

Saksframlegg

Detaljregulering av Tungavegen 26, r20170019, avvisning av planforslag til høring og offentlig ettersyn

Arkivsaksnr.: 16/17184

Forslag til vedtak:

Bygningsrådet avviser å legge forslag til detaljregulering av Tungavegen 26 ut til høring og offentlig ettersyn.

Begrunnelsen for å avvise forslaget er at det er i strid med kommuneplanens arealdel 2012-2024 og Interkommunal arealplan, vedtatt 13. februar 2015, å tillate mer forretning på Tunga.

Reguleringsplanforslaget er vist på kart i målestokk 1:1000, merket Asplan Viak, datert 9.1.2018, i bestemmelser datert 9.1.2018, og beskrevet i planbeskrivelsen, datert 9.1.2018.

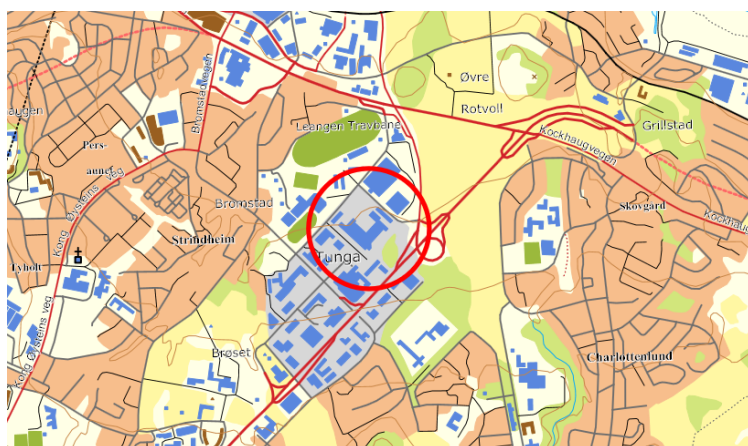
Vedtaket fattes i henhold til plan- og bygningsloven § 12-11.

Saken gjelder

Innsendt reguleringsplanforslag utarbeidet av Asplan Viak som plankonsulent, på vegne av forslagstiller Tungaveien 26 AS. Kommunen mottok komplett planforslag 7.7.2017. Reguleringsplanforslaget er beskrevet i vedlagte planbeskrivelse. Bestemmelsene og planbeskrivelsen er ikke ferdig bearbeidet av Trondheim kommune, men er lagt ved slik de er utformet av forslagstiller.

Formålet med planen er å omdisponere området fra næringsmiddelindustri til lager, industri, kontor og forretning.

Forretningsarealet i planforslaget er tenkt som ny lokalisering for Coop Obs Bygg som i dag er på Lade. Areal avsatt til kontor/industri er regulering av dagens situasjon for Analysesenteret. Resterende del reguleres til lager- og industriformål i samsvar med kommuneplanens arealdel.



Oversiktskart

Utfordringer i planen

- Det er behov for områder til næringsformål
- Forretningsarealer gir flere bilkilometer og høyere CO₂-utslipp i regionen
- Vegnettet er tilpasset tungtrafikk og arealkrevende næringer

Overordnede planer (IKAP og KPA) viser at Tunga skal være et område for næring, industri og lager. Forretning tillates ikke. Tunga er et av få områder i Trondheim som har veldig god tilknytning til overordnet vegnett tilpasset tungtrafikk.

Det er mangel på egnet næringsareal i kommunen. Trondheim og regionen er i vekst. Dersom Trondheim skal kunne ta imot vekst i næringsvirksomheter og ha tilstrekkelig næringsareal for virksomheter som må flytte ut transformasjonsområdene, må kommunen ta vare på eksisterende næringsarealer. Framtidens næringer kan trenge arealer nært hovedvegnettet i byen.

Hele Tunga er under stort press for omdisponering til andre funksjoner enn de som er vedtatt i overordnede planer. Med en transformasjon av Tungavegen 26 til forretning for plasskrevende varer, vil presset øke. En omdisponering vil kunne gi presedens for Tunga som helhet.

Tidligere vedtak og planpremisser

Overordnede planpremisser

Kommuneplanens arealdel 2012-2024 (KPA):



Utsnitt av KPA som viser det sammenhengende næringsområdet.

Ønsket formål forretning er ikke i tråd med kommuneplanens arealdel 2012-2024, der området er avsatt til næringsbebyggelse og forretning ikke tillates. Området er i KPA angitt med en egen bestemmelse § 1.2 for bestemmelsesområde Tunga. Der er det en begrensning av totalt omfang av areal for arbeidsplassintensive virksomheter av hensyn til trafikale konsekvenser og økt transportarbeid.

Eksisterende og foreslått veganlegg og et mindre areal regulert til

forretning og industri/lager, ligger delvis innenfor arealer avsatt til framtidig grønnstruktur. I vedtatt detaljplan R0198b fra 1989 er en del av eksisterende bebyggelse regulert til kontor. Arealer i planforslaget foreslått avsatt til lager/industri er i tråd med KPA.

Interkommunal arealplan for Trondheimregionen – IKAP 2:

IKAP for Trondheimregionen følger opp og detaljerer NY GIV. IKAP 2 ble vedtatt 13.2.2015 og er gjeldende arealplan for regionen. IKAP viser til at byområdet i Trondheim og senterområdene i eksisterende regionale sentra og kommunesentra, skal utvikles til næring og boliger gjennom fortetting/omforming. Besøks- og arbeidsintensive virksomheter skal i størst mulig grad lokaliseres i områdene som er best tilgjengelig med kollektiv, sykkel og til fots, jmfør abc-prinsippet.

Tidligere vedtak

Ved behandling av kommuneplanens arealdel i bystyret 21.3.2013 ble det flertall for følgende merknad:

”Det gamle slakteriet i Tungaveien 26 er i dag under avvikling, og eierne har startet eget planarbeid med konsekvensutredning med tanke på å utvikle tomten til annet enn industriformål. Et nytt planforslag vil mest sannsynlig inneholde forslag om andre formål enn dagens. Da dette er et område som er i sterk endring og nye planer ikke per i dag er utredet, mener merknadsstillerne at det må være opp til behandlingen av den aktuelle reguleringsforespørselen å ta endelig stilling til bruksformål og eventuell fordeling av disse”.

Bygningsrådet behandlet 21.1.2014 i sak 225/13 et forslag til omregulering av området med følgende vedtak:

Bygningsrådet anbefaler at det kan settes i gang detaljregulering av område Tungaveien 26 gnr/bnr 15/27 m.fl. i tråd med det som er skissert av tiltakshaver i alternativ 0 (industri og kontor, tilsvarende dagens bruk). Trondheim har et stort behov for mer næringsareal med god nærhet til hovedvegnettet, og bygningsrådet imøteser en omregulering som gir rom for høyere utnyttelsesgrad på eiendommen.

I bygningsrådet 1.9.2015 ble følgende vedtatt under eventuelt:

Vedtak:

I forbindelse med behandlingen av kommuneplanens arealdel i bystyret 21.3.13 ble det flertall for følgende merknad:

”Det gamle slakteriet i Tungaveien 26 er i dag under avvikling, og eierne har startet et eget planarbeid med konsekvensutredning med tanke på å utvikle tomten til annet enn industriformål. Et nytt planforslag vil mest sannsynlig inneholde forslag om andre formål enn dagens. Da dette er et område som er i sterk endring og nye planer ikke per i dag er utredet, mener merknadsstillerne at det må være opp til behandlingen av den aktuelle reguleringsforespørselen å ta endelig stilling til bruksformål og eventuell fordeling av disse.”

Bygningsrådet har etter dette behandlet et forslag til omregulering av området, som ble avvist. Bygningsrådets flertall begrunnet avslaget i den konkrete saken med at forslaget som var framlagt var for omfattende. Det må imidlertid ikke tolkes som at bystyrets flertallsmerknad ikke lenger er gyldig. Det ligger fortsatt et ønske fra bystyret til grunn om å utvikle området.

Med utgangspunkt i sistnevnte vedtak ble det påbegynt en planprosess som krever planprogram og konsekvensutredning, siden forslaget strider mot overordnet plan.

Planprogram ble fastsatt av Bygningsrådet 20.12.2016. De viktigste utredningstemaene i planprogrammet er tilgjengelige næringsarealer i Trondheim kommune, handel, trafikkvekst, trafiksikkerhet og kollektivtrafikk. Det skulle utredes to alternativ. Alternativ 0 var med tilsvarende virksomhet som i dag, altså industri og kontor. Alternativ 1 beskriver utbygging av Coop Obs Bygg, mens øvrige formål beholdes som i dag. Utredningsplikten anses som oppfylt.

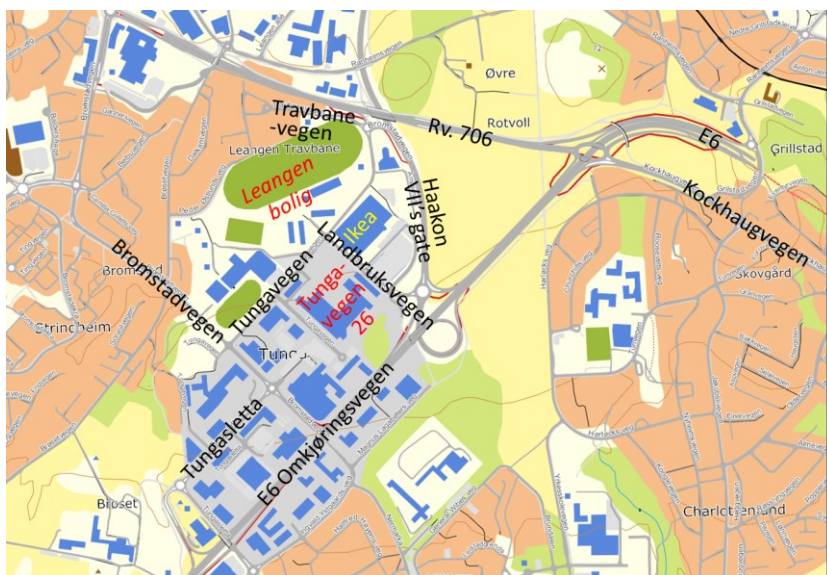
Planområdet



Planområdet ligger på Tunga, ca. 4 km øst for Trondheim sentrum. Planområdet avgrenses av IKEA i nordøst, travbanen og Leangen idrettshall i nordvest, lager-, industri- og kontorbebyggelse i sørvest og Omkjøringsvegen i sørøst. Planområdet er på ca. 31 360 m².

Eiendommen benyttes i dag til utleie til deler av Nortura sin virksomhet, som ennå ikke er flyttet/avsluttet. I tillegg inneholder planområdet ubebyggt areal ut mot E6. Nordøst i planområdet ligger Trondheim kommunes Analysesenter. Nord i planområdet ligger IKEA sitt helt nye lagerbygg, med bruforbindelse over Landbruksvegen til IKEA.

Trafikkforhold



Planområdet har i dag kjøreatkomst både fra Landbruksvegen og Tungavegen. Planområdet ligger sentralt plassert med kort adkomst fra det overordnede hovedvegnett i Trondheim øst, med E6 Omkjøringsvegen, Haakon VII's gate, riksveg 706 og Bromstadvegen.

Figur 1 Vegnettet rundt planområdet.

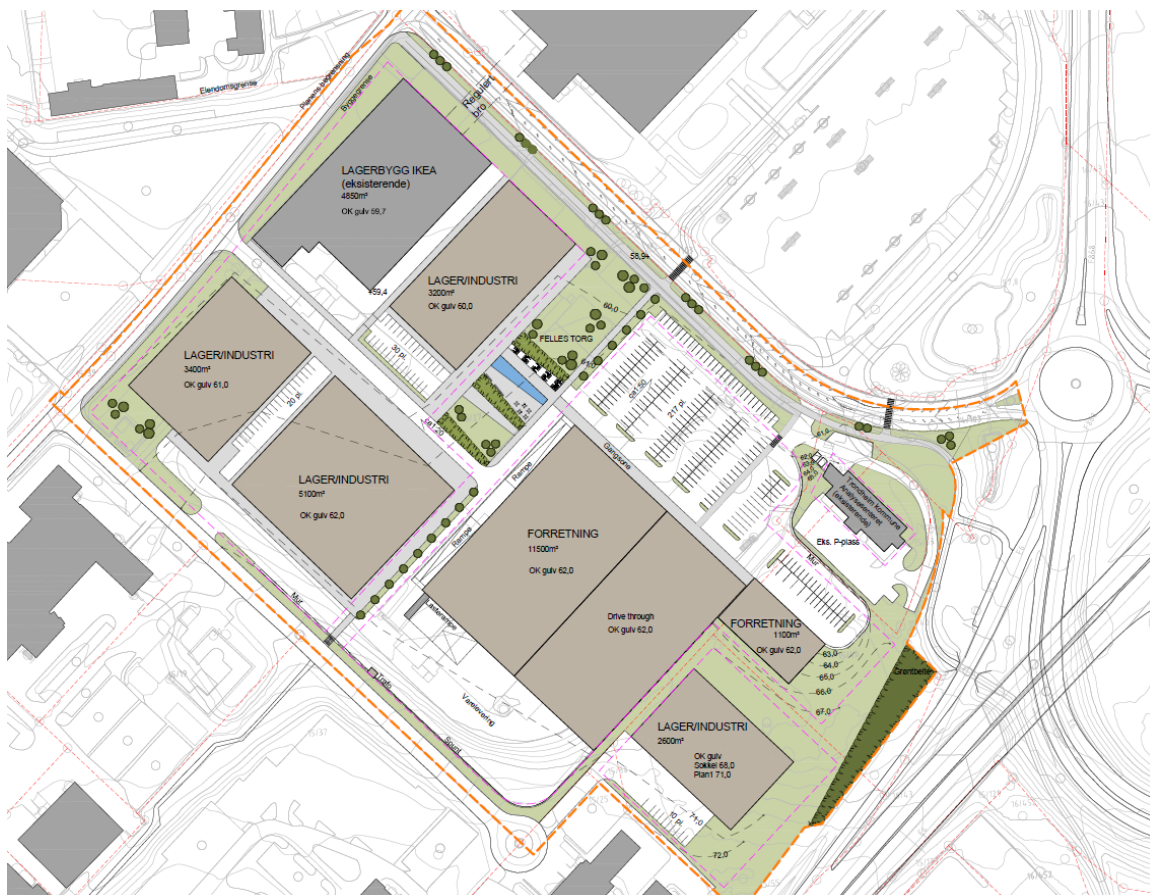
Beskrivelse av planen

Dagens bygningsmasse til Nortura er forutsatt revet. IKEAs lager er etablert i nord, og Coop Obs Bygg «Øst» foreslås i sørøstre del av tomta. Analysesenteret bevares som i dag. Det legges i tillegg til rette for en utbygging av Statsbygg sin tomt, gnr/bnr: 15/55. På øvrig del av eiendommen videreføres dagens regulering, og det foreslås oppført ny lager- og industribebyggelse.

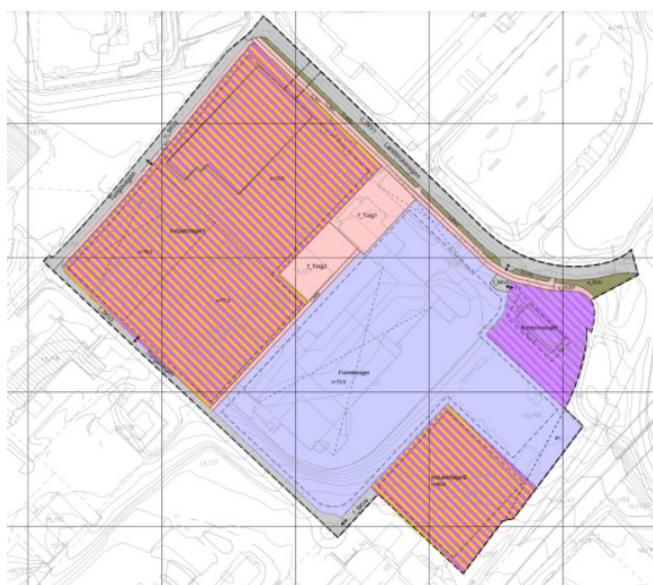
Maksimalt bebyggt areal innenfor hvert enkelt formål kan utgjøre BYA = 80 % inklusive overflateparkering. På forretningsformålet foreslås inntil 15 000 m² BRA detaljhandel.



Planområdet ligger i ytre sone for parkeringsdekning, noe som betyr mellom 225 og 600 parkeringsplasser tilknyttet forretningsarealet.



Illustrasjonsplan som viser mulig bebyggelse, parkeringsplasser, gangsoner og vegetasjon.



Plankart

Virkninger

Det er i hovedsak virkningene av å innføre forretning innenfor næringsområdet på Tunga som er rådmannens begrunnelse for å avvise planforslaget.

Konsekvenser for næringsområdet Tunga

Plankonsulenten argumenterer for at det er lite sannsynlig at en transformasjon av planområdet til forretning for plasskrevende varer vil ha presedensvirkning for resten av Tungaområdet, og at

Plankart viser foreslått arealformål, hvor blått viser område tenkt transformert til forretning. Lys rosa viser foreslått plassering av torg.

Stripede deler av området viser formål som er i tråd med gjeldende regulering industri/lager. Eksisterende Analysesenter (lilla i sørøst på plankartet) har betegnelsen kontor/industri.

det ikke er naturlig å se for seg en omfattende transformasjon av Tunga til handelsvirksomhet på kort sikt. Rådmannen er uenig i denne vurderingen. Det er allerede flere andre initiativ om bruksendring fra lager og industri til (plasskrevende) forretning på Tunga. Argumentasjonen vil i stor grad kunne være likelydende, og en åpning for mer plasskrevende forretning kan absolutt være presedensskapende for området som helhet.

Konsekvenser for næringsarealer i Trondheimsregionen

Handelsanalysen vedlagt planforslaget konkluderer med at *"En eventuell omdisponering av Tunga-området fra lager/ industri til annen bruk, medfører at det må settes av nye arealer til denne type næring andre steder i regionen."* Handelsanalysen konkluderer også med at det er satt av nok areal til plasskrevende næring i regionen til at vekst og relokaliseringer vil bli ivaretatt fram til 2040, og at tretti dekar i seg selv ikke gir store utslag.

Rådmannen er uenig i denne vurderingen. Tungaområdet er ikke regnet som transformasjonsområde i analysene til IKAP2, og relokalisering av bedrifter fra dette området ble derfor ikke medregnet i vurderingene om framtidig behov for erstatningsareal. Tungaområdet har over lengre tid vært under press for omforming til andre formål, men representerer fortsatt en type sentralt beliggende næringsareal med god tilgang på hovedvegnettet som det i dag er lite av i regionen. Eventuelle erstatningsarealer vil trolig måtte ligge mindre sentralt. Det er ikke bare lager- og industribedrifter som har behov for sentralt beliggende og lett tilgjengelige områder. Det samme gjelder håndverksbedrifter og engroshandel.

Trondheim kommune har i tillegg utpekt flere store transformasjonsområder for byutvikling og fortetting, som Nyhavna, Tempe og Sluppen. I disse transformasjons- og sentrumsområdene er det i dag en god del lokalservicevirksomheter og transportbedrifter. Mange av disse bedriftene må på sikt flytte ut. Dersom alle arealkrevende virksomheter flytter fra sentrumsformål (eksisterende og framtidig) vil de trenge ca 800 dekar erstatningsareal (forutsatt samme tomteutnyttelse som i dag).

Det er mangel på egnet næringsareal i kommunen, og næringslivet uttrykker bekymring for dette. Trondheim og regionen er i vekst. Det forventes vekst i lager/logistikknæringen og økt etterspørsel etter lokalservicevirksomheter som rørleggere, elektrikere, bilverksted, bygg og anlegg.

For både å kunne ta i mot vekst i næringsvirksomheter og ha tilstrekkelig næringsareal for virksomhetene som må flyttes ut av transformasjonsområdene, trenger vi å ta vare på eksisterende næringsarealer og beholde muligheten for å ta i bruk de arealene som er avsatt som framtidig næringsareal i kommuneplanens arealdel.

Formannskapet vedtok i [møte 5.1.2016 \(sak PS 1/16\)](#) at rådmannen skal gå i dialog med næringslivet og legge frem en plan for fortetting og bedre utnyttelse av eksisterende næringsareal, og identifisere nye områder for næringsareal. Dette arbeidet er nedfelt i Strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen som skal sendes på høring i februar 2018.

Konsekvenser for handel

Beregninger med "ATP handel" viser at det nye handelstilbudet kan forventes å konkurrere mest med områder som ligger andre steder på Tunga og på Lade-Leangen. Moholt-Nardo og Midtbyen ser ut til å tape mindre i markedsandeler på grunn av ulik varesammensetning. Beregningene viser videre at det er sannsynlig at etablering av et plasskrevende handelstilbud på Tunga gir noe mindre bilkjøring internt i Trondheim, men at det fører til flere bilkilometer fra kunder som bor ellers i regionen. I sum gir dette litt flere bilkilometer og noe høyere CO₂-utslipp for regionen.

Det blir hevdet at forskjellen er liten og nærmest neglisjerbar (0,15 %), og påvirkes av mange andre faktorer som vil kunne gi større utslag på det totale regnskapet. Det som nevnes er mulighet for høyere befolkningsvekst i nærområdet, mulighet for framtidig utbygging av gang-/sykkel og kollektivnett og effekten av etablering av nye handelstilbud for plasskrevende handel i Malvik og Melhus.

Rådmannen er klar over at effekten av tiltak av denne størrelsen i en ATP-handelsmodell som regel vil framstå som små, da en tilførsel på 13 000 m² handelsareal vil utgjøre en svært liten andel av den samla handelsomsetninga i regionen. Det er derfor også viktig å vurdere i hvilken retning resultatene peker. I dette tilfellet peker modellen på flere bilkilometer og høyere CO²-utslipp når alt annet holdes konstant. Usikkerhet knyttet til ulike forhold kan slå begge veier.

Konsekvenser for vegnettet

Flere forretnings- eller kontorbygg ble etablert på Tunga i strid med forrige kommuneplan, hvorav Fylkesmannen hadde innsigelse til to planer. Bystyret vedtok 30.8.2012 en endring av kommuneplanens arealdel 2012-2024, ved § 1.2 bestemmelsesområde Tunga, som presiserer at det ikke skal tillates ytterligere planer med arbeidsplassintensive virksomheter på Tunga av hensyn til konsekvenser for vegnettet, mål i kommuneplanens arealdel og i Miljøpakken. Det er ikke vedtatt reguleringsplaner i strid med denne bestemmelsen så langt.

Avsatte næringsområder i Trondheim og i regionen ligger langs hovedvegnettet for å imøtekomme virksomhetenes behov for lokalisering. Dette er også en trafiksikker løsning ved at man unngår fremmedtrafikk og tungtrafikk på lokalvegnettet der det er blandet trafikk og flere myke trafikanter. En slik lokalisering er forankret i kommuneplanens arealdel og interkommunal arealplan (IKAP) gjennom lokaliseringsprinsippet *Rett virksomhet på rett plass*. Avsatte næringsområder skal prioriteres for arealkrevende virksomheter (lager/logistikk, lokalservicevirksomheter, industri).

Kollektivtilgjengelighet og ABC-prinsippet

IKAP og KPA slår fast at ABC-prinsippet skal legges til grunn for tilrettelegging av næringsareal til forskjellige bransjer. Handelsanalysen vedlagt planforslaget sier området i dag framstår som et C-område, og er i dag mer egnet for lager- og industrivirksomhet enn for handel med arealkrevende varer. Plankonsulentene mener imidlertid at området vil få B-kvaliteter, på grunn av ny hovedsykkell rute mellom østlige bydeler med trasé over travbanen, samt at området som helhet transformeres til mer arbeidsplass- og besøksintensiv bruk, begrunnet i nærheten til utbyggingsområdene Travbanen og Rotvoll. Rådmannen er uenig i vurderingen. I dag er Tunga blant områdene i byen innenfor tettbebyggelse som har dårligst kollektivtilgjengelighet.

Vurdering

Planforslagets utforming og kvalitet

Planforslaget er utredet i tråd med planprogrammet og er tilstrekkelig grunnlagt og dokumentert til at det kan behandles.

Avveining av konsekvenser

Fremtidig arealbruk på Tunga i langsiktig perspektiv

Ved stadfestelse av planprogrammet sa rådmannen at:

Rådmannen mener det er faglig gode grunner for å opprettholde dagens arealbruk i tråd med KPA og tidligere vedtak. Slik saken nå er lagt fram er den i tråd med vedtaket fra 1.9.2015, og mer i tråd med områdets funksjon som industri- og næringsområde enn tidligere forslag til annen bruk som har vært fremmet. Et planprogram med konsekvensutredninger kan bidra til å gi et klarere bilde av virkningen av foreslått omforming, og bidra til en avklaring om framtidig utvikling

i området i et mer langsiktig perspektiv. Det er planlagt og planlegges stor utvikling rundt Tungaområdet bl.a. Øvre Rotvoll, Leangen travbane, Brøset og Granåsen gård, og Brundalsforbindelsen og ny superbustrasé mellom knutepunkt på Strindheim og Dragvoll vil påvirke situasjonen. Det er derfor en viktig avveining av hva som er riktig arealbruk på Tunga i et mer overordnet og langsiktig perspektiv.

Rådmannen anbefaler at planprogrammet stadfestes. Underveis i prosessen vil rådmannen vurdere om det er grunnlag for å se på en mer helhetlig framtidig utvikling av området slik bestemmelsesområdet i KPA § 1,2 og sak 132/12 Tunga, endring av kommuneplanens arealdel, vedtatt i Bystyret 30.8.2012, angir.

Rådmannen har over tid uttrykt bekymring for å åpne opp for handel og kontor på en del av Tunga, da det kan føre til økt press på omforming av hele Tungaområdet. Rådmannen og Næringsforeningen i Trondheimsregionen (NiT) er enige om at det er begrenset tilgang på arealer for arealkrevende næring innenfor Trondheim kommune.

IKAP-2, som angir mål, strategier og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen, vedtatt i Trondheimsregionen 13.2.2015, sier at næringsareal til arealkrevende næringsvirksomhet skal lokaliseres mest gunstig i forhold til godsstrømmer og øvrig trafikkskaping. I Trondheimsregionen skal det sikres tilgjengelig næringsareal til arealkrevende bedrifter.

Rådmannen kan ikke se at utredningene i denne eller andre saker så langt har vist at Tunga bør transformeres til annen arealbruk.

Næringstomter kan komme under press

Områder som egner seg til arealkrevende næring i Trondheim, er på grunn av sin sentrale beliggenhet og gode tilgang til hovedvegnettet, under press. Kommunen får jevnlig henvendelser med forslag om endring til annet formål som kontor, handel og boligbebyggelse. Dette kan føre til høyere tomtepriser, med konsekvens at arealkrevende bedrifter presses ut til mer perifere næringsareal i regionen. Dette er etter rådmannens vurdering en uheldig situasjon, siden en stor del av bedriftene bare har Trondheim som sitt marked. Tunga er et større område med svært god tilgjengelighet til hovedvegnettet, og egner seg godt til denne typen næringsvirksomhet. Hver enkelt tomt kan ses som bare en liten endring, men til sammen gir dette konsekvenser for samlet tilgjengelig areal, og presedens for tilsvarende endringer på nabotomter.

Områder tiltenkt plasskrevende handel

Det er avsatt arealer for plasskrevende handel/ varer på Tiller og Lade, og rådmannen mener at Tunga i så stor grad som mulig bør forbeholdes annen næringsvirksomhet. Bransjer som byggvare, møbel og hagesentre er preget av bransjeglidning over til detaljhandel, og verken området eller vegnettet er i dag tilpasset eller egnet for butikker med mange besøkende eller myke trafikanter.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Planforslaget vil ikke gi økonomiske konsekvenser for kommunen direkte, utover drift av kommunale samferdselsanlegg.

Medvirkningsprosess

Planprogrammet har vært på høring, og det ble kunngjort oppstart av reguleringsplanarbeid samtidig. Parallelt med varsling av igangsatt planarbeid ble det sendt en anmodning om uttalelse til høringsparter med næringsinteresser: LO i Trondheim, Næringsforeningen i Trondheimsregionen, Næringslivets hovedorganisasjon, Håndverkerforeningen i Trondheim og Entreprenørforeningen– Bygg og anlegg Trøndelag

Trondheim kommune

Konklusjon

Rådmannen finner at planforslaget er i strid med kommuneplanens arealdel 2012-2024 og interkommunal plan for Trondheim.

Rådmannen anbefaler derfor at planforslaget avvises.

Rådmannen i Trondheim, 23.1.2018

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Gunn Helen Lundgreen
byplansjef

Páll Tómasson
saksbehandler

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg

Vedlegg 1: Planbeskrivelse datert 9.1.2018

Vedlegg 2: Reguleringskart, datert 9.1.2018

Vedlegg 3: Reguleringsbestemmelser, datert 9.1.2018

Vedlegg 4: Revidert vurdering av handel og næring datert 8.11.2017

Vedlegg 5: ROS- analyse, datert 6.7.2017