

Fylkesmannen i Trøndelag
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5909-9

3. september 2020

Avgjørelse i innsigelsessak - kommunedelplan for Levanger sentrum

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner kommunedelplan for Levanger sentrum, i tråd med kommunestyrets vedtak 16. oktober 2019.

Departementet legger avgjørende vekt på områdets nærhet til Levanger sentrum, og at området har ligget inne som boligformål i kommunedelplanen siden 2000. Innsigelsen fra Trøndelag fylkeskommune er ikke tatt til følge.

Bakgrunn for saken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Trøndelag 28. november 2019. Saken er sendt til departementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven § 11-16, på grunn av uløst innsigelse fra Trøndelag fylkeskommune.

Område B3 Geitingsvollen, som innsigelsen er knyttet til, er avsatt til boligområde i kommunedelplanen. Området ble omdisponert fra landbruk-, natur-, friluft- og reindriftsformål (LNFR) til boligformål ved forrige rullering av kommunedelplanen i 2000. Det ligger sørøst for Levanger sentrum, og i gang- og sykkelavstand til sentrum.. Området består av 100 dekar fulldyrket kornjord av god kvalitet. Deler av området ligger innenfor fareområde for kvikkleire. En mindre del i nordøst ble regulert til konsentrert småhusbebyggelse i 2011, med mulighet til å oppføre 24 boenheter. Ifølge kommunen er det mangel på en adkomstvei som har gjort at resten av området ikke har blitt utbyggt etter kommunedelplanen fra 2000. Det ble i 2018 startet opp en reguleringsprosess for området. Denne er satt i bero i påvente av endelig vedtak av kommunedelplanen.

Det bor i overkant av 20 000 innbyggere i Levanger, og av disse bor rundt halvparten innenfor avgrensningen til kommunedelplanen for Levanger sentrum. Kommunen har lenge hatt en årlig vekst på 200-250 personer, og ønsker å styre denne utviklingen inn mot sentrum

for å unngå nedbygging av verdifull matjord som omkranser sentrumsområdet. Gjeldende kommunedelplan for Levanger sentrum er fra 2000. Kommunen startet rulleringen av kommunedelplanen vinteren 2013. Den reviderte planen skal samordne viktige behov for vern og utbygging i Levanger tettsted. Ett av målene med den nye kommunedelplanen er å ha tilstrekkelig utviklingsareal for befolkningsveksten, fremfor å måtte behandle dispensasjoner for enkeltprosjekter i områder med verdifull matjord.

Trøndelag fylkeskommune fremmet innsigelse til kommunedelplanen 20. juni 2018, på bakgrunn av vedtak i fylkestinget 19. juni 2018. I vedtaket skriver fylkeskommunen at område B3 bør endres fra bolig- til LNFR-formål. Innsigelsen er hjemlet i nasjonal jordvernstrategi, retningslinjene for arealbruk i gjeldende regional plan for Nord-Trøndelag, og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging (SPR-BATP).

Fylkeskommunen etterspurte grundigere dokumentasjon av arealbehovene til kommunen, samt en utredning av fortettingspotensialet innenfor eksisterende byggeområder i kommunedelplanen. Konklusjonen fra rapporten til kommunen er at det finnes fortettingspotensial, men at tilgangen på nye boligarealer gjennom fortetting og transformasjon vil være uforutsigbar. Dette skyldes at mesteparten av potentialet ligger i fortetting på enkelttomter.

Levanger kommune skriver i sitt oversendelsesbrev til fylkesmannen av 18. oktober 2019, at område B3 vil dekke et stort og viktig boligbehov i sentrum. Kommunen mener området har gode bokvaliteter og er godt egnet for boligutbygging. Området ligger nær sentrumsfunksjoner og jernbanestasjonen, samt skoler og barnehager. Området har vært planavklart siden forrige rullering av kommunedelplanen i 2000, men har ikke blitt realisert fordi området har manglet god adkomst. Dagens adkomst går gjennom sentrumskjernen i Levanger. Det har vært viktig for kommunen å få etablert en avlastingsvei fra fylkesveg 125, gjennom område B3, og videre opp til eksisterende boligfelt på Bruborg. Denne veien vil bidra til å redusere den store gjennomgangstrafikken i Levanger sentrum.

Kommunen stiller spørsmål ved om innsigelsen fra fylkeskommunen er godt nok begrunnet, og viser til rundskriv H-2/14 om retningslinjer for innsigelser til planer etter plan- og bygningsloven. Kommunen peker på at det ifølge rundskrivet er fylkesmannen som har innsigelseskompetanse i saker som angår jord- og skogbruk. Fylkeskommunen kan forankre en innsigelse i regional plan, men kommunen mener at kommunedelplanen ikke er i strid med regional plan for arealbruk.

Mekling ble holdt 2. september 2019, uten at det ble oppnådd enighet. Fylkeskommunens administrasjon var positive til kommunens endringer i planen i etterkant av 2. gangs høring og offentlig ettersyn. Blant annet gjaldt det en økning av utnyttelsesgraden i område B3. I møte 1. oktober 2019 opprettholdt fylkesutvalget sitt vedtak om innsigelse til område B3.

Fylkesmannen i Trøndelag tilrår at departementet ikke tar innsigelsen til følge. Fylkesmannen viser til at det har vært en lang planprosess, der kommunen har vært

løsningsorientert i møte med krav og innsigelser fra myndighetene. Fylkesmannen mener at hensynet til forutsigbarhet for kommunen bør veie tungt i denne saken. Område B3 har vært avsatt til boligformål siden forrige rullering av kommunedelplanen i 2000. Fylkesmannen mener innskjerpingene i regelverket om omdisponeringen av dyrka mark tilsier at enkelte områder kan vurderes på nytt. Disse vurderingene må derimot gjøres opp mot andre planfaglige argumenter som kompakt tettstedsutvikling, og tilrettelegging for gående og syklende. I lys av dette mener fylkesmannen at boligutbygging på B3 er et godt plangrep.

Befaring og møte ble gjennomført 13. januar 2020, med representanter fra kommunen, fylkesmannen, fylkeskommunen, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Landbruks- og matdepartementets tilrådning

Landbruks- og matdepartementet tilrår å ta innsigelsen fra til følge, og mener bevaring av dyrket mark bør veie mer enn behovet for nye boliger på dette arealet. Departementet anerkjenner at argumentene for forutsigbarhet i planleggingen er viktig. Samtidig har det skjedd en innskjerping av jordvernet siden område B3 ble tatt inn i kommunedelplanen i 2000. Det skal foreligge store samfunnsinteresser og et dokumentert behov, for at man bør akseptere en omdisponering av dyrka mark. Departementet viser til de politiske målsettingene i nasjonal jordvernstrategi fra 2015, og senere i 2019, der Stortinget fastsatte et mål for årlig omdisponering av dyrka jord til under 4 000 dekar. I Granavolden-plattformen heter det at regjeringen skal følge opp jordvernstrategien, og at Stortingets vedtatte jordvernmål skal nås.

Landbruks- og matdepartementet viser til at område B3 Geitingsvollen er akseptabelt lokalisert i henhold til prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging. Samtidig er det flere områder innenfor kommunedelplanen med høyt fortettpotensial. Dette er beskrevet i kommunens egen rapport om fortettpotensialet i kommunedelplanen for Levanger. Landbruks- og matdepartementet mener at ved å åpne for nye boligområder, blir det blir mer utfordrende å fortette i eksisterende områder. Departementet peker også på at store deler av området ligger i hensynssone for ras, skred og flom.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

I denne saken skal departementet avgjøre om fylkeskommunens innsigelse til område B3 Geitingsvollen, knyttet til hensynet til jordvern, skal veie tyngre enn kommunens uttalte behov for arealer til boligutbygging i Levanger sentrum. Departementet kan gjøre nødvendige endringer i planen, jamfør plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd.

Kommunen og fylkesmannen stiller spørsmål ved fylkeskommunens innsigelsesadgang i saker som handler om landbrukshensyn. Ifølge rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, er det fylkesmannens landbruksavdeling som har innsigelseskompetanse på dette området. Fylkeskommunen kan likevel fremme innsigelse dersom planforslaget er strid med regional plan. I denne saken er det blant annet regional

plan for arealbruk i Nord-Trøndelag som er grunnlaget for innsigelsen fra fylkeskommunen. Departementet legger derfor til grunn at fylkeskommunen har innsigelsesrett i saken.

Trøndelag er det fylket i landet der det har vært omdisponert mest matjord de siste årene. Samtidig er Trøndelag også det fylket der det har blitt godkjent mest areal til nydyrking. I Levanger kommune har det i gjennomsnitt vært omdisponert 26 dekar i året i perioden 2010-2018. I forslaget til kommunedelplan for Levanger sentrum er det lagt opp til en omdisponering av 64 dekar dyrka mark, i tillegg til 100 dekar på B3 Geitingsvollen. Det er anslått at 22 daa matjord må omdisponeres for etablering av atkomstveien. Jordvernet har de senere årene blitt skjerpet, nettopp fordi mye matjord har blitt bygd ned de siste tiårene, og fordi matjord er en knapp ressurs. B3 Geitingsvollen består av fulldyrket kornjord av meget god kvalitet, i randsonen til bebyggelsen rundt Levanger sentrum.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig i Landbruks- og matdepartementets vurdering av at det bør foreligge store samfunnsinteresser og et dokumentert behov, for å kunne akseptere omdisponering av dyrka mark. I planbeskrivelsen til kommunedelplanen står det at kommunen har et boligbehov på om lag 2000 boenheter i planperioden 2019-2030. Kommunen har en boligreserve på om lag 2200 boenheter i godkjente reguleringsplaner, og nye arealer til boligutbygging i kommunedelplanen. Dette inkluderer område B3. Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn at tilrettelegging for boliger nær sentrum er av stor samfunnsnytte, og at behovet for sentrumsnære boliger er tilstrekkelig dokumentert.

Departementet mener det må legges vekt på at området ligger i gang- og sykkelavstand til sentrums- og kollektivfunksjoner i Levanger by, og at det er skoler og barnehager i nærheten. Etablering av boliger i dette området vil derfor være i tråd med viktige målsettinger i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, om å legge til rette for en by- og tettstedsutvikling som styrker grunnlaget for kollektivtrafikk, sykkel og gange. Departementet mener kommunen har gjort et godt plangrep når det gjelder å etablere en langsiktig tettstedsgrænse, slik at fremtidig utvikling kan skje innenfor denne, fremfor spredt utbygging i produktive jordbruksarealer lenger unna sentrum. Samtidig vil departementet understreke at kommunen bør legge til rette for en trinnvis utvikling av området, som kan tillate jordbruksdrift så lenge som mulig.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil også peke på at det er viktig med forutsigbare planprosesser. B3 Geitingsvollen ble tatt inn i kommunedelplanen som boligområde allerede i 2000, og en mindre del av området er bygget ut. Det er også satt i gang arbeid med reguleringsplan, som er satt på vent i påvente av endelig vedtak av kommunedelplanen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etter en helhetsvurdering kommet til at hensynet til en kompakt byutvikling i Levanger sentrum, i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, veier tyngre enn jordvern hensyn i denne

saken. I tillegg kommer hensynet til forutsigbarhet i planleggingen. Innsigelsen fra Trøndelag fylkeskommune tas derfor ikke til følge.

Det er ikke fremmet innsigelse til at deler av området ligger innenfor fareområde kvikkleire. Departementet forutsetter likevel at dette er forhold som blir fulgt opp og ivaretatt i arbeidet med detaljregulering.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd, godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet Levanger kommunestyre sitt vedtak av kommunedelplan for Levanger sentrum av 16. oktober 2019.

Departementet ber om at kommunen kunngjør planen i samsvar med plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen



Nikolai Astrup

Kopi

Landbruks- og matdepartementet
Levanger kommune
Trøndelag fylkeskommune