



Halden kommune

Arkivkode: L13
Arkivsaksnr: 2016/4827-60
Journal dato: 24.04.2019
Saksbehandler: Øivind Juel Kristiansen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø	2019/44	30.04.2019

Utsendte vedlegg

1	Hovedutvalgets sak PS 2019/39
2	Vurdering av KU-plikt
3	Uttalelse fra Østfold fylkeskommune.
4	Notat om konsekvensutredning - Advokatfirmaet Hohmann, datert 26.04.2019.

Medsaksbehandlere

<adm.enhet>

<beskrivelse av bidrag til saken>

Vurdering av krav om konsekvensutredning - forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall ble fremmet for ny 1. gangs behandling i utvalgets møte 23.04.2019. Det ble fattet slikt vedtak - PS 2019/39:

«Saken vedrørende detaljregulering for Os skole og idrettshall utsettes en uke. Rådmannen bes i mellomtiden avklare behovet for - og fremdrift - for en eventuell konsekvensutredning - og en risikovurdering».

«Forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall» vurderes ikke å være omfattet av krav om konsekvensutredning etter Forskrift om konsekvensutredninger §§ 6 og 8. Planforslaget foreslås lagt ut på høring og offentlig ettersyn med de justeringene som framgår av forslag til innstilling.

Saksprotokoll i Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø - 30.04.2019

Behandling:

Øivind Holt (MDG) fremmet forslag til vedtak:

Forslag til «Detaljregulering for Os skole og idrettshall» returneres til forslagsstiller for ytterligere bearbeidelse slik at viktige funksjoner og kvaliteter ved prosjektet blir bedre sikret i planen.

- Gjennomføre konsekvensutredning vedrørende ev rivning av nåværende Os Skole og Halden Bad; bygninger med vernestatus i Sentrumsplanen. KU må inneholde vurdering av de kulturhistoriske verdier. I tillegg må økonomiske og klimamessige effekter ved rivning sammenlignet med bevaring legges fram.

- Rådmannen bes gjennomføre 2. avsnitt i vedtak av 19.03.2019 vedrørende vurdering om ytterligere omkringliggende arealer kan involveres i prosjektet, for å på den måten utvide disponibelt areal.
- Vise hvordan kravet om universell utforming skal gjennomføres for utearealer på arenataket og hvilke tekniske og økonomiske konsekvenser foreslått løsning vil få (jamfør foreslått endring i bestemmelsene pkt 3.2).
- Gjennomføre dialog med brukergruppene hvor det redegjøres for hvordan dette planforslaget imøtekommer innspill de har lagt fram.

Ved votering ble rådmannens innstilling satt opp mot forslaget fra fra Holt.

Forslaget fra Holt fikk 2 stemmer (MDG, SP) og falt. Rådmannens innstilling ble vedtatt.

Øivind Holt (MDG) ba om protokolltilførsel.

Vedtak:

I medhold av plan- og bygningslovens § 12-10 vedtar hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø å legge forslag til «Detaljregulering for Os skole og idrettshall» (nasjonal plan-ID: G-716) ut på høring og offentlig ettersyn med følgende endringer:

- Ordlyden i bestemmelsenes pkt. 4.4 – bokstav a), siste punktum endres til: «*I BKB og BU skal det avsettes minimum 12 m² uteareal for opphold og lek pr. elev*».
- Ordlyden i bestemmelsenes pkt. 3.2 endres til: «*Alle fellesanlegg, publikumsrettede bygninger og trafikkanlegg med videre skal være universelt utformet. Det skal sikres god tilgjengelighet i anleggene, både innendørs og utendørs, for hele befolkningen. Utendørs oppholdsareal skal være universelt tilgjengelig også utover skolens åpningstid*»
- Planbeskrivelsen justeres slik at vurderingen av krav om konsekvensutredning, og temaet konsekvenser for kulturmiljø og bevaringsverdig bebyggelse tydeliggjøres, og utdypes ytterligere.

Plandokumentene består av planbeskrivelse datert 13.02.2019 sist revidert 29.03.2019, og bestemmelser og plankart datert 29.03.2019.

Protokolltilførsel fra Øivind Holt (MDG):

Halden kommune er i denne saken både forslagstiller og planmyndighet. Innad i administrasjonen er det ikke noe klart skille mellom ansatte som arbeider med utarbeidelse av planforslag, og de som behandler planforslag og lager saker til politisk behandling. Det må være et grunnleggende prinsipp å sikre en objektiv og likartet behandling av utbyggingssaker uansett om det er kommunen eller en privat utbygger som fremmer et planforslag; man må unngå en "bukken og havresekken" situasjon.

Saken er omstridt, viktig for byutviklingen og har betydelige miljømessige og økonomiske konsekvenser. For å sikre en objektiv vurdering av forslaget som innebærer riving av Os skole, bør derfor et utenforstående kompetansemiljø utarbeide en KU. Både for å skape aksept lokalt og dessuten sikre planavdelingens legitimitet som uhildet planmyndighet.

Skisseprosjekt "Favn" har ihht planbeskrivelsen et bruttoareal på 15 774 kvm. Bruksareal er ikke oppgitt, men ligger nær grensen for KU utredning etter forskriftens §6, på 15 000 kvm BRA. Uansett er byggets omfang av en størrelsesorden som ligger nær oppunder kravet som automatisk utløser KU. Konsekvensene av et så stort tiltak bør derfor vurderes mye mer inngående enn det som er gjort i planforslaget.

Rådmannen skriver i sitt saksframlegg at vurdering av å utvide planområdet ikke er gjennomført av hensyn til å holde framdriftsplanen. Ny skole og Arena på Os vil ha stor innvirkning for byen og området på Nordsiden i kanskje 50-100 år. Det planlegges dessuten andre anlegg som har tilknytning til idrett- og oppvekstsentret, på nærliggende tomter (Storsentret, svømmehall). Slik saken nå er lagt fram, er flere sentrale problemstillinger skjøvet over i byggesaksbehandling eller forutsatt løst gjennom privatrettslige avtaler (f.eks tilgang og bruk av P-huset). Hensikten med en reguleringsplan er å få belyst alle sider av et prosjekt og i særdeleshet for et område anlagt for offentlig bruk.

Det er sentralt i alt planarbeid å gjennomføre en grundig dialog med alle aktuelle brukergrupper (PBL §5.1 «Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning»).

Rådmannens innstilling:

I medhold av plan- og bygningslovens § 12-10 vedtar hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø å legge forslag til «Detaljregulering for Os skole og idrettshall» (nasjonal plan-ID: G-716) ut på høring og offentlig ettersyn med følgende endringer:

- Ordlyden i bestemmelsenes pkt. 4.4 – bokstav a), siste punktum endres til: «I BKB og BU skal det avsettes minimum 12 m² uteareal for opphold og lek pr. elev».
- Ordlyden i bestemmelsenes pkt. 3.2 endres til: «Alle fellesanlegg, publikumsrettede bygninger og trafikkanlegg med videre skal være universelt utformet. Det skal sikres god tilgjengelighet i anleggene, både innendørs og utendørs, for hele befolkningen. Utendørs oppholdsareal skal være universelt tilgjengelig også utover skolens åpningstid»
- Planbeskrivelsen justeres slik at vurderingen av krav om konsekvensutredning, og temaet konsekvenser for kulturmiljø og bevaringsverdig bebyggelse tydeliggjøres, og utdypes ytterligere.

Plandokumentene består av planbeskrivelse datert 13.02.2019 sist revidert 29.03.2019, og bestemmelser og plankart datert 29.03.2019.

Saksutredning:

Bakgrunn og vurdering

Forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall ble fremmet for ny 1. gangs behandling i utvalgets møte 23.04.2019. Det ble fattet slikt vedtak - PS 2019/39 (vedlegg 1):

«Saken vedrørende detaljregulering for Os skole og idrettshall utsettes en uke. Rådmannen bes i mellomtiden avklare behovet for - og fremdrift - for en eventuell konsekvensutredning - og en risikovurdering».

Oppstart av arbeidet med detaljreguleringen for dette prosjektet ble varslet 05.02.2018. I forbindelse med varslingen ble det konkludert med at planen ikke var omfattet av Forskrift om konsekvensutredninger (Forskrift om konsekvensutredninger FOR-2017-06-21-854, heretter benevnt forskriften). Vurderingen som ble foretatt av forslagsstiller følger vedlagt (vedlegg 2). Administrasjonen sluttet seg til denne

vurderingen. Da oppstart av planarbeidet ble varslet var det forutsatt at Os skole *ikke* skulle rives. Etter kommunestyrets valg av skisseprosjektet «Favn» i desember 2018, ble et vesentlig forhold i planarbeidet endret ved at gamle Os skole nå forutsettes revet.

§§ 6 og 8 i forskriften gir reglene for om en plan er omfattet av denne eller ikke. § 6 omfatter planer som *alltid* skal konsekvensutredes. Planer som går inn under denne § framgår av forskriftens vedlegg I. Sentralt i denne sammenheng er en vurdering av om planen faller inn under vedlegg 1, nr. 24: «*Næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m²*». Ved oppstart av planarbeidet ble det konkludert med at det ikke ville bli lagt til rette for bebyggelse med bruksareal (BRA) på over 15 000m². I planprosessen har administrasjonen bedt forslagsstiller om å kvalitetssikre at man fremdeles er under denne arealgrensen også med skisseprosjektet «Favn». Dette er bekreftet fra forslagsstillerens side, og det er på denne bakgrunn konkludert med at planen heller ikke nå er omfattet av forskriftens vedlegg I, og at det dermed ikke utløses krav om konsekvensutredning etter § 6.

§ 8 omfatter planer som skal konsekvensutredes hvis de får *vesentlig konsekvenser for miljø og samfunn*. Planer som omfattes av denne § framgår av forskriftens vedlegg II. Aktuelt i denne sammenheng er vedlegg II, nr. 11, bokstav j: «*Næringsbygg, herunder kjøpesentre som ikke inngår i pkt. 10 b, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål.*» Planen omfattes av dette punktet, og skal dermed vurderes etter § 10 som gir kriteriene for vurderingen av om en plan kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Ved oppstart av planarbeidet ble det konkludert med at planen ikke fikk vesentlige virkninger for miljø og samfunn og følgelig heller ikke var omfattet av forskriftens § 8. Det var da forutsatt at Os skole skulle bestå. Det var også på dette tidspunktet lagt til grunn at Halden bad ville måtte rives, men denne bygningen i seg selv ble ikke vurdert til å ha en verneverdi som utløste krav om KU. Denne vurderingen understøttes av det faktum at fylkeskonservator som fagetat, i sin uttalelse ved varsel om oppstart av planarbeidet (se vedlegg 3), ikke har nevnt Halden bad, hverken i sin tilbakemelding på vurderingen av kravet til konsekvensutredning, eller i den konkrete vurdering av verneverdige elementer innenfor planområdet. Derimot er både Os skole, Os allé, og kvartalet Hannibal Sehesteds gate - Os allé - Rektor Frølichsgate nevnt av fylkeskonservator som viktige elementer innenfor planområdet.

Når det nå er forutsatt at gamle Os skole skal rives omfattes planen i utgangspunktet av § 8 ved at kriteriene som framgår av § 10, 3. ledd, bokstav b) slår inn (*truede arter eller naturtyper, verdifulle landskap, verdifulle kulturminner og kulturmiljøer, nasjonalt eller regionalt viktige mineralressurser, områder med stor betydning for samisk utmarksnæring eller reindrift og områder som er særlig viktige for friluftsliv*). Denne endringen i planforutsetningene (beslutningen om riving av Os skole), og dermed endringen i planens stilling i fht. forskriften, ble besluttet etter at oppstart av planarbeidet ble varslet, men før planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn. Forskriftens § 8, siste ledd angir behandlingsmåte i slike tilfeller:

«Hvis det mellom varsel om oppstart av planarbeidet etter plan- og bygningsloven og utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn fremkommer nye opplysninger eller skjer endringer i faktiske forhold som medfører at planen likevel kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det i planforslaget gis en særskilt redegjørelse for planens virkninger.»

I «*Veiledningsnotat – Konsekvenstudredninger for planer etter plan- og bygningsloven*» (KMD 2017) står det følgende om endringer av faktiske forhold i en plan etter varsel om oppstart som gjør at planen krever konsekvensutredning:

«Hvis en plan etter § 6 endres mellom varsel om oppstart av planarbeidet og utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn, og endringen medfører at planen omfattes av første ledd bokstav a eller b, skal planen behandles etter reglene i kapittel 5 og 6.

Dersom det for en plan etter § 8 fremkommer nye opplysninger eller skjer endringer i faktiske forhold mellom oppstart av planarbeidet og utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn, og dette medfører at planen likevel kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det i planforslaget gis en særskilt redegjørelse for planens virkninger.»

Dette planarbeidet er altså omfattet av § 8, og det skal dermed gjøres en særskilt redegjørelse for planens virkninger, men ikke utarbeides en egen konsekvensutredning. Det vises forøvrig til vedlagte juridiske vurdering av spørsmålet om krav til konsekvensutredning (vedlegg 4).

I planbeskrivelsen (sendt ut til forrige møte) er virkningen av planforslaget beskrevet i kap. 6. Det er utarbeidet fagutredninger på ulike temaer. Den konkrete vurderingen av forholdet til forskriften, og beskrivelse og vurdering av konsekvenser i fht. kulturmiljø og bevaringsverdige bygninger, er imidlertid spredt på flere ulike kapitler i planbeskrivelsen (se planbeskrivelsens kap. 2.4, 5.4, 5.9, 6.12, og 6.13, samt ROS-analysen). Dette gjør at dette temaet framstår som noe uoversiktlig. Det kan med fordel samles i et kapittel slik at lesbarheten blir bedre. Det bør også vurderes om temaet kan utdypes mer.

Det foreslås på denne bakgrunn at planforslaget vedtas lagt ut til høring og offentlig ettersyn med de endringene av bestemmelsene som framgår av PS 2019/39, samt at planbeskrivelsen justeres slik at vurderingen av kravet om konsekvensutredning og temaet konsekvenser for kulturmiljø og bevaringsverdig bebyggelse utdypes ytterligere.

Administrasjonen antar at de justeringene som skal foretas ikke er spesielt tidkrevende og i liten grad vil forsinke planprosessen.

Når det gjelder risikovurdering vises det til ROS-analysen som er vedlegg til planen, og som ble sendt ut i forbindelse med 1. gangs behandlingen av planforslaget (PS 2019/27).

Konklusjon

«Forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall» vurderes ikke å være omfattet av krav om konsekvensutredning etter Forskrift om konsekvensutredninger §§ 6 og 8. Planforslaget foreslås lagt ut på høring og offentlig ettersyn med følgende endringer:

- Ordlyden i bestemmelsenes pkt. 4.4 – bokstav a), siste punktum endres til: *«I BKB og BU skal det avsettes minimum 12 m² uteareal for opphold og lek pr. elev».*
- Ordlyden i bestemmelsenes pkt. 3.2 endres til: *«Alle fellesanlegg, publikumsrettede bygninger og trafikkanlegg med videre skal være universelt utformet. Det skal sikres god tilgjengelighet i anleggene, både innendørs og utendørs, for hele befolkningen. Utendørs oppholdsareal skal være universelt tilgjengelig også utover skolens åpningstid»*
- Planbeskrivelsen justeres slik at vurderingen av krav om konsekvensutredning, og temaet konsekvenser for kulturmiljø og bevaringsverdig bebyggelse utdypes ytterligere.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Ulf Ellingsen

Bernt-Henrik Hansen