



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Østfold
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref
2014/8415

Vår ref
15/3984-7

Dato
11.04.2016

Kommuneplanens arealdel for Sarpsborg 2015 - 2026. Avgjørelse i innsigelsessak.

Vi viser til fylkesmannens brev av 02.09.2015 og sakens dokumenter. Det foreligger to uavklarte innsigelser til kommuneplanens arealdel for Sarpsborg 2015-2026, og saken er oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven § 11-16.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke planlagt næringsområde Alvim N-7. Departementet legger vekt på at området ligger utenfor langsiktig grense for by- og tettstedsutvikling i Fylkesplan for Østfold mot 2050. Utbygging av området kommer også i konflikt med nasjonale jordvern hensyn og kulturhistorisk landskap av regional verdi, og vil øke belastningen på trafikksystemet i området.

Departementet godkjenner ikke planlagt boligområde Skredderberget/Vister BA 13-1. Departementet legger vekt på at området ligger utenfor langsiktig grense for tettstedsutvikling i Fylkesplan for Østfold mot 2050, at det vil bli bilbasert og at det kommer i konflikt med nasjonale jordvern hensyn.

Bakgrunn

Kommuneplanens arealdel for Sarpsborg 2015-2026 ble vedtatt av bystyret 18. juni. Som grunnlag for planarbeidet ble det vedtatt planprinsipper som bygger opp under strategien: *Sarpsborg kommune skal utvikle seg til en bærekraftig og transporteffektiv kommune med et levende sentrum.* Planprinsippene innebærer at minst 50 % av boligbyggingen fram mot 2050 skal skje i bysonen, minst 90 % i kollektivsonen og inntil 10 % i lokalsentrene/omlandet.

Sarpsborg kommune ønsker en årlig befolkningsvekst på 1, 2 %. Den vedtatte kommuneplanen gir grunnlag for bygging av 400 boliger i året, mens behovet er beregnet til 300-350 boliger pr år. Kommunen mener det er nødvendig å ha en stor tomtereserve i

arealdelen for å sikre fleksibilitet og tilstrekkelig boligbygging i planperioden. Det forventes at tomtereserven for boliger vil vare inn i neste planperiode, dvs. perioden 2026-2038. Kommunen er også opptatt av å få til økt næringsaktivitet og har avsatt arealer til næringsformål som skal dekke behovet fram til 2040.

Ved offentlig ettersyn av kommuneplanens arealdel i 2014 ble det reist innsigelse til flere nye byggeområder fra fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. På meklingsmøte hos fylkesmannen 06.02.2015 ble innsigelsene til 11 områder løst, men det ble ikke enighet om næringsområde Alvim N-7 og boligområde Skredderberget/Vister BA13-1. Innsigelsene til Alvim og Skredderberget/Vister er begrunnet med at områdene ligger utenfor langsiktig grense for by- og tettstedsområder i Fylkesplan for Østfold mot 2050, og at de kommer i konflikt med jordvern, kulturlandskap og trafikale forhold.

Fylkesmannen i Østfold oversendte saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 02.09.2015. Fylkesmannen fremhever at etableringer i strid med langsiktig grense for byutvikling vil svekke fylkesplanen som et forutsigbart verktøy i arealutviklingen. Dette ser fylkesmannen som en uheldig utvikling.

Befaring ble gjennomført 17.11.2015 med representanter fra Sarpsborg kommune, Fylkesmannen i Østfold, Østfold fylkeskommune, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Vegdirektoratet, Riksantikvaren og Statens vegvesen. Representanter for grunneiere og interesseorganisasjoner deltok også.

Landbruks- og matdepartementet har uttalt seg til saken i brev av 07.12.2015.
Klima- og miljødepartementet har uttalt seg til saken i brev av 03.02.2016.
Samferdselsdepartementet har uttalt seg til saken i brev av 16.02.2016.
Det refereres til uttalelsene under gjennomgangen av hvert område nedenfor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal i henhold til plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd avgjøre om innsigelsene til næringsområde Alvim N-7 og boligområde Skredderberget/Vister BA 13-1 skal tas til følge eller ikke. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Overordnede føringer av betydning for saken

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging ble vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015. Det framgår av dokumentet at fylkeskommunene og kommunene gjennom sin planlegging skal fastsette regionalt utbyggingsmønster og trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder. Det skal avsettes tilstrekkelige arealer for næringsutvikling, og legges til rette for tilstrekkelig og variert boligbygging lokalisert ut fra hensynet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vedtatte planer skal legges til grunn for statlige, fylkeskommunale og kommunale vedtak.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging ble fastsatt ved kongelig resolusjon 26. september 2014, og skal legges til grunn for kommunal planlegging. Det framgår av retningslinjene at utbyggingsmønster og transportsystem skal samordnes for å fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, begrense transportbehovet og legge grunnlag for klima- og miljøvennlige transportformer. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter. Matjord skal ivaretas, men må balanseres mot storsamfunnets behov.

Fylkesplan for Østfold mot 2050 ble godkjent ved kongelig resolusjon 11. mars 2011 og vedtatt forlenget til 2016 av Østfold fylkeskommune. Fylkesplanen omfatter en samfunnsdel med mål og strategier for en bærekraftig samfunnsutvikling. Planen har også en arealstrategi som fastsetter langsiktige utviklingsgrenser for by- og tettstedsområdene i fylket fram mot 2050. De langsiktige utviklingsgrensene skal bidra til en utvikling i tråd med prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging, og sikre sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder slik at verdier knyttet til landbruk, biologisk mangfold, kulturlandskap, regionale grøntområder og kulturminneområder forvaltes i et langsiktig perspektiv. Det framgår av retningslinjene til planen at kommunene skal forvalte arealene innenfor de langsiktige utbyggingsgrensene i et 40-års perspektiv. Arealstrategien avgrensner også regionale næringsområder. I Glommaregionen som består av kommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler er det avsatt 4 regionale næringsområder.

Nedenfor følger departementets vurdering av de to områdene med uavklart innsigelse.

Næringsområde Alvim N-7

Det planlagte næringsområdet ligger i krysset mellom E6 og fylkesvei 109 Sarpsborg-Fredrikstad. Området er ca. 220 daa stort og omfatter 192 daa fulldyrka jord av svært god kvalitet. I bestemmelsene til kommuneplanen er det foreslått at området skal brukes til kontor, service og tjenestevirksomhet av regional betydning, og at det ikke skal bygges ut før etter 2023.

Sarpsborg kommune legger vekt på at området har en sentral beliggenhet inntil fylkesvei 109 og E6, at det er høyverdig kollektivtilbud i området og gang- og sykkelveg til Sarpsborg sentrum. Kommunen viser til at nytt dobbeltspor for jernbanen vil krysse Alvimdalen nord for utbyggingsområdet og redusere verdien av området som jordbruksareal og landskapsområde. Kommunen mener utbyggingen ikke vil bli synlig fra Raryggen.

Fylkesmannen begrunner innsigelsen med at Alvim er del av Tunejordet som er et historisk kulturlandskap på mer enn tusen dekar fulldyrka jord. Fylkesmannen viser også til at området ligger utenfor langsiktig grense for tettstedsutvikling i Fylkesplan for Østfold.

Fylkeskommunen begrunner innsigelsen med at området ligger utenfor langsiktig grense for tettstedsutvikling i fylkesplanen og ut fra hensynet til å bevare et viktig historisk

kulturlandskap. Det er fremmet innsigelse til dette området av vernehensyn i tidligere kommuneplanrullering 2007-2020. En utbygging her vil berøre det særegne landskapet langs Raryggen.

Statens vegvesen begrunner innsigelsen med at utbyggingen vil gi trafikale utfordringer i et allerede komplisert område.

Klima- og miljødepartementet anbefaler at fylkesmannens innsigelse tas til følge. Departementet mener at utbygging av Alvim til regionalt næringsformål kan medføre en unødvendig økning i transportbehovet på regionalt nivå, og samsvarer ikke med fylkesplanen. Klima- og miljødepartementet støtter også innsigelsen ut fra hensynet til bevaring av et historisk kulturlandskap av vesentlig regional interesse. Det vises til at Alvimdalen opp til Raet ved Tunevannet er et stort åpent jordbrukslandskap med store kulturhistoriske verdier, lang kontinuitet og en viktig historie. Området var et sentralt maktområde i vikingtiden og kirkested i middelalderen. Alvingården var etter sagaen et høvdingsete øst for Oslofjorden og stort i skandinavisk sammenheng. Departementet mener utbygging av Alvimdalens sørlige del vil bryte siktlinjene mot Raet og forringe opplevelsen av Alvimdalen som et stort åpent kulturlandskap. Gårdstunene på Alvim Nordre med helleristninger på tunet og Alvim Vestre inngår i planområdet og kan gå tapt som kulturmiljø. Dersom bygningene beholdes, vil sammenhengen med det tilhørende jordbrukslandskapet bli borte.

Landbruks- og matdepartementet anbefaler at fylkesmannens innsigelse tas til følge. Departementet viser til at næringsområdet Alvim og boligområdet Skredderberget/Vister til sammen omfatter 450 daa fulldyrka jordbruksareal av svært høy kvalitet, og mener omdisponering av områdene vil være i strid med nasjonale jordverninteresser. Departementet påpeker at det i prosessen med utarbeidelse av Fylkesplan for Østfold ble lagt inn store arealer med dyrka mark for å bidra til en langsiktig utbyggingsgrense. Departementet ser det som svært uheldig at kommunen foreslår omdisponering av jordbruksarealer i strid med fylkesplanen.

Samferdselsdepartementet anbefaler at innsigelsen fra Statens vegvesen tas til følge. Departementet framhever at det er viktig å unngå kø og redusert framkommelighet på E6 som har på- og avkjøringsramper nær krysset ved Alvim. Samferdselsdepartementet mener at ny næringsvirksomhet i området vil medføre økt biltrafikk og belaste de tett trafikkerte kryssene på fylkesvei 109 ytterligere. Departementet mener også at utbyggingen bryter med Avtalen om belønningsmidler til bedre kollektivtransport og mindre personbiltransport mellom Samferdselsdepartementet, Sarpsborg kommune, Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune, samt Samarbeidsavtalen om areal og transport for Nedre Glomma.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger

Ved utarbeidelse av Fylkesplan for Østfold mot 2050 var det lokal uenighet om to næringsområder på dyrka mark i Sarpsborg – Alvimjordene og Hafslundjordene. Ved sentral godkjenning av fylkesplanen 11. mars 2011 ble Hafslundjordene godkjent som næringsområde, mens Alvimjordene ble stadfestet som LNF-område og lagt utenfor langsiktig grense for tettstedsutvikling.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har forståelse for kommunens ønske om å legge til rette for næringsvirksomhet på et areal som ligger inntil de viktige transportårene fylkesvei 109 og E6, og som har nærhet til Sarpsborg sentrum og eksisterende næringsområder. Det er likevel viktige hensyn som ligger til grunn for at området ble lagt utenfor langsiktig utviklingsgrense for by- og tettstedsområder i Fylkesplan for Østfold mot 2050.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil fremheve at målsettingene i fylkesplan for Østfold er å legge til rette for en klimavennlig utvikling i fylket i tråd med prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging, og å sikre sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder. Planen er romslig ved at områdene innenfor langsiktig grense for by- og tettstedsutvikling er større enn behovet fram til 2050. Det er viktig at kommunene i sine kommuneplaner prioriterer hvilke områder som skal disponeres til byggeområde i planperioden. Grensene er trukket ut fra regionale avveininger av hensynet til transporteffektivitet, klimagassutslipp, fortetting og transformasjon og lokalisering av regionalt næringsliv. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener det er uheldig å fravike de langsiktige grensene for by- og tettstedsutvikling som er fastsatt på grunnlag av en omfattende prosess mellom kommunene, fylkeskommunen og statlige etater i fylket. Dette kan bidra til å undergrave den regionale planen som styringsverktøy for å sikre bærekraftig utvikling i fylket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til uttalelser fra Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet og finner etter en samlet vurdering ikke å kunne godkjenne det foreslåtte næringsområdet på Alvimjordet. Departementet legger avgjørende vekt på at området ligger utenfor langsiktig grense for by- og tettstedsutvikling i Fylkesplan for Østfold mot 2050 og at etablering av regional virksomhet i området kommer i konflikt med nasjonale jordvern hensyn, hensynet til historisk kulturlandskap av vesentlig regional betydning og hensynet til effektiv trafikkavvikling på E6 og fylkesvei 109. Departementet legger også vekt på at Alvim ikke er utpekt som område for regional næringsvirksomhet i Fylkesplan for Østfold mot 2050, og at kommunen har avsatt næringsarealer i kommuneplanens arealdel som skal dekke behovet fram mot 2040, dvs. langt ut over kommuneplanperioden.

Boligområde Skredderberget/Vister BA 13-1

Det planlagte boligområdet ligger i et større sammenhengende landbruksområde på østsiden av Visterflo. Området er ca. 510 daa stort og omfatter ca. 275 daa fulldyrket jord av svært god og god kvalitet. Det er 6-7 km med bil til Sarpsborg sentrum og 2-2,5 km til godt kollektivtilbud på fylkesvei 109. Kommunen har satt krav om at området ikke kan bygges ut før 2023 og ikke før tilfredsstillende kollektivtilbud er utbygd. Det framgår av kommunens boligbyggeprogram at det er aktuelt med 1100 boliger i området, samt barnehage.

Sarpsborg kommune ønsker å legge til rette for økt boligbygging vest for sentrum og mener området vil gi attraktive boliger ved Visterflo. For å dimensjonere kapasiteten på teknisk infrastruktur og skole i denne delen av kommunen, er det behov for avklaring av framtidige utbyggingsområder.

Fylkesmannen begrunner innsigelsen med at området er del av det regionalt verdifulle landskapet ved Visterflo, at det omfatter 275 daa fulldyrka jord og at det ligger utenfor langsiktig grense for tettstedsutvikling i fylkesplanen.

Statens vegvesen begrunner innsigelsen med at området ligger delvis utenfor kollektivsonen og ikke i et lokalsenter. Det vises til at området i hovedsak vil bli bilbasert og ikke bidra til at lokalpolitiske mål for transportutvikling kan nås. Statens vegvesen mener området må reduseres slik at det bare omfatter arealer med akseptabel gangavstand til kollektivtilbud.

Østfold fylkeskommune hadde ikke innsigelse til området, men bemerker i brev av 19.08.2015 til fylkesmannen at området ikke kan sies å tilhøre kollektivaksen mellom Sarpsborg og Fredrikstad. Fylkeskommunen viser også til at området er i konflikt med fylkesplanen.

Klima- og miljødepartementet mener utbygging av området ikke er i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging og anbefaler at fylkesmannens innsigelse begrunnet med klimahensyn, tas til følge. Departementet peker på at avstanden til høyverdig kollektivtransport er 2,5 km og mener området vil bli bilbasert. Departementet peker også på at potensialet for fortetting og transformasjon av områder nær kollektivdekning og sentrum bør utnyttes før nye områder utenfor fylkesplanens langsiktige utbyggingsgrense eventuelt tas i bruk.

Klima- og miljødepartementet støtter ikke innsigelsen begrunnet i landskapshensyn. Departementet mener at bebyggelsen i området vil bli synlig fra et lite område i utkanten av landskapsområdet Solliområdet med Visterflo/Skinnerflo som har regional verdi, og ligger 2 km fra det planlagte boligområdet. Departementet mener landskapshensynene ikke er av nasjonal eller vesentlig regional verdi.

Landbruks- og matdepartementet støtter fylkesmannens innsigelse og viser til at ingen av grunneierne i området ønsker utbygging på dyrka mark. Departementet mener det er svært uheldig at kommunen foreslår omdisponering av jordbruksarealer i strid med fylkesplanen og viser til at det ved utarbeidelse av planen ble lagt inn store arealer med dyrka mark for å bidra til en langsiktig utbyggingsgrense. Departementet mener omdisponeringen vil være i strid med nasjonale jordverninteresser.

Samferdselsdepartementet anbefaler at innsigelsen fra Statens vegvesen tas til følge. Departementet viser til at utbyggingsområdet bryter med kommunens målsettinger om økt fortetting rundt sentrum, og at mesteparten av området ligger utenfor kollektivsonen og uten tilknytning til lokalsenter. Det vises også til at området ligger utenfor fylkesplanens grense for langsiktig tettstedsutvikling. Departementet påpeker at vegene i området ikke er dimensjonert for en utbygging på 1100 boliger, at terrenget er kupert og at det vil kreve betydelige investeringer i vegnett. Korteste gangavstand til kollektivtransport blir 1,6 km, og med manglende lokalsenterfunksjoner vil transporten i stor grad bli bilbasert. Departementet mener utbyggingen vil bryte med avtalen om belønningsmidler, samarbeidsavtalen om areal og transport for Nedre Glomma og Bypakke for Nedre Glomma.

Samferdselsdepartementet mener det er uhensiktsmessig å godkjenne en mindre del av området. Dette begrunnes med at vegnettet ikke er dimensjonert for buss og at det er usikkerhet om og eventuelt når et kollektivtilbud kan realiseres.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal ta stilling til om det aktuelle boligområdet er i strid med nasjonale og viktige regionale hensyn. Departementet forstår kommunens ønske om å legge til rette for attraktive boliger, men mener dette må skje innenfor rammen av Fylkesplan for Østfold mot 2050 og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Det aktuelle boligområdet er stort og inngår i et større, sammenhengende kulturlandskap med viktige jordbruksarealer rundt Visterflo. Området ligger høyt, er kupert og kan gi en del tomter med fin utsikt mot sørvest. Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet mener området vil bli bilbasert og begrunner dette med at området ikke har tilknytning til lokalsenter og at avstanden til godt kollektivtilbud er 2-2,5 km. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig i dette.

I retningslinjene til Fylkesplan for Østfold er det framhevet at satellittutbygging av boligfelt på skogkledde åser i utkanten av byer og tettsteder skal unngås, da det er vanskelig å etablere kollektivtrafikk og lokalt servicetilbud til disse. Klima- og miljødepartementet uttaler at det er bedre å bygge ut i nærheten av eksisterende kollektivknutepunkter enn å bygge i periferien og siden følge opp med et bedre kollektivtilbud. Klima- og miljødepartementet peker også på at det er usikkert når kollektivtilbudet blir utvidet, og mener dagens situasjon må legges til grunn ved vurdering av reiseavstander og kollektivtilbud. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig i dette.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til uttalelsene fra Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet, og finner etter en samlet vurdering ikke å kunne godkjenne det planlagte boligområdet. Departementet legger vekt på at området ligger utenfor langsiktig grense for by- og tettstedsutvikling i Fylkesplan for Østfold mot 2050 og at kommunen har avsatt boligområder i kommuneplanens arealdel som vil dekke behovet inn i neste planperiode. Departementet mener det ikke er i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging å legge til rette for omfattende boligbygging i et område som ligger mer enn 2 km fra godt kollektivtilbud og som innebærer omdisponering av ca 275 daa dyrka mark. Utbygging av området vil heller ikke bygge opp under kommunens målsetting om å utvikle et kompakt utbyggingsmønster der 90 % av boligbyggingen skjer innenfor kollektivsonen. Når det gjelder behov for nye eneboliger vest for Sarpsborg er det lagt inn nye arealer til boligformål på ca. 250 daa som kan utvikles i planperioden.

Vedtak

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-16 godkjenner ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet næringsområde Alvim N-7 og boligområde Skredderberget/Vister 13.1. Områdene videreføres som landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel.

Departementet forutsetter at kommunen endrer kommuneplanen i tråd med vedtaket. For kunngjøring gjelder plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Kopi:

Sarpsborg kommune

Østfold fylkeskommune

Statens vegvesen

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet

Riksantikvaren

Samferdselsdepartementet

Statens vegvesen, Vegdirektoratet

Landbruks- og matdepartementet

Landbruksdirektoratet