

Fylkesmannen i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3603-19

8. juni 2020

Nesodden kommune – innsigelse til kommuneplanens arealdel 2018-2042

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner kommuneplanens arealdel 2018-2042 for Nesodden kommune. Departementet viser til at kommunens justerte vekstfordeling mellom Tangen og Fagerstrand i stor grad samsvarer med godkjente og igangsatte planer. Departementet godkjenner som følge av dette også kommunens vedtak om nye utbyggingsområder, som vil bidra til å styrke utviklingen av Fagerstrand sentrum.

Bakgrunn for saken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til oversendelse av saken fra Fylkesmannen i Oslo og Viken 26. september 2019. Saken er sendt departementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven § 11-16, på grunn av uløst innsigelse fra fylkesmannen.

I opprinnelig forslag til kommuneplanens arealdel for 2018-2042, la kommunen opp til at 80 % av forventet bolig- og arbeidsplassvekst skulle fordeles likt mellom de to tettstedene Tangen og Fagerstrand, og at de resterende 20 % av veksten kan komme utenfor tettstedene. Statens vegvesen, Akershus fylkeskommune og Fylkesmannen i Oslo og Viken fremmet innsigelse til forslaget, med bakgrunn i at den foreslåtte vekstfordelingen ikke er i samsvar med føringene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP ATP). Et sentralt prinsipp i den regionale planen er at veksten i kommunene skal konsentreres til et begrenset antall byer og tettsteder, såkalte prioriterte vekstområder. I Nesodden kommune er det kun Tangen som er utpekt som prioritert vekstområde. I henhold til den regionale planen, innebærer dette at veksten i Fagerstrand må være innenfor rammene av vedlikeholdsvekst på inntil 20 % utenfor tettstedene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremmet innsigelse til forslaget til kommuneplanens arealdel i brev av 15. august 2018. Fylkesmannen mener at kommuneplanen utfordrer det sentrale prinsippet i den regionale planen om fordeling av vekst mellom Tangen og Fagerstrand. Konkret fremmet fylkesmannen innsigelse mot områdene for kombinert bebyggelse og anlegg, markert med hensynssone H810_2 (hele Fagerstrand sjøside med utvidelser), H810_3, H810_4 og H810_5 (områdene rundt sentrum), samt områdene for sentrumsformål på vestsiden av Drøbakvegen. Sistnevnte tilsvarer områdene BK1-BK3 i forslag til områderegulering for Fagerstrand sentrum.

Statens vegvesen fremmet i brev av 15. august 2018 innsigelse til foreslått vekstfordeling i planen. Vegvesenet viser til at Fagerstrand har dårlig vei- og kollektivtilbud, både regionalt og til mål internt i kommunen. En så omfattende utbygging på Fagerstrand som kommunen har foreslått, vil derfor bli en lokal og regional miljø- og transportutfordring, ettersom slik utbygging må forventes å bli langt mer bilbasert enn på Tangen.

Akershus fylkeskommune fremmet innsigelse til kommuneplanen i brev av 23. august 2018. Fylkesutvalget mente at en lik vekstfordeling mellom Tangen og Fagerstrand ikke kan legges til grunn, selv om man skulle se på en mer lempelig håndtering av RP ATP for Nesodden kommune. Samtidig uttrykker fylkesutvalget forståelse for at kommunen har et behov for å utvikle Fagerstrand som et funksjonelt lokalsentrum. I kommende rullering av den regionale planen for areal og transport for Oslo og Akershus, vil det ifølge fylkesutvalget være behov for en fornyet diskusjon om det for noen kommuner i Akershus er grunn til å åpne opp for utvikling av mer enn ett kommunesenter.

Meklingsmøte ble avholdt 15. mai 2019. Etter mekling justerte Nesodden kommune vekstfordelingen mellom Tangen og Fagerstrand til henholdsvis 45 og 35 %. Dette ble gjort for å tydeliggjøre forskjellen mellom Tangen som hovedsentrum og Fagerstrand som lokalsentrum. På bakgrunn av justeringene trakk Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune sine innsigelser. Fylkesmannen opprettholdt imidlertid sin innsigelse.

Nesodden kommunestyre vedtok kommuneplanens arealdel med den justerte vekstfordelingen i møte 28. august 2019.

Fylkesmannen i Oslo og Viken tilrår i sin oversendelse at innsigelsen tas til følge. Fylkesmannen forstår kommunens synspunkter, men støtter innsigelsen som er fremmet av fylkesmannens fagavdeling, med bakgrunn i at vekstfordelingen anses å være vesentlig i strid med Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Befaring og møte ble gjennomført 16. januar 2020 med representanter fra Nesodden kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg deltok grunneiere og andre interessenter.

Klima- og miljødepartementet tilrår i uttalelse av 27. februar 2020 å ta innsigelsen til følge. Departementet mener at foreslått boligbebyggelse på Fagerstrand vil skape økt transportbehov, som i all hovedsak vil være bilbasert. Den foreslåtte vekstfordelingen vil etter Klima- og miljødepartementets syn undergrave kommunens eget mål om at all vekst i persontransporten skal skje med kollektiv, sykkel og gange, samt nasjonale og regionale mål om å redusere transportbehovet og tilrettelegge for klima- og miljøvennlige transportformer.

Klima- og miljødepartementet har forståelse for at kommunen ønsker en mer helhetlig utvikling av Fagerstrand. Samtidig viser departementet til at det i den regionale planen er pekt ut en ønsket retning for areal- og transportutviklingen i regionen, og at det er behov for å endre kurs til et mer konsentrert utbyggingsmønster og betydelig større satsing på kollektivtransport for å nå målene i planen.

Klima- og miljødepartementet mener det er en forutsetning at vedtatte regionale planer følges opp i kommunens langsiktige planlegging, for å sikre en helhetlig og bærekraftig arealplanlegging. Departementet mener det vil være uheldig å godta en tettstedsutvikling på Fagerstrand i strid med overordnede føringer, og støtter derfor innsigelsen fra fylkesmannen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Etter plan- og bygningsloven § 5-4 andre ledd kan statlig og regionalt organ fremme innsigelse i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Etter § 11-16 andre ledd avgjør departementet om innsigelsen skal tas til følge. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

I denne saken skal departementet avgjøre om Nesodden kommunes vedtak av kommuneplanens arealdel skal godkjennes, eller om innsigelsen fra fylkesmannen skal tas til følge. Innsigelsen er rettet både mot vedtatt vekstfordeling mellom Tangen og Fagerstrand, og mot konkrete byggeområder på Fagerstrand.

Vurdering av forholdet til Regional plan for areal og transport

Et viktig prinsipp i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, er at kommunenes vekst og utbyggingsmønster styres mot utvikling av kompakte tettsteder, slik at arealforbruk og transportbehov reduseres og grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange styrkes. Den regionale planen er et viktig styringsverktøy, og prinsippene i planen bør så langt det er mulig legges til grunn i kommunenes langsiktige arealplaner. Departementet har derfor forståelse for at innsigelsen ble fremmet, ettersom forslag til kommuneplan avviker betydelig fra vekstfordelingen mellom Tangen og Fagerstrand som er avklart i den regionale planen.

Departementet mener likevel at det er enkelte forhold i Nesodden kommune som tilsier at det kan være vanskelig å legge 80/20-prinsippet i den regionale planen til grunn for vekstfordelingen mellom Tangen og Fagerstrand. Et sentralt moment er at planer for Fagerstrand som allerede er avklart i gjeldende kommuneplan, og hvor regulering er

igangsatt, til sammen vil åpne for at det kan bygges mer enn 1000 boliger. Sentralt i dette står transformasjonen av Fagerstrand sjøside, som er nærmere omtalt under.

På bakgrunn av kommunens prognoser for antatt boligbehov per år på 150 boenheter totalt i kommunen, vil avklarte og igangsatte planer på Fagerstrand innebære betydelig mer enn 20 % i planperioden 2018-2042, som i den regionale planen er den samlede rammen for all vekst i kommunen utenfor Tangen. Departementet vurderer derfor at kommunens justerte forslag om vekstfordeling mellom Tangen og Fagerstrand, i stor grad er en tilpasning til gjeldende situasjon, og vedtatte og igangsatte planer. Departementet legger til grunn at det ikke er et alternativ å stanse utbyggingsplaner på Fagerstrand som allerede er avklart i gjeldende kommuneplan, og hvor regulering er igangsatt.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus åpner for tilpasninger ut fra lokale forhold og forutsetninger, men også lokale tilpasninger må bidra til at man når felles regionale mål. Departementet mener at kommunens foreslåtte satsing på tettstedsutvikling i Fagerstrand på lang sikt vil kunne styrke grunnlaget for å utvikle et bedre kollektivtilbud, både internt i kommunen og til reisemål utenfor kommunen. Det er positivt at kommunen har tilbakeført store arealer i utkanten av Fagerstrand fra boligformål til LNF-formål, og isteden satser på at utvikling og utbygging skal skje innenfor tettstedet. En styrking av sentrum vil også kunne gi grunnlag for at flere daglige gjøremål kan gjøres lokalt, og for å oppdatere gjeldende infrastruktur innenfor tettstedet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger også vekt på at fylkeskommunen som ansvarlig myndighet for den regionale planen, har trukket sin innsigelse til kommunens foreslåtte vekstfordeling, og at også Statens vegvesen har trukket sin innsigelse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner på denne bakgrunnen Nesodden kommunes vedtak om justert vekstfordeling mellom Tangen og Fagerstrand.

Vurdering av innsigelsen til konkrete byggeområder på Fagerstrand

Innsigelsen fra fylkesmannen er rettet mot fem områder som i kommuneplanen er avsatt til kombinert bebyggelse og anlegg eller til sentrumsformål. Arealene er underlagt hensynssone med krav om felles planlegging ved regulering. Hensynssonen viser hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle området. Innsigelsen til fylkesmannen mot disse områdene, er begrunnet med at de vil åpne for vekst som ikke er i tråd med vekstfordelingen som er fastsatt i regional plan.

Fagerstrand sjøside er ett av områdene hvor det foreligger innsigelse. Dette er et større areal på vestsiden av Fagerstrand sentrum, avsatt til bebyggelse og anlegg. Området var i sin tid et oljeraffineri, og bærer preg av tidligere bruk. Store deler av sjøsiden er inngjerdet, og er ikke tilgjengelig for allmenn ferdsel. I gjeldende kommuneplan 2014-2026 ble området omdisponert fra industri til kombinert bebyggelse og anlegg, med intensjon om at det skulle skje en transformasjon av området. På bakgrunn av dette ble det fremmet et forslag om

områderegulering. Ifølge det fastsatte planprogrammet til områdereguleringen, skal det planlegges for mellom 500-800 boliger. Områdereguleringen er midlertidig stanset i påvente av den nye kommuneplanen.

I forslaget til ny kommuneplan er byggeområdet for Fagerstrand sjøside utvidet i to retninger. Ifølge kommunen er hensikten med utvidelsen å oppnå en bedre kobling mellom sjøsiden og resten av Fagerstrand, ved å stille krav om mer helhetlig planlegging. Målet er at Fagerstrand sentrum over tid skal kunne utvikles slik at Fagerstrand sjøside blir en del av lokalsenteret. Samtidig har Fagerstrand tettsted utfordringer knyttet til kapasitet på veiene, blant annet med vei-atkomst til sjøsiden, samt et dårlig kryss i sentrum, som må løses for å få et funksjonelt og godt sentrumsområde.

De øvrige byggeområdene i Fagerstrand sentrum, er lagt inn i kommuneplanen for å konsentrere veksten som forventes i Nesoddens søndre del til sentrum i Fagerstrand. Kommunen har et mål om å utvikle Fagerstrand til et tettsted med et tydelig lokalsentrum, som skal dekke lokalt behov for handel og service for befolkningen i den sørlige delen av Nesodden. Målet er at tettstedet skal utvikle seg innenfra og utover, og at sentrumsområdene planlegges og utvikles først.

Som et ledd i denne strategien har kommunen tatt ut flere arealer som i gjeldende kommuneplan var avsatt til boligformål, og tilbakeført dette til LNF-formål. I Fagerstrand utgjør de tilbakeførte arealene til sammen 150 dekar. Dette er områder som ligger utenfor det som kommunen har definert som vekstsonen. Departementet ser positivt på kommunens utbyggingsstrategi for Fagerstrand, som har som mål at veksten skal skje i sentrum og ikke spres ytterligere utover.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner hele området for kombinert bebyggelse og anlegg på Fagerstrand sjøside. Utbygging på Fagerstrand sjøside er avklart i gjeldende kommuneplan, og regulering er igangsatt. Departementet ser det som positivt at kommunen sikrer at planleggingen gjøres på en helhetlig måte, slik at utvikling av sjøsiden ses i sammenheng med resten av Fagerstrand. Dette vil bidra til at man finner en løsning for å utbedre atkomst, vei og kryss, og sikre bedre tilgang til sjøen for Fagerstrands befolkning.

Departementet godkjenner også områdene i Fagerstrand sentrum som det er knyttet innsigelse til. Det vektlegges at kommunen har tilbakeført store utbyggingsarealer til LNF-formål, og at kommunen prioriterer en innenfra-ut-utvikling med helhetlig planlegging av sentrum. Det er heller ikke knyttet konkrete konflikter til de foreslåtte utbyggingsområdene i sentrum, utover at de legger til rette for vekst utover rammen i regional plan.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommuneplanens arealdel 2018-2042 for Nesodden kommune, vedtatt av Nesodden kommunestyre 28. august 2019.

For kunngjøring av planen gjelder plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen



Nikolai Astrup

Kopi

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet