er rekkefølgekravet i gjeldande områderegulering § 2.3.1, der det står at utbygging i område f_N06-f_N13 ikkje kan skje før utbetring gjennom Vesetgjelet er ferdigstilt. Tilsvarande krav ligg også i gjeldande kommuneplanføresegn for N3 Espevoll, og det har førebels vore vidareført i arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen.

Saka avklarar ikkje endeleg planinnhald. Spørsmål om utnytting, byggjehøgder, detaljert vegløyising, naturmangfald, myr, VAO, massehandtering og endelege rekkefølgekrav må avklarast i sjølve planprosessen.

SAKSUTGREIING

Bakgrunn

Espevoll næringsområde er regulert gjennom områderegulering, planID 1253 2010 002. Områdereguleringa legg til rette for langsiktig utvikling av næringsareal på Espevoll. Planen er delt i to hovuddelar. Del 1 er ferdig detaljregulert gjennom områdereguleringa. For del 2, områda f_N06-f_N13, er det stilt krav om detaljregulering før vidare utbygging.

Planinitiativet gjeld detaljregulering av denne siste delen av næringsområdet. Formålet er å detaljere arealbruken, planeringsnivå, byggjehøgder, intern vegstruktur, grøntstruktur, teknisk infrastruktur og andre rammer som ikkje er tilstrekkeleg avklarte i områdereguleringa. Planinitiativet viser til at utbygginga av første del av næringsområdet er starta, og at fylkesveg 5422 frå næringsområdet fram til fylkesveg 566 er utbetra med gang- og sykkelveg og ny vegtrase i tråd med gjeldande plan.

Det er over tid registrert etterspurnad etter næringsareal på Espevoll. Området har ei strategisk plassering på Osterøy, med tilkomst mot Osterøybrua/E16 i sør og mot Lonevåg/Hauge/Hannisdal i nord. Planinitiativet peiker samstundes på at det må gjerast særlege vurderingar av myr, karbonrike areal og naturmangfald i vidare planarbeid.

Gjeldande rekkefølgekrav

Gjeldande områderegulering har i § 2.3.1 dette rekkefølgekravet:

«Utbygging i område f_N06-f_N13, jf. § 1.3.2 kan ikkje skje før utbetring gjennom Vesetgjelet er ferdigstilt.»

I kommuneplanen sin arealdel 2011-2023 er det gitt ei tilsvarande føresegn for N3 Espevoll, der det går fram at N3 ikkje kan takast i bruk før infrastruktur gjennom Vesetgjelet er opparbeidd. Dette rekkefølgekravet har førebels blitt liggande inne i arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen. Problemstillinga blei i samband med 1. gongs handsaming av KPA ikkje undergitt særskilt ny vurdering, fordi problemstillinga ikkje hadde blitt aktualisert.

Vesetgjelet er del av fylkesvegnettet og hovudinnfartsåra til Osterøy. Utbetring av strekninga er eit stort samferdselsprosjekt med regional karakter. Vestland fylkeskommune arbeider med ny reguleringsplan for Vesetgjelet, med sikte på å redusere kostnadsnivået og få fram ei meir gjennomførbar løysing. Finansiering er ikkje avklart, men har vore drøfta i samband med mogleg bompengepakke for vegtiltak på Osterøy. Det er ikkje eit rekkefølgekrav som er kome inn etter krav frå regionale mynde.

Vurderingsgrunnlag

Planinitiativet er vurdert etter plan- og bygningslova § 12-8 og forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Forskrifta krev at planinitiativet i nødvendig grad omtalar premissane for vidare planarbeid, mellom anna føremål, planområde, verknader utanfor planområdet, tilhøvet til overordna plan, samfunnstryggleik, medverknad og vurdering av konsekvensutgreiing.

Kommunen skal i oppstartsmøte avklare føresetnader for vidare planarbeid. Det er også høve til å stoppe eit planinitiativ etter plan- og bygningslova § 12-8 andre ledd dersom kommunen meiner at initiativet ikkje bør føre fram. Administrasjonen vurderer ikkje at planinitiativet bør stoppast. Tvert imot er det behov for detaljregulering for å kunne avklare vidare utvikling av næringsområdet på ein planfagleg forsvarleg måte.

Samtidig må planarbeidet handtere at gjeldande områderegulering og gjeldande kommuneplan inneheld eit rekkefølgekrav som kan vere til hinder for realisering av del 2. Dette gjer at spørsmålet bør avklarast politisk før kommunen går vidare i planprosessen.

Partar og roller

Forslagsstillar er Espevoll Næringspark AS. Arkoconsult AS er fagkyndig plankonsulent. Osterøy kommune er planmynde. Vestland fylkeskommune er vegeigar for fylkesvegnettet og vil vere ein sentral høyringspart. Statens vegvesen bør også varslast og involverast ut frå rolla som fagmynde for veg- og trafikktryggleik. Statsforvaltaren i Vestland, NVE og andre relevante sektorstyresmakter må varslast etter vanlege reglar, særleg ut frå tema som naturmangfald, myr, vassdrag, klima og samfunnstryggleik.

Det er ikkje gjort særskilt habilitetsvurdering i denne saka. Dersom folkevalde eller tilsette har eigarinteresser, næringsinteresser eller andre særlege bindingar til planområdet eller utbyggingsselskapet, må habilitet vurderast før politisk behandling.

VURDERING

Om planarbeidet bør starte opp

Administrasjonen vurderer at planinitiativet bør akseptast og at planarbeid kan startast opp. Området er alt avsett til næring i kommuneplanen og regulert gjennom områderegulering. Detaljregulering av del 2 er i samsvar med føresetnadene i gjeldande områderegulering, som uttrykkeleg krev detaljregulering for f_N06-f_N13. Planarbeidet er dermed ikkje eit initiativ om å ta i bruk eit heilt nytt utbyggingsområde, men ei oppfølging og konkretisering av eit område som alt er planavklart på overordna nivå.

Planinitiativet inneheld dei hovudtema som må avklarast i ein oppstartsfase. Det er likevel fleire tema som må utdjupast i planforslaget, mellom anna naturmangfald, myr, overvatn, massehandtering, trafikk, støy og rekkefølgjekrav. Dette er normalt for eit planinitiativ, som er eit tidleg dokument og ikkje eit ferdig planforslag.

Rekkefølgjekravet om Vesetgjelet

Det mest krevjande spørsmålet er om rekkefølgjekravet om ferdig utbetring gjennom Vesetgjelet bør vidareførast som vilkår for utbygging av Espevoll del 2. Administrasjonen vurderer at dagens krav ikkje er eigna som styrande vilkår for detaljreguleringa, slik situasjonen no er.

Vesetgjelet er hovudinnfartsåre til heile Osterøy. Utbetring av strekninga er eit omfattande samferdselstiltak på fylkesveg, med kostnader som ligg langt over det som realistisk kan knytast til eitt næringsområde. Trafikken gjennom Vesetgjelet blir påverka av samla utvikling på Osterøy, både bustadutvikling, næringsutvikling, offentlege tenester, pendling og generell trafikkvekst. Espevoll næringsområde vil bidra til auka trafikk, men er ikkje åleine årsaka til behovet for utbetring.

Eit rekkefølgjekrav kan vere eit viktig planverktøy for å sikre at nødvendig infrastruktur kjem på plass før eit område blir teke i bruk. Kravet må likevel ha ein sakleg og rimeleg samanheng med utbygginga. Der eit tiltak har karakter av overordna regional infrastruktur, og kostnaden ikkje står i rimeleg forhold til utbygginga som utløyser kravet, kan rekkefølgjekravet få ein annan verknad enn det som er planfagleg tenleg. I denne saka kan kravet i praksis stoppe vidare utvikling av eit næringsområde som kommunen tidlegare har planavklart og lagt til rette for.

Det er også viktig å skilje mellom rekkefølgjekrav og finansieringsansvar. Reguleringsplan kan fastsetje at visse tiltak må vere etablert før utbygging eller bruk, men sjølve finansieringsansvaret må eventuelt avklarast gjennom andre verkemiddel, mellom anna utbyggingsavtale og ordinære samferdselsprosessar. For utbyggingsavtalar gjeld eigne krav til nødvendigheit og forholdsmessigheit. Ei full utbetring av Vesetgjelet framstår ikkje som eit forholdsmessig krav å leggje på Espevoll del 2 åleine.

Administrasjonen meiner derfor at planarbeidet bør opne for at rekkefølgjekravet om Vesetgjelet blir endra eller teke ut for det aktuelle planområdet. Planforslaget bør i staden vurdere meir målretta krav som har direkte samanheng med utbygginga, til dømes lokale trafikktryggingstiltak, dokumentasjon av trafikkgenerering, eventuelle avbøtande tiltak i kryss/tilkomst og rekkefølgjekrav for områdeintern infrastruktur.

Tilhøvet til områdereguleringa og kommuneplanen

Dersom detaljreguleringa skal ta ut eller endre rekkefølgjekravet i § 2.3.1 for del 2, må planforslaget utformast tydeleg. Det bør gå klart fram at ny detaljregulering erstattar eller endrar gjeldande føresegner for det aktuelle delområdet. Alternativt må endring av områdereguleringa handterast parallelt med detaljreguleringa, slik at det ikkje blir motstrid mellom planane.

Den same problemstillinga bør handterast i arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen. Dersom kommunen ønskjer å fjerne kravet som generell føresegn for N3 Espevoll, bør dette vurderast før ny arealdel blir lagt ut til vidare høyring eller før endeleg vedtak. Det vil vere uheldig om ny kommuneplan vidarefører eit krav som kommunen samtidig meiner er urealistisk og lite treffsikkert i detaljreguleringa.

Administrasjonen meiner at omsynet til samordning tilseier at kommunen bør signalisere tidleg i planprosessen at rekkefølgekravet ikkje bør vidareførast i noverande form, men at trafikktryggleik framleis er eit tema i planarbeidet.

Trafikktryggleik og dialog med vegeigar

At rekkefølgekravet blir foreslått endra eller teke ut, betyr ikkje at trafikktryggleik i Vesetgjelet blir sett til side. Vesetgjelet er ein reell flaskehals og eit viktig trafikksikkerheitstema for Osterøy. Spørsmålet er kva planverktøy som er best eigna til å handtere dette.

For di strekninga er fylkesveg og har funksjon som hovudinnfartsåre for heile kommunen, bør løysing og finansiering først og fremst avklarast gjennom Vestland fylkeskommune sitt planarbeid og eventuelle regionale/kommunale finansieringsprosessar. Detaljreguleringa for Espevoll del 2 bør samordnast med dette arbeidet, men bør ikkje åleine bere eit krav om ferdig utbetring av strekninga før næringsområdet kan takast i bruk.

Det bør gjennomførast tidleg dialog med Vestland fylkeskommune og Statens vegvesen, eventuelt i regionalt planforum, for å avklare kva dokumentasjon og eventuelle avbøtande tiltak som er nødvendige for planprosessen. Dette vil redusere risikoen for motsegn eller krav om nye utgreiingar seint i prosessen.

Naturmangfald, myr og klima

Planinitiativet peiker på at delar av planområdet omfattar myr og andre naturverdiar som må vurderast nærare. Dette er eit viktig tema i vidare planarbeid. Det er sterkare nasjonale og regionale føringar for å unngå nedbygging av myr og karbonrike areal enn då områdereguleringa blei vedteken i 2012. Sjølv om arealet alt er regulert til næringsføremål, må detaljreguleringa byggje på eit oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Planforslaget bør dokumentere naturmangfald, myr, karbonrike areal og moglege avbøtande tiltak. Det bør vurderast om enkelte delfelt eller delar av delfelt skal justerast, reduserast eller sikrast som grøntstruktur dersom oppdatert kunnskap tilseier det. Dette er særleg viktig for å sikre at planforslaget står seg i høyring og ved eventuell vurdering frå Statsforvaltaren.

Konsekvensutgreiing og ROS

Forslagsstillar legg til grunn at tiltaka i hovudsak er konsekvensutgreidde gjennom gjeldande områderegulering, og at detaljreguleringa i utgangspunktet ikkje utløyser krav om ny full konsekvensutgreiing med planprogram så lenge planen er i samsvar med tidlegare plan. Administrasjonen er førebels samd i at dette kan vere eit naturleg utgangspunkt, men endeleg vurdering må gjerast i oppstartsmøte og i referatet frå dette.

Sjølv om det ikkje blir krav om full konsekvensutgreiing, må planforslaget ha tilstrekkelege faglege vurderingar av dei tema som ikkje var godt nok utgreidde i 2012, særleg myr, naturmangfald, klima, overvatn, trafikk og anleggsfase. ROS-analysen må oppdaterast for planområdet og for verknader utanfor planområdet, inkludert trafikk og framkomst.

Alternativ

Alternativ 1 er å stoppe planinitiativet eller halde fast ved at gjeldande rekkefølgekrav må oppfyllest før vidare planarbeid. Dette vil gi liten planfagleg framdrift og kan i praksis blokkere vidare utvikling av eit område som alt er sett av og regulert til næring. Administrasjonen rår ikkje til dette.

Alternativ 2 er å akseptere planinitiativet, men krevje at rekkefølgjekravet blir vidareført uendra. Dette vil gi formell framdrift i planprosessen, men vil ikkje løyse hovudutfordringa. Det kan føre til at detaljreguleringa blir vedteken utan praktisk realiseringsverdi.

Alternativ 3 er å akseptere planinitiativet og opne for at rekkefølgjekravet om Vesetgjelet blir endra eller teke ut, samtidig som trafikktryggleik, lokal tilkomst og samordning med vegeigar blir utgreidd. Administrasjonen vurderer dette som det mest realistiske og planfagleg ryddige alternativet.

Økonomiske konsekvensar

Vedtaket i denne saka har ikkje direkte økonomiske konsekvensar for kommunen. Det er forslagsstillar som ber kostnadene med privat detaljregulering. Dersom rekkefølgjekravet om Vesetgjelet blir endra eller teke ut, inneber ikkje det at kommunen tek på seg finansieringsansvar for utbetring av fylkesvegen.

Saka har likevel stor indirekte økonomisk betydning. Dersom dagens rekkefølgjekrav blir ståande uendra, kan det hindre realisering av regulert næringsareal og dermed redusere framtidige moglegheiter for arbeidsplassar, næringsutvikling og kommunale inntekter. Samstundes er det viktig at kommunen ikkje gjennom planvedtak skaper forventningar om kommunal finansiering av eit fylkesvegprosjekt utan særskilt politisk og økonomisk behandling.

Miljømessige konsekvensar

Planarbeidet kan få miljømessige konsekvensar gjennom nedbygging av natur, myr og karbonrike areal. Dette må vere eit hovudtema i detaljreguleringa. Planprosessen gir samtidig høve til å betre kunnskapsgrunnlaget og justere planløyningar slik at inngrep blir avgrensa og avbøtande tiltak blir sikra.

Organisasjonsmessige konsekvensar

Planarbeidet vil krevje ordinær oppfølging frå administrasjonen. Saka er likevel kompleks fordi ho gjeld samspel mellom privat detaljregulering, gjeldande områderegulering, rullering av kommuneplanen sin arealdel og regional vegplanlegging. Det må setjast av tilstrekkeleg kapasitet til koordinering med vegeigar og sektorstyresmakter.

Konsekvensar for folkehelse og særskilte grupper

Vidare utvikling av næringsområdet kan gi positive folkehelseeffektar gjennom arbeidsplassar og lokal verdiskaping. Samtidig må planarbeidet sikre at trafikktryggleik, støy, ureining og tilkomst for mjuke trafikantar blir vurdert og handtert. Barn og unge sine interesser er særleg relevante ved vurdering av trafikktryggleik og eventuell påverknad på nærliggande friluftsområde og ferdselslinjer.

Risiko

Den største prosessrisikoen i saka er ikkje knytt til sjølve rekkefølgjekravet om Vesetgjelet. Dette kravet vart teke inn etter politisk initiativ frå kommunen sjølv ved behandlinga av områdereguleringsplanen, og var ikkje eit krav frå regionale styresmakter. Det kan likevel bli behov for dialog med vegeigar og regionale høyringspartar om trafikkverknader, særleg dersom rekkefølgjekravet blir foreslått teke ut eller endra i detaljreguleringa og i ny kommuneplan. Denne risikoen kan reduserast ved at planforslaget tydeleg skil mellom

overordna utbetring av fylkesvegen gjennom Vesetgjelet, som gjeld hovudinnfartsåra til heile Osterøy, og meir avgrensa trafikk- og tryggleikstiltak som har direkte samanheng med utbygginga av Espevoll næringsområde del 2.

Den mest reelle risikoen for å få vedteke ein detaljreguleringsplan for del 2 er etter administrasjonen si vurdering knytt til myr, karbonrike areal og naturmangfald. Planarbeidet må difor ha eit særleg fokus på å avklare kva delar av planområdet som kan byggjast ut utan uakseptable verknader for slike verdiar, og om enkelte felt bør justerast, reduserast eller takast ut. Dette må byggjast på oppdatert kunnskapsgrunnlag og dokumenterast tydeleg i planomtale, ROS-analyse og eventuell konsekvensvurdering.

Samtidig må vurderinga sjåast i samanheng med at Espevoll næringsområde alt er planavklart gjennom områderegulering, og at kommunen og utbyggjar gjennom utbyggingsavtale og gjennomføring av tiltak allereie har lagt ned store investeringar i infrastruktur for veg, vatn og avløp. Det vil vere uheldig samfunnsøkonomisk og planfagleg dersom ein ikkje tek ut eit forsvarleg utbyggingspotensial av desse investeringane, så lenge omsynet til myr, karbonrike areal, naturmangfald og trafikksikkerheit blir tilstrekkeleg ivareteke. Risikoen bør difor handterast gjennom ei balansert planløyning, der ein både reduserer konflikt med viktige naturverdiar og samstundes legg til rette for å nytte etablert infrastruktur og vidareføre utviklinga av eit næringsområde som alt er prioritert i kommunal arealplanlegging.

Kommunedirektøren si tilråding

Kommunedirektøren rår til at planinitiativet blir akseptert og at planarbeidet kan startast opp. Det bør samtidig givast eit tydeleg politisk signal om at rekkefølgekravet om ferdig utbetring gjennom Vesetgjelet ikkje bør vidareførast som absolutt vilkår for utbygging av Espevoll del 2 i noverande form.

Trafikktryggleik og framkomst i Vesetgjelet er framleis viktige omsyn, men desse bør handterast gjennom samordning med vegeigar og overordna samferdselsprosessar, og gjennom målretta krav til trafikkdokumentasjon og lokale avbøtande tiltak i detaljreguleringa. Dette gir ein betre balanse mellom omsynet til realistisk næringsutvikling og omsynet til trygg og forsvarleg infrastruktur.