



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59
4001 STAVANGER

Dykkar ref
2008/5000

Vår ref
14/5539-9

Dato
09.01.2015

Time, Klepp og Sandnes kommunar - motsegn til interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør

Saka er oversend Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev frå Fylkesmannen i Rogaland 4. august 2014, for handsaming etter plan- og bygningslova § 11-16 andre ledd.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ein mindre del av bustadområde TB7 i interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør i Time kommune. Bustadområde TB6 og hovuddelen av TB7 vert ikkje godkjend til bustadføremål, og vert vidareført som landbruks-, natur- og friluftsføremål (LNF). Departementet meiner omsyna til eit klima- og miljøvenleg utbyggingsmønster og jordvern med desse endringane vert tilstrekkeleg ivaretekne. Motsegna frå Fylkesmannen i Rogaland vert med dette teken delvis til følgje.

Dersom eit framtidig auka bustadbehov tilseier det og krava i dei statlege planretningslinene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging er oppfylt, kan områda vurderast på nytt mot slutten av planperioden gjennom ein ny planprosess.

Kommunal- og moderniseringsdepartement ber kommunane, i komande revisjonar av kommuneplanane og i utarbeiding av reguleringsplanar, om å tilpasse bruken av føremålet grønstruktur slik at det ikkje kjem i konflikt med område der det skal drivast landbruk. Desse områda bør setjast av til LNF.

Bakgrunn for saka

Oppstart av planarbeidet vart vedteke i Sandnes, Time og Klepp kommunar våren 2009 og planprogram vart fastsett våren 2010. Planen blei lagt ut til første gongs offentleg ettersyn og

sendt på høyring 28. september 2011 med høyringsfrist 28.november 2011. Planen vart lagt ut i to delar: som ein ordinær kommunedelplan med juridisk verknad, og ein prinsipplan med langsiktig arealstrategi. Planen legg til rette for ei forlenging av det samanhengande storbyområdet på Nord-Jæren mot sør, slik det er føresett i fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren frå 2000, seinare vidareført i regionalplan for Jæren frå 2013.

Både fylkeskommunen og fylkesmannen fremja motsegn til planen, og det vart gjennomført mekling 19. juni 2012. På bakgrunn av motsegnene og meklingsresultatet, vart planen sendt på avgrensa høyring 26. juni 2012 med høyringsfrist 24.august 2012. Time kommunestyre vedtok den juridiske delen av planen 11.desember 2012.

Samstundes vart det arbeidd vidare med å gjere prinsipplanen om til ein kommunedelplan med juridisk verknad. Ny interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør vart lagt ut til offentleg ettersyn og sendt på høyring 28. januar 2013 med høyringsfrist 14. mars 2013. Planperioden for kommunedelplanen (2013-2035) vart redusert i høve til prinsipplanen (2011-2050). Med det vart òg omfanget av utbyggingsområde redusert.

Både fylkeskommunen og fylkesmannen fremja motsegn til planen. På bakgrunn av motsegnene vart det gjort endringar i planen, og den vart difor sendt på ny avgrensa høyring 26. juni 2013 med høyringsfrist 2. september 2013. Endringane omfattar blant anna endra planperiode til 2040 og to nye bustadfelt: TB6 og TB7 på Frøyland i Time kommune. Med desse endringane har Rogaland fylkeskommune ikkje lenger motsegn til planen.

Fylkesmannen i Rogaland fremja motsegn til planen i brev dagsett 26. august 2013. Motsegna omfattar blant anna bustadområda TB6 og TB7 med tilhøyrande busstrasé på Frøyland i Time kommune. Dette er grunngeve med at bustadområda i vesentleg grad vil verte bilbaserte og ikkje byggje opp om eit høgverdig kollektivtilbod i området. Fylkesmannen meiner utbygginga ikkje vil bidra til å nå regionale og nasjonale mål om redusert transportarbeid og reduserte klimagassutslepp.

Fylkesmannen peikar vidare på at bustadbygging på Frøyland vil gje ei utflytande by- og tettstadsutvikling og vil omdisponere matjord av stor nasjonal verdi utanfor det framtidige influensområdet for eit høgverdig kollektivtilbod. Dette er etter fylkesmannen si vurdering i strid med særleg viktige nasjonale jordverninteresser. Fylkesmannen meiner ei generelt høgare arealutnytting i føreslåtte byggjeområde i heile planområdet for Bybåndet sør, supplert med ei vidare balansert bustadbygging ved allereie etablert bustadområde på Lye, vil møte regionen sitt behov for utbyggingsareal.

Fylkesmannen fremja òg motsegn til fleire andre tilhøve i planen.

Drøftingsmøte mellom kommunane, fylkeskommunen og fylkesmannen vart halde 26. september 2013. Målet med møtet var å avklare flest mogleg av problemstillingane og å tydeleggjere dei punkta der det var reell usemje før mekling. Gjennom møtet og påfølgjande dialog, stod følgjande att før mekling: TB6 og TB7 på Frøyland, inkludert kollektivtrasé, samt om det skal leggjast ei langsiktig grense for landbruk på Frøyland.

Mekling vart halde 28.oktober 2013. Det går fram av referatet at det ikkje vart oppnådd semje om arealbruken på TB6 og TB7 på Frøyland, då fylkesmannen heldt fast på si motsegn. Dette inkluderer tilhøyrande kollektivtrasé. Fylkesmannen trakk likevel motsegna om at det må leggjast ei langsiktig grense for landbruk på Frøyland. Meklinga førte såleis delvis fram.

Styret for interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør godkjende i møte 27. november 2013 revidert kommunedelplan med endringar i samsvar med meklingsprotokollen, og vedtok å oversende planen og meklingsprotokollen til kommunestyra i Klepp, Time og Sandnes for endeleg godkjenning.

Time kommunestyre handsama saka i møte 18. februar 2014. Kommunestyret godkjende meklingsprotokollen og gjorde planvedtak for den delen av den interkommunale kommunedelplanen for Bybåndet sør som ligg i Time kommune, med unntak av områda det er knytt motsegn til (TB6 og TB7 samt overordna busstrasé på Frøyland).

I saksframlegget peikar Time kommune på følgjande argument for å ta bustadområda TB6 og TB7 inn i planen:

- 1. Frøyland ligger i regionalplanen inne som langsiktig utviklingsretning som et kompromiss for å sikre de mest verdifulle landbruksarealene vest på Jæren. At arealdelen av regionalplanen ikke ble revidert, styrker vurderingen av at Frøyland er utlagt som boligformål.*
- 2. Det er i tråd med gjeldende arealpolitikk å bygge i og inn mot eksisterende tettsted. Kvernaland er etter Bryne kommunens nest største tettsted, som har et eget senterområde, og en etablert og godt fungerende sosial infrastruktur, og f.ekspl. en mye mer etablert struktur enn Klepp/Orstad har per i dag.*
- 3. For å sikre en optimal kollektivtrasè, vil det være viktig å bygge ut Frøyland. Når større deler av Stokkeland i Sandnes kommune sannsynligvis utgår som boligområde, blir det ekstra viktig å bygge ut arealene på Frøyland for å sikre nok kundegrunnlag inn mot kollektivtrasèen.*
- 4. For stor del av boligområdene i planen er lagt ut i Klepp. Utbygging på Frøyland vil gi en bedre balanse i planen, og ta av for boligpresset for Klepp.*
- 5. Avstanden mellom de lengst nordlige planlagde boligområdene i Klepp til det nye senterområdet ved jernbanestasjonen Øksnevadporten, er omtrent like stor som avstanden fra aktuelt område på Frøyland til dette nye senterområdet. Landbruksarealene i Klepp-området og det aktuelle området på Frøyland har omtrent samme verdi.*

Kommunen oversendte saka til fylkesmannen i brev dagsett 14.mars 2014. Vedlagt brevet låg ei felles erklæring frå fylkesordføraren og ordførarane i Sandes kommune og Klepp kommune om at dei støttar Time kommune sitt syn i saka.

Fylkesmannen sendte motsegnssaka over til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev dagsett 4. august 2014. Fylkesmannen rår departementet til å ta motsegn til bustadbygging på Frøyland til følgje. Fylkesmannen grunnjev dette med at ei utbygging der er i strid med mål om kompakt byutvikling, redusert transportarbeid og jordvern- og

kulturlandskapsinteresser av nasjonal verdi. Fylkesmannen meiner Frøyland må varig sikrast som LNF-område.

Synfaring og møte vart gjennomført 1.oktober 2014, med representantar frå kommunane, fylkesmannen, fylkeskommunen, Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Grunneigarar, Noregs bondelag og fleire andre organisasjonar møtte opp ved synfaringa.

Landbruks- og matdepartementet gav fråsegn i saka i brev 7. november 2014. Landbruks- og matdepartementet tilrår at motsegna frå Fylkesmannen i Rogaland vert teken delvis til følgje, ved at områda tilhøyrande garden Frøyland vert tekne ut av planen. Departementet skriv at landbruksområda på Jæren har stor nasjonal verdi, og at dei ligg i beste klimasone med eit svært godt jordsmonn. Departementet meiner det må kunne leggjast til grunn at det skal takast omsyn til jordvernet også utanfor den langsiktige grensa som er trekt opp i fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (og vidareført i regionalplan for Jæren). Ved regjeringa si godkjenning av fylkesdelplanen vart det presisert at omsynet til jordvernet skulle vege tungt ved detaljplanlegginga.

Landbruks- og matdepartementet kan ikkje sjå at moglegheitene for å leggje til rette for eit godt kollektivtilbod blir redusert i særleg grad ved å ta ut heile eller store delar av TB6 og TB7 frå planen. Departementet meiner òg at bustadbehovet ser ut til å vere dekt innafør planperioden dersom ein aukar graden av utnytting i Orstadbyen. Vidare skriv departementet at dersom ein no planlegg for ein stor folkeauke, må ein rekne med fortetting og at den vidare utbygginga bør gje ei meir kompakt byutvikling i eit område som i dag har mest einbustader.

Landbruks- og matdepartementet meiner det òg bør takast omsyn til pågåande aktivitet og næringsdrift, ved at ein unngår omdisponering av eigedomar der grunneigar ynskjer å halde fram med drifta, slik som på Frøyland. To av dei tre grunneigarane i området er likevel positive til utbygging, og deira eigedomar låg inne som område TB12 i ein tidlegare versjon av planen, datert 7. januar 2013. Landbruks- og matdepartementet meiner dette arealet bør kunne tillatast omdisponert, då ein likevel vil spare noko av den beste dyrka jorda i området ved at størstedelen av TB6 og TB7 vert tekne ut av planen. Departementet peikar på at TB12 ligg inntil eksisterande tettstad og gir god arrondering, samstundes som planen legg godt til rette for bustadbygging i Time kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet si vurdering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal ta stilling til om bustadområda TB6 og TB7 samt tilhøyrande busstrasé i interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør skal godkjennast, eller om areala framleis bør vere sett av til LNF-område.

Saka vert handsama etter plan- og bygningslova. Etter § 5-4 første ledd kan råka statleg og regionalt organ fremje motsegn til planforslag i spørsmål som er av nasjonal eller vesentleg regional vekt. Etter § 11-16 andre ledd avgjer departementet om motsegna skal takast til følgje, og kan i samband med dette gjere naudsynte endringar i planen.

Hovudspørsmålet i denne saka er om dei to føreslåtte bustadområda TB6 og TB7 i så stor grad er i strid med nasjonal politikk for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging samt nasjonal jordvernpolitikk at det tilseier at kommunen sitt vedtak må setjast til side.

Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging vart fastsette ved kgl. res. av 26. september 2014. Planretningslinjene skal leggjast til grunn for planlegging etter plan- og bygningslova. Det går fram av retningslinjene at utbyggingsmønster og transportsystem bør fremje utvikling av kompakte byar og tettstader, redusere transportbehovet og leggje til rette for klima- og miljøvennlege transportformer. Planlegginga skal også leggje til rette for tilstrekkeleg bustadbygging i område med press på bustadmarknaden, med vekt på gode regionale løysingar på tvers av kommunegrensene.

Av retningslinjene punkt 4.1 går det fram at rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsetjast i regionale planar i samsvar med desse retningslinjene. Planane bør trekkje langsiktige grenser mellom by- og tettstadsområde og store samanhengande landbruks-, natur og friluftsområde. Dei føreslåtte utbyggingsområda TB6 og TB7 er i samsvar med langsiktig utviklingsretning i regionalplan for Jæren (og tidlegare fylkesdelplan). Kommunal- og moderniseringsdepartementet meiner regionalplan for Jæren framleis må vere ei viktig rettesnor for den kommunale planlegginga i regionen. Departementet vil likevel minne om at den endelege arealavgrensinga av dei utpeikte utviklingsretningane må vurderast nærare og om naudsynt justerast i dei juridisk bindande planane, dersom til dømes nasjonale omsyn gjer det påkravd. Kommunal- og moderniseringsdepartementet støttar Landbruks- og matdepartementet si vurdering av at det må takast omsyn til jordvernet også innafor dei langsiktige utviklingsretningane i regionalplan for Jæren. Dette er elles i samsvar med regjeringa si godkjenning av fylkesdelplanen (Kgl. res. 4.5.2001), der det blant anna vart uttrykt at jordvern skal vege tungt ved detaljplanlegginga.

Av retningslinjene punkt 4.3 går det fram at i by- og tettstadsområde og rundt kollektivknutepunkt bør det leggjast særleg vekt på høg arealutnytting, fortetting og transformasjon. I område med stort utbyggingspress bør det leggjast til rette for arealutnytting utover det som er typisk. Interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør er ei forlenging mot sør av det samanhengande byområdet Stavanger–Sandnes. Dette er eit av områda i landet med høgast utbyggingspress. Det tilseier at ein i dette området bør leggje til rette for ei høgare arealutnytting enn det som er typisk. I interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør er det i følgje plandokumenta lagt til grunn ein bustadtettleik på i snitt fire bustader per dekar (brutto areal). Dette tilsvarer konsentrert småhusutbygging, jf. retningslinjene på side 49 i regionalplan for Jæren. Dette må karakteriserast som ei relativt låg arealutnytting i eit område med høgt press på areala.

Ut frå befolkningsframskrivingar til 2040, har kommunane berekna at det er behov for 5310 nye bustader i planområdet i perioden. I tillegg kjem 315 bustader som dekkast gjennom fortetting. Etter kommunane si vurdering tilseier det eit arealbehov på 1327 dekar til bustader. Bustadområda TB6 og TB7 utgjer om lag 336 dekar. Dei allereie godkjende bustadareala i planområdet utgjer om lag 1208 dekar, i fylgje tal tilsendt frå Time kommune, sjå tabell under. Til saman er det 1544 dekar tilgjengeleg bustadareal i planområdet. Då er ikkje areala

sett av til sentrumsføremål medrekna, men det er opna for noko bustader også innafør desse areala.

Bustadområde	Nye areal	Tidl. godkjende areal	Areal med motsegn	
KB1	118			
KB2	249			
KB3	232			
KB4	211			
Orstad 12 +18		160		
TB2	75,5			
TB3	51,7			
TB4	45,7			
TB6			70,5	
TB7			265,9	
TB8	11			
TB9		41,5		
TB11	12,8			Totalt
Sum	1006,7	201,5	336,4	1544,6

Tabell 1: Bustadareal sett i interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør. Tal frå Time kommune mottekne i e-post 21.10.2014. Alle tal i dekar.

Ved ein moderat auke av bustadtettleiken, til fem bustader per dekar i snitt, vil heile bustadbehovet vere dekkat innafør eit areal på 1062 dekar. Ein slik tettleik vil innebere ei blanding av konsentrert småhusutbygging og lågblokker i 3-4 etasjar, også dette i følge regionalplan for Jæren. Då vil kommunen sitt ynskje om variert bustadsamansetning framleis vere ivareteke. Dette er også i samsvar med regionalplan for Jæren, der det går fram at det innanfor ”øvrigt hovudtraséer for kollektivtrafikk” skal leggast opp til minimum fire og maksimum åtte bustader per dekar. Dette er ei skjerpning i høve til tidlegare fylkesdelplan, der retningslinene sa 3,5 bustader per dekar. Med utgangspunkt i dei statlege planretningslinene og regionalplan for Jæren, meiner departementet det bør leggast opp til ei meir kompakt byutvikling i dette området. Dette må få som følge at det totale arealforbruket i planområdet vert redusert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet støttar såleis Landbruks- og matdepartementet si vurdering av at bustadbehovet i denne planperioden kan dekkast utan TB6 og TB7, ved å auke graden av utnytting elles i planområdet.

Departementet vurderer at det ikkje er naudsynt å endra føresegnene i punkt 3.2 til planen for å få til auka bustadtettleik, ettersom dei viser til retningslinene i regionalplan for Jæren.

Dersom ein legg til grunn ei høgare arealutnytting i planområdet og at TB6 og TB7 på Frøyland utgår, vil ein større del av bustadene koma i Orstadbyen. Dette området ligg nærare opp til jernbanestasjonen på Øksnavadporten enn Frøyland. Bustadområda på Orstad som er lengst unna, vil kome i om lag same avstand til stasjonen som områda på Frøyland som ligg nærast. I tillegg er grunnlaget for busstransport betre i Orstadbyen, då området ligg innafør hovudtrasé for kollektivtransport, jf. regionalplan for Jæren. Eit slikt grep vil såleis leggje opp til ei betre samordning av utbyggingsmønster og transportsystem, slik at transportbehovet kan

avgrensast og det vert lagt til rette for klima- og miljøvennlege transportformer. Dette vil bidra til at planen i større grad samsvarer med punkt 4.2 i dei statlege planretningslinene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging.

Etter departementet si vurdering er det viktig at det ikkje vert lagt ut meir areal enn det som er naudsynt for å dekkja behovet i planperioden, slik at ein sikrar eit godt arealhushald. Erfaring tilseier at god tilgang på utbyggingsområde ofte gjev lågare arealutnytting enn det som er ønskjeleg.

I punkt 4.3 i dei statlege planretningslinene, går det fram at det er naudsynt å ta vare på god matjord, men at jordvernet må balanserast mot storsamfunnet sitt behov. Når det ikkje er behov for områda TB6 og TB7 for å dekke bustadbehovet fram til 2040, meiner Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det ikkje er i samsvar med dei statlege planretningslinene å omdisponere desse landbruksareala, som ut frå Landbruks- og matdepartementet si fråsegn er av nasjonal verdi. Departementet legg også vekt på at den totale omdisponeringa av landbruksareal i planen er stort. Totalt vert det omdisponert vel 1400 dekar fulldyrka jord og vel 400 dekar innmarksbeite til bustad- og næringsareal samt offentleg føremål. Ved å ta TB6 og TB7 ut av planen, vert det såleis betre balanse mellom jordvern og utbygging.

Landbruks- og matdepartementet meiner området som låg inne som TB12 i eit tidlegare planutkast, datert 7. januar 2013, kan tillatast omdisponert. Arealet ligg lengst sør i området merka som TB7, og det vert blant anna peika på at TB12 ligg inntil eksisterande tettstad og gir god arrondering. Kommunal- og moderniseringsdepartementet meiner dette arealet gjev ei fornuftig utviding av eksisterande bustadområde, då det vil få ei naturleg avgrensing mot planlagd veg i aust (ny fylkesveg 505). Området vil såleis ikkje bidra til å opna ein ny utbyggingsretning i området. Den nye vegen vil også gjere at dei to gardsbruka det er snakk om vert oppdelt på ein måte som gjer dei meir tungdrivne.

Arealet i TB12 er 63,6 dekar stort, og vil bidra til at Time kommune i større grad kan ta av for noko av bustadpresset for Klepp kommune, slik kommunane har vore opptekne av i den interkommunale kommunedelplanen. Med TB12 vil det i Time kommune verte sett av vel 300 dekar bustadareal, mot 970 dekar i Klepp kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet støttar såleis fråsegna frå Landbruks- og matdepartementet, og meiner det kan opnast for utbygging av eit mindre område, merka TB12 i planutkast datert 7. januar 2013.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at områda TB6 og TB7 framleis ligg innafor framtidig utviklingsretning i regionalplan for Jæren. Per i dag er krava i statlege planretningsliner for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging ikkje oppfylt for utbygging av heile TB6 og TB7 innafor planperioden til den interkommunale kommunedelplanen. Departementet viser til at Time kommune sjølv har peika på at utbygging i dette området først vil vera aktuelt mot slutten av planperioden. Dersom eit framtidig auka bustadbehov tilseier det og krava i dei statlege planretningslinene er oppfylt, kan områda vurderast på nytt mot slutten av planperioden gjennom ein ny planprosess.

Det er sett av svært store areal til grønstruktur i planområdet, vel 3800 dekar. Mykje av dette er landbruksareal i drift, blant anna dyrka mark og beite. Det går fram av departementet sin kommuneplanrettlegg (T-1491) at arealføremålet LNF skal brukast for område som skal nyttast eller sikrast til landbruksproduksjon, under dette jordbruk og skogbruk.

Grønstrukturen kan binde dei grønne områda innafør byggjesona saman med friluftsområde som del av LNF-område utanfor.

Sidan store delar av områda som er sett av til grønstruktur omfattar store landbruksareal, meiner departementet areala i samsvar med dette bør setjast av til landbruks-, natur- og friluftsføremål. Den overordna grønstrukturen med turdrag, friområde og parkar vil normalt vere offentleg føremål, og dette harmonerer dårleg med den omfattande bruken av føremålet grønstruktur i planen. Departementet ber difor kommunane om å rette opp dette i komande revisjonar av kommuneplanane sine og i utarbeiding av reguleringsplanar innafør områda.

Dersom kommunane ønskjer å synleggjere at friluftslivsinteressene er særleg sterke innafør desse områda, kan dei i staden visast med omsynssone friluftsliv. Det kan også vere aktuelt å nytte omsynssone grønstruktur, naturmiljø eller liknande.

Vedtak

I medhald av plan- og bygningslova § 11-16 godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet den sørlegaste delen av bustadområde TB7 i interkommunal kommunedelplan for Bybåndet sør i Time kommune, vist som TB12 i planutkast datert 7. januar 2013. Dei resterande areala i område TB6 og TB7 samt tilhøyrande kollektivtrasé vert ikkje godkjend, og vert vidareført som landbruks-, natur- og friluftsføremål (LNF).

Dersom eit framtidig auka bustadbehov tilseier det og krava i dei statlege planretningslinene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging er oppfylt, kan områda vurderast på nytt mot slutten av planperioden gjennom ein ny planprosess.

Vi føreset at kommunen endrar plankart og føresegner i tråd med dette vedtaket.

For kunngjering av planen gjeld plan- og bygningslova § 11-15 andre ledd.

Med helsing



Jan Tore Sanner

Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Rogaland fylkeskommune	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER
Sandnes kommune	Postboks 583	4305	SANDNES
Time kommune	Postboks 38	4349	BRYNE
Klepp kommune	Postboks 25	4358	KLEPPE