



Vår ref. 25/13512 - 44
Saksbehandler Solveig Vaaga
Dato 09.10.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
48/26	Utvalg for teknisk sektor	03.11.2026

Detaljregulering for gbnr. 221/1076 m.fl. - Nensetkroken - Nenset Terrasse - Prinsippavklaring

Kommunedirektørens innstilling

Som følge av hensynet til naturverdiene i skråningen ned mot Skienselva, skal felt BB1 ikke videreføres som utbyggingsområde i ny reguleringsplan for Nensetkroken – Nenset terrasse. I det videre planarbeidet omdisponeres arealet til et formål som ivaretar naturverdiene i området.

Bakgrunn for saken

I 2025 ble det sendt inn byggesøknad for blokkbebyggelse på 2-4 etasjer med til sammen om lag 57 leiligheter på arealer omfattet av reguleringsplanene for Nenseth gård og Nenset Terrasse. Utbyggingen var i tråd med bestemmelsene for felt BB1 i reguleringsplanen for Nenset Terrasse, men ikke med bestemmelsene for felt BK2 i reguleringsplanen for Nenseth gård. Det oppsto derfor behov for nytt planarbeid, og det ble igangsatt detaljregulering for gbnr. 221/1076 m.fl. – Nensetkroken - Nenset Terrasse.

I forbindelse med byggesøknaden for BB1, ble det gjort geotekniske undersøkelser. Det ble avdekket sprøbruddmateriale i skråningen mellom felt BB1 og Skienselva. For at utbygging skal kunne tillates, kreves det etablering av motfylling som sikringstiltak. Dette krever utfylling i vann og motfylling i skråningen ned mot Skienselva, noe som gjeldende plan ikke åpner for. Felt BB1 kan derfor heller ikke bygges ut før det foreligger en reguleringsplan.

Underveis i den pågående planprosessen ble det kartlagt en naturtype av nasjonal interesse, gammel høgstaudegråorskog, utenfor felt BB1 i skråningen ned mot Skienselva. Dette har ført til en konflikt mellom behovet for sikringstiltak og ivaretagelse av natur av nasjonal interesse.

Planenheten har med bakgrunn i dette gitt tilbakemelding om at det ikke kan tillates utbygging på felt BB1 i reguleringsplanen for Nenset Terrasse i den grad hvor det utløser krav til sikringstiltak. Tiltakshaver ønsker en politisk avklaring av hvilken vekt hensynet til naturmangfold skal tillegges opp mot andre samfunnsinteresser, herunder fortetting, i vurderingen av det videre planarbeidet for Nensetkroken - Nenset Terrasse.

Sammendrag

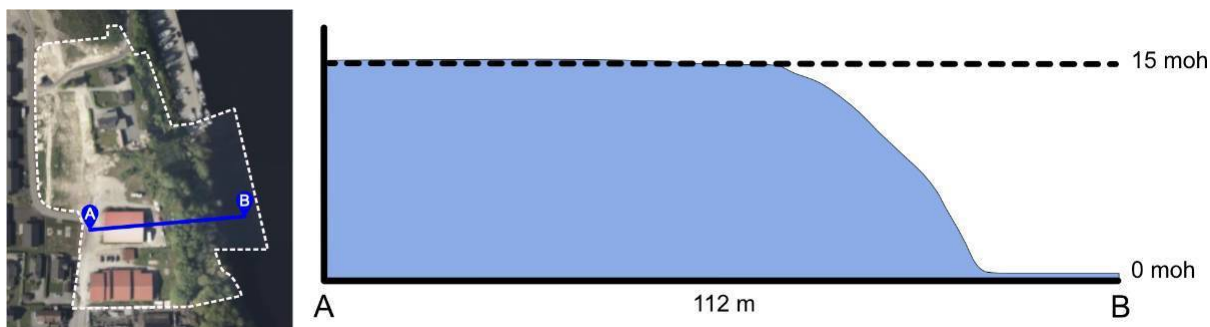
- Saken gjelder en prinsippsak for planarbeidet for detaljregulering for gbnr. 221/1076 m.fl. – Nensetkroken - Nenset Terrasse.
- Felt BB1 kan ikke bygges ut i henhold til gjeldende plan, da utbygging forutsetter mer omfattende sikringstiltak.
- Det er oppstått en konflikt mellom nødvendig sikringstiltak for utbygging og en naturtype av nasjonal interesse.
- Tiltakshaver opplyser at alternative løsninger ikke er aktuelle, og at skråningen kan reetableres etter kort tid.
- Kommunedirektøren vurderer at naturtypen ikke kan reetableres i overskuelig tid dersom det blir gjennomført inngrep i skråningen, ettersom naturverdiene er knyttet til eldre trær og etablerte økologiske strukturer.
- Kommunedirektøren vurderer også at gjennomførbarheten er usikker.
- Kommunedirektøren anbefaler at felt BB1 ikke videreføres som utbyggingsområde i ny reguleringsplan for Nensetkroken – Nenset Terrasse. Av hensyn til naturverdiene i skråningen bør feltet omdisponeres til et formål som ivaretar naturverdiene i det videre planarbeidet.

Saksfremstilling

Beskrivelse av området



Hvit markering på kartet viser avgrensingen fra varsel om oppstart av planarbeid.



Figuren viser et tverrsnitt av planområdet, og viser hvor bratt skråningen er.

Planområdet ligger på Nenset, om lag 550–600 meter sør for Menstadbrua. I øst går grensen ut i Skienselva. Planområdet ligger innenfor bybåndet og er omtrent 4,5 km fra Skien sentrum.

Planområdet består av områder som ligger brakk, samt noe eksisterende boligbebyggelse og en stor anleggsgarasje. Terrenget er relativt flatt, men med en markant vegetert skråning ned mot Skienselva. Det er per i dag ingen tilgjengelig adkomst ned til elva, og dette er heller ikke regulert i gjeldende planer.

Planstatus og videre planarbeid



Avgrensningen omfatter hele detaljregulering for eiendom (221/1076) på Nenset Terrasse 28 (planID 2013013) og deler av detaljregulering for del av Nenseth gård – gbnr. 221/8 (planid 2012004).

Det ble i 2025 varslet og igangsatt arbeid med plan 2025001, detaljregulering for gbnr. 221/1076 m.fl. – Nensetkroken/Nenset Terrasse. Området er i kommuneplanens arealdel avsatt til boligformål og ligger innenfor bybåndet.

Det foreligger to gjeldende reguleringsplaner for området som er eldre enn 10 år. Detaljregulering for eiendom (221/1076) på Nenset Terrasse 28 (planID 2013013), vedtatt i 2016, erstattes helt. Detaljregulering for del av Nenseth gård – gbnr. 221/8 (planid 2012004), vedtatt i 2015, erstattes delvis.

Planarbeidet ble igangsatt som følge av en byggesøknad der foreslått utbygging ikke var i tråd med bestemmelsene for felt BK2 i reguleringsplanen for Nenseth gård. Feltet er regulert til konsentrert småhusbebyggelse, mens ønsket var å legge til rette for bebyggelse tilsvarende felt BB1 i planen for Nenset Terrasse.

Felt BB1 er regulert til blokkbebyggelse på inntil 4 etasjer. Det grenser til et offentlig friområde (FO1) som er en vegetert skråning ned mot Skienselva. I bestemmelsene står det at for friområdet skal vegetasjonen utvikle seg naturlig og eldre trær skal bevares. Hogst er ikke tillatt av hensyn til naturmangfold og stabilitet, med unntak av etablering av drengroft innenfor bestemmelsesområde #1.

I forbindelse med byggesøknad og planarbeidet er det avdekket nye forhold knyttet til grunnforhold, sikring av skråning og naturverdier som har betydning for gjennomførbarheten av utbygging på felt BB1. På bakgrunn av dette har planenheten gitt tilbakemelding om at utbygging på felt BB1 ikke kan gjennomføres dersom den forutsetter omfattende inngrep i skråningen, mens det kan være grunnlag for å videreføre planarbeidet for felt BK2.

Det ble varslet oppstart for planen i august 2025. Planarbeidet er ikke ferdig. Det gjenstår flere undersøkelser før det kan foreligge et planforslag til 1. gangs behandling. Tiltakshaver ønsker derfor en politisk avklaring av hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt i det videre planarbeidet. Avklaringen vil ha betydning for om planarbeidet for felt BB1 skal videreføres.

Viktige tema for arealbruken

Fortetting

Planområdet ligger geografisk plassert innenfor bybåndet. I regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014-2025 (ATP Grenland) utgjør dette hovedsonen for fremtidig utbygging i kommunen. Det er et mål om at veksten i kommunen skal konsentreres i disse områdene. Den ønskede utbyggingen på felt BB1 er i tråd med mål om fortetting.

Kvikkleire

Det ble ikke kartlagt kvikkleire under felt BB1 i forbindelse med utarbeidelsen av gjeldende reguleringsplan for Nenset Terrasse (2016). Området er derimot i dag kartlagt innenfor en kvikkleire faresone. Nye undersøkelser fra 2025 utført av Løvlien Georåd i forbindelse med byggesøknaden har påvist sammenhengende forekomster av sprøbruddmateriale i området. Forekomstene kan gi opphav til retrogressive skred og innebærer at området må vurderes etter NVEs regelverk for kvikkleire. Uten sikringstiltak kan utbygging på felt BB1 utløse et retrogressivt områdeskred.

Planlagt utbygging vil kunne forverre områdestabiliteten og kan ikke gjennomføres uten mer omfattende sikringstiltak enn hva gjeldende plan for Nenset Terrasse åpner for. Anbefalt sikringstiltak er en motfylling i bunnen av skråningen og ut i elva. Skråningen er ca. 30 meter bred og har en høydeforskjell på ca. 15 meter. Det vil etableres motfylling opp til kote +4-5, som er ca. 7 meter inn på land. Det forutsettes etablering av en anleggsvei på 10 meter parallelt med motfyllingen. Tiltaket vil berøre om lag en tredjedel av skråningen og deler av elvebunnen. Ifølge tiltakshaver er alternative løsninger ikke aktuelle, da de vil betinge kontinuerlig vedlikehold og tilsyn.

Felt BK2 er ikke direkte vurdert i den geotekniske rapporten fra 2025. Ifølge SWECO Norge AS utgjør bygging på dette feltet ingen fare for å utløse områdeskred. Det er derfor ikke forutsatt behov for motfylling hvis BK2 utbygges.

Erosjon

Den geotekniske rapporten fra 2025 viser at røtter og stubber ikke bør fjernes ved eventuell vegetasjonsfjerning i forbindelse med motfylling. Skråningen er bratt, og det er allerede rapportert om sig og erosjon. I forbindelse med planarbeidet for gjeldende plan fra 2016, ble det påpekt at det var betydelig risiko for lokale og grunne skred langs terrassekanten. I bestemmelsene til den gjeldende planen fra 2016 er det oppgitt at det ikke kan tillates hogst av hensyn til naturmangfold og rassikring/stabilitet.

Kantvegetasjon til vannforekomster virker stabiliserende ved å binde jorden og redusere erosjon, jf. NVEs sikringshåndbok, modul F1.200: Mulige tiltak mot erosjon. NVEs veileder 1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred, understreker at stabiliteten ikke skal forverres i noen fase av tiltaket, heller ikke i anleggsfasen. Det vil være en risiko for økt erosjon som kan utløse skred underveis i arbeidet hvis vegetasjonen fjernes.

Naturmangfold

Dokkadeltaet våtmarkssenter gjennomførte i november 2025 kartlegging av natur langs Skienselva. Kartlegging etter Miljødirektoratets instruks (NiN) viser at området består av naturtypen gammel høgstaudegråorskog. Det er en naturtype med sentral økosystemfunksjon og forekomsten har moderat lokalitetskvalitet. Dette er i henhold til T-2/16 klassifisert som natur av nasjonal interesse. Tilstanden vurderes som god, med lite menneskelig påvirkning og få fremmede arter. Den nederste delen av skråningen fremstår som minst påvirket.

Ved planarbeidet for gjeldende plan (2016), ble det foreslått noe hogst i skråningen. Fylkesmannen påpekte i sin uttalelse til offentlig ettersyn at naturverdiene kunne bli skadelidende som følge av arealinngrep og hogst. Ved sluttbehandling ble derfor ikke hogst tillatt som følge av at «skogen har høye naturverdier, og sikrer skråningen mot ras».

Statsforvalteren opplyste i pågående planprosess at det forventes at naturtypen ivaretas med buffersone tilsvarende høyden på utvokste trær dersom den vurderes å være av nasjonal interesse. Statsforvalteren har videre opplyst at det kan bli stilt krav om artskartlegging.

Tiltakshaver har foreslått reetablering av vegetasjon etter inngrep, blant annet ved bevaring av stedlig vekstjord, planterester og frøbank. De anser at et tidlig stadium av naturtypen kan etableres relativt raskt etter inngrep.

Selv om vegetasjon kan reetableres etter et inngrep, vil det ta lang tid å gjenskape naturverdiene knyttet til eldre trær og tilhørende artsmangfold. Naturtypen er definert nettopp gjennom forekomsten av eldre trær og etablerte økologiske strukturer som utvikles over lang tid. Inngrep vil endre skogstruktur, lys- og fuktforhold, og kan påvirke artssammensetning og økologiske prosesser. Tilførsel av masser og håndtering av vekstjord kan i tillegg innebære en risiko for spredning av fremmede arter.

Vannmiljø

Planlagt motfylling og anleggsvei vil berøre elvebunnen og den nederste delen av skråningen. Konsekvensene for elvebunnen er hittil ikke kartlagt.

Telemark fylkeskommune viser til vannforskriften § 12, som setter krav til at tiltak ikke skal forringe miljøtilstanden i vannforekomster. Skienselva har moderat økologisk og dårlig kjemisk tilstand, med mål om forbedring innen 2033. Det er derfor krav om utredning av tiltakets påvirkning på vannmiljøet, og utfylling i vassdrag vil kreve egen tillatelse fra Statsforvalteren.

Kantvegetasjonen i området er relativt intakt. Vannressursloven § 11 stiller krav om å opprettholde vegetasjonsbelte langs vassdrag, da dette fungerer som leveområde for flere arter. Skienselva er registrert som viktig overvintringsområde for vannfugler. NVEs veileder 1/2019 viser til at hensynet til naturtyper og biologisk mangfold skal ivaretas ved sikringstiltak, og at inngrep i vassdrag kun bør skje ved tungtveiende grunner.

Videre prosess

Det gjenstår flere utredninger før et planforslag kan foreligge. Underveis i planarbeidsprosessen har tiltakshaver bedt om en politisk vurdering og avklaring av forutsetningene for videre planarbeid, samt hvilken vekt som skal tillegges de to hensynene av nasjonal betydning.

Sikringstiltak vil være en forutsetning for utbygging, og vil innebære inngrep i naturtypen, kantsonen og vannforekomsten med potensielt irreversible konsekvenser.

Effekten av saken

Effekten av saken vurdert ut fra noen utvalgte hensyn:

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt			x	
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt			x	
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv	x			
Konsekvens for folkehelsen			x	

Ved å omdisponere felt BB1 til et formål som i varetar naturverdiene i skråningen, vil det ha en positiv effekt på klima, miljø og folkehelse. Det vil imidlertid være en økonomisk negativ konsekvens for utbygger og kommunen hvis det ikke tillattes utbygging på felt BB1.

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Området er i gjeldende reguleringsplan avsatt til boligformål med relativt høy utnyttelse. Dette er i tråd med overordnede mål om fortetting innenfor bybåndet og effektiv arealbruk i eksisterende tettstedsstruktur. Nytt kunnskapsgrunnlag viser imidlertid at forutsetningene for planen er vesentlig endret, og det kan ikke legges til grunn at utbygging kan gjennomføres som forutsatt i gjeldende plan, jf. plan- og bygningsloven § 12-4.

Naturtypen i skråningen er av nasjonal interesse. I regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025 er det et mål om at nasjonale og viktige regionale verdier knyttet til naturverdier i grøntstrukturen skal ivaretas. Sikringstiltakene vil innebære inngrep som vil forringe naturtypen og vil endre etablerte økologiske sammenhenger. Området har i tillegg en viktig funksjon som kantvegetasjon langs Skienselva. Tiltaket vil være i strid med statlige planretningslinjers formål om at planlegging skal bidra til å ivareta naturmangfold.

Kommunedirektøren vurderer at foreslått reetablering ikke kan gjenskape naturtypen innen overskuelig tid, slik det fremgår av fagnotat fra SWECO Norge AS. Naturtypens kvalitet er knyttet til eldre trær og økologiske strukturer som er utviklet over lang tid. Det vurderes også at det er risiko for spredning av fremmede arter i forbindelse med tiltaket, noe som kan forringe naturverdi ytterligere.

I henhold til Miljødirektoratets veileder for klimatilpasning av bygg og anlegg kan områder som har vært vurdert trygge, bli mer utsatt som følge av klimaendringer. Veilederen understreker viktigheten av å lokalisere utbygging slik at det tas hensyn til farer som overvannsflo og skred. For felt BB1 er risikobildet endret som følge av ny kunnskap om forekomst av sprøbruddmateriale i området. Vegetasjonen i skråningen bidrar til å binde jordmassene, redusere erosjon og håndtere overvann. NVEs veileder 1/2019 presiserer at stabiliteten ikke skal forverres i noen fase av tiltaket. Fjerning av vegetasjon bør derfor vurderes med særlig varsomhet, da det kan redusere skråningens evne til å håndtere økt vannbelastning som følge av framtidige klimaendringer.

Det gjenstår flere kartlegginger og avklaringer som kan få avgjørende betydning for om planen lar seg gjennomføre. Dette medfører betydelig usikkerhet knyttet til både gjennomførbarhet og økonomi. Statsforvalteren, daværende Fylkesmannen, hadde innvendinger til naturinngrep i gjeldende reguleringsplan for Nenset Terrasse, og tilsvarende problemstillinger gjør seg gjeldende i dag. I pågående planprosess er det varslet behov for ytterligere artskartlegging og krav om ivaretagelse av naturtyper med nasjonal interesse. Dersom ny plan åpner for sikringstiltak på bekostning av naturen, vurderer kommunedirektøren at risikoen for innsigelser er høy.

Tiltakshaver har i vedlagt fagnotat vist til paralleller til reguleringsplanen for Lensmannsdalen. Kommunedirektøren vurderer at sakene ikke er direkte sammenlignbare.

Tiltaket i Lensmannsdalen er begrunnet i behovet for å sikre eksisterende bebyggelse, mens sikringstiltaket på Nenset Terrasse er en forutsetning for ny utbygging.

Handlingsrom

Kommunen har et betydelig politisk handlingsrom gjennom planprosessen, og kan velge å stanse eller videreføre et planforslag hver gang legges fram for et politisk organ for beslutningsvedtak. Neste behandling av saken vil være ved 1.gangsbehandling av planforslaget i UTS, og til slutt endelig planvedtak ved 2.gangsbehandling i UTS og sluttbehandling i bystyret. Dersom UTS velger å si ja til videre reguleringsarbeid på felt BK2, står utvalget på senere tidspunkt fritt til å vurdere hvorvidt man skal godkjenne planforslaget.

Konklusjon

Etter plan- og bygningsloven §§ 4-2, 12-1 og 12-14, samt forskrift om konsekvensutredninger, skal planer og vedtak bygge på et tilstrekkelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Nytt kunnskapsgrunnlag viser at forutsetningene for utbygging er vesentlig endret. Ny utbygging, slik gjeldende plan foreligger, kan ikke gjennomføres.

Utbyggingen forutsetter omfattende geotekniske sikringstiltak som vil medføre inngrep i natur av nasjonal verdi og berøre vannmiljøet. Det gjenstår flere nødvendige avklaringer og undersøkelser før det kan tas stilling til om det kan bygges på felt BB1. Det er derfor en betydelig usikkerhet om utbygger vil få tillatelse fra Statsforvalteren til å gjennomføre tiltak i elva og i en naturtype med nasjonal interesse. Kommunedirektøren anbefaler at hensynet til naturmangfold bør tillegges avgjørende vekt.

Som følge av hensynet til naturverdiene i skråningen anbefaler kommunedirektøren at felt BB1 ikke videreføres som boligområde i ny reguleringsplan for Nensetkroken – Nenset Terrasse. I det videre planarbeidet bør arealet omdisponeres til et formål som ivaretar naturverdiene i området.

Vedlegg

- 1 - Ønske om politisk behandling
- 2 - Planenhetens vurdering av felt BB1
- 3 - Faktaark av NiN kartleggingen
- 4 - Geoteknisk rapport
- 5 - NVEs vurdering av behov for sikring av dagens tilstand
- 6 - Svar fra statsforvalter angående Nensetkroken