

## Godkjenning av Fylkesplan for Østfold 2009 – 2012

### I. Innledning

*Fylkesplan for Østfold 2009-2012* ble vedtatt av fylkestinget 26. februar 2009. Planen er utarbeidet i henhold til den tidligere plan- og bygningslovens bestemmelser (lov av 14. juni 1985). Miljøverndepartementet har i oversendelsesbrev av 3. april 2009 mottatt fylkesplanen til sentral godkjenning i henhold til plan- og bygningsloven av 1985.

I den sentrale godkjenningsbehandlingen har regjeringen vurdert planprosessen og dokumentet på bakgrunn av plan- og bygningsloven og rundskriv T-3/98 *Arbeidet med fylkesplanene*. Regjeringen skal ta stilling til innholdet i planen ut fra:

- Fylkets mål og strategier, sett i forhold til gjeldende statlig politikk og interesser
- Forventet deltakelse fra statlige etater i oppfølging og gjennomføring av planen
- Regional uenighet som det er forventet at regjeringen skal avklare

Regjeringens merknader er knyttet til kapitlene i planen, med fylkesplanens egne mål og strategier som bakgrunn.

### II. Regjeringens merknader

#### A. Om planprosessen

Planen er utarbeidet gjennom en omfattende medvirkning med kommunene i Østfold, regionrådene, statlige aktører og næringslivet i fylket. Fylkesplanen vil bli fulgt opp årlig gjennom en regional utviklingsplan.

Jordvern og samordnet areal- og transportplanlegging, samt planens vekt på regional styring har vist seg som utfordrende problemstillinger i planarbeidet. Regjeringen har ingen merknader til planprosessen som har vært gjennomført, og legger til grunn at graden av regional styring i planen er i samsvar med plan- og bygningsloven.

Det er også utarbeidet en estetikkveileder for Østfold og en handlingsplan for Østfolds kulturlandskap som supplerer fylkesplanen. Disse dokumentene er ikke vurdert som del av godkjenningen.

Det er knyttet konkrete konflikter til flere av arealene som omfattes av fylkesplanens arealstrategi. Kommunene avventer derfor regionale avklaringer i fylkesplanen og de føringer disse vil gi for den videre behandlingen av de kommunale arealplanene.

Som en del av arbeidet med godkjenningen av planen har Miljøverndepartementet gjennomført et orienteringsmøte. I tillegg har Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet sammen med Statens landbruksforvaltning, Riksantikvaren, Østfold fylkeskommune, Fylkesmannen i Østfold, Sarpsborg kommune, Fredrikstad kommune, Bondelaget og grunneiere vært på befarings i områdene med arealkonflikter.

## **B. Om fylkesplanen**

*Planens visjon* er "Grenseløse Østfold" (i et Østfold nært både Oslo, Sverige og Europa) der utviklingen skal gi et bærekraftig Østfold hvor det samarbeides på tvers, også på Østlandsbasis og internasjonalt.

Planen har klima og folkehelse som *gjennomgående utfordringer*. Østfold vokser sterkt og forventes innen 2050 å få 100.000 nye innbyggere, noe som vil gi store utfordringer både sosialt, økonomisk og miljømessig. Dette gjelder ikke minst i forhold til arealbruk. Planen har et 40-årsperspektiv og består av en samfunnsdel og en fylkesdekkende arealstrategi med regionvise plankart med tilhørende retningslinjer.

*Samfunnsdelen* har tre hovedtemaer: levekår og folkehelse, verdiskaping og miljø. Under alle hovedtemaene er det valgt ut prioriterte oppfølgingsområder: kompetanseutvikling, fortetting, byutvikling og vern, samt transport og fysisk aktivitet.

Areal situasjonen i Østfold karakteriseres av konflikter mellom byvekst og kulturlandskap, kulturminner, jordressurser og rekreasjonsarealer. Veksten i bebygd areal øker og det er et ønske om fortetting i byområdene og en mer intensiv bruk av transformasjonsområder.

*Arealstrategien for Østfold* legger grunnlag for en arealforvaltning som bidrar til å nå fylkesplanens mål. Langsiktige grenser for byutvikling skal bidra til at utbyggingsmønster og transportsystem ses i sammenheng og at det tas vernehensyn, både i forhold jordressurser, naturverninteresser, og kulturminner.



Fylkesplanen legger opp til at fortetting og transformasjon skal gjøres på grunnlag av lokal kjennskap til byområdene, kvaliteten på dyrka jord, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Utviklingen skal i tillegg sees i en regional sammenheng.

Fylkesplanen har en rekke *retningslinjer for energi- og arealbruk*. Det gjelder temaer som energibruk, beredskap og samfunnssikkerhet, estetikk og kvalitet i byggeområdene, vern av arealressursene, samordnet areal- og transportplanlegging, utbyggingsmønster og effektiv arealutnyttelse, samt bruk og vern av kystsonen og vassdragsnære områder.

Retningslinjer for utbyggingsrekkefølge skal sikre at utbyggingen skjer kontrollert og i etapper, først i nåværende og deretter i fremtidig tettbebyggelse. Innenfor langsiktig utbyggingsgrense er det lagt inn noe mer utbyggingsarealer enn det forventes å være behov for. Dette innebærer at kommunene gis et handlingsrom til å prioritere innenfor gitte rammer og i samråd med regionale myndigheter.

Det legges i fylkesplanen vekt på den nære sammenhengen mellom byutvikling og samferdselsutvikling. Kommunene vil legge vekt på fortetting, og forutsetter at regionale og statlige myndigheter slutter opp om denne utviklingen gjennom prioriteringer av infrastrukturen.

#### *Regionale strategier*

Det er utarbeidet regionale strategier for de fire delregionene. Alle strategiene følger den samme strukturen som fylkesdelplanens overordnende mål, slik at de sammen danner et grunnlag for felles handling og samarbeid for å nå fylkesplanens mål. Gjennomføringen av strategiene skal følges opp gjennom regionale utviklingsavtaler mellom de regionale rådene og fylkeskommunen.

Fylkesplanens regionale strategier og retningslinjer erstatter gjeldende areal- og transportplaner for de enkelte deler av fylket så snart fylkesplanen er endelig vedtatt. De regionale strategiene omfatter delregionene i fylket (Moss, Indre Østfold, Nedre Glomma, Halden).

*Mosseregionen* har en gjeldende plan som angir en klar senterstruktur, men utviklingen og presset på arealene langs E 6 truer med å utvanne denne slik at det dannes en båndby. Den nye arealstrategien skal motvirke dette blant annet ved å styrke og legge til rette for vekst i tettstedene. Det er satt av arealer til fire regionale næringsområder og to tilleggsområder til by- og stedsutvikling. Den regionale strategien peker på sentrale samferdselsforutsetninger for gjennomføring av arealstrategien. Dette gjelder både veg, havn, bane, kollektivtrafikk, gang- og sykkelvegnett og kryssing av Oslofjorden.



*Indre Østfold* er en region som står overfor varierende utfordringer, avhengig av avstander til kysten og til Oslo. Regionens identitet knyttes til bokkvaliteter i landlige omgivelser. Det understrekes at det er nødvendig med regionalt samarbeid om boligbyggeprogrammer og fordeling av næringslokalisering for å få til en bærekraftig utvikling i regionen. Det er satt av fem regionale næringsområder og tre arealer til videre tettstedsutvikling. Den regionale strategien peker på sentrale samferdselsforutsetninger for gjennomføring av arealstrategien. Dette gjelder spesielt veg og baneforbindelser internt i regionen, i fylket og mot Oslo og Sverige.

*Nedre Glomma*-regionen har hatt et utstrakt plansamarbeid i lengre tid. I planen pekes det på at sammenvoksingen av Sarpsborg og Fredrikstad til en båndbystruktur har bidratt til en bedre areal- og transportutnyttelse. Regionen er viktig for utviklingen av Østfold, både som tyngdepunkt for nyskaping og innovasjon, og som identitetsbærer. I strategien pekes det på at de to bykommunene har et fragmentert og spredt utbyggingsmønster, noe som sammen med etablering av flere eksterne kjøpesentre har ført til en stor bilavhengighet i regionen.

Det legges opp til at Nedre Glomma utvikles videre som en storbyregion, der befolkningsøkning, effektiv arealbruk og infrastruktur er sentrale virkemidler. I planen pekes det på at regionen har et stort potensiale for fortetting og transformasjon av gamle industriområder slik at arealbehovet kan begrenses, men det vil likevel være behov for arealer for nye utbyggingsarealer.

Det er satt av fire regionale næringsområder og ni arealer til videre tettstedsutvikling. Fylkesplanen åpner for næringsutvikling i flere områder hvor det er konflikter mellom konsentrert knutepunktsutvikling og jordvern hensyn. To områder i Sarpsborg (Alvimjordene og Hafslundjordene) og to i Fredrikstad (Årum og Ørebekk) er i behandlingen av kommuneplanene møtt med innsigelser, og avventer regionale avklaringer gjennom sentral godkjenning av fylkesplanen. Den regionale strategien peker på sentrale samferdselsforutsetninger for gjennomføring av arealstrategien. Dette gjelder spesielt vegforbindelser i og ut av regionen og baneforbindelser både mot Oslo og kontinentet.

*Haldenregionens* hovedutfordring er å skape grunnlag for bosetting og næringsutvikling ut fra egne ressurser. Halden kommune har lavest befolkningsvekst av regionene i fylket. Det er satt av ett regionalt næringsområde.

Halden har en utfordring i å få til gode og helhetlige areal- og transportløsninger og beholde den definerte bystrukturen. Byutviklingen går i retning av en bydelsetablering ved E6. Det er en utfordring i planen å utvikle



den nye bydelen i tilknytning til fengselet, med gode og transporteffektive strukturer og unngå at den nye bydelen utkonkurrerer sentrum.

### **C. Regjeringens vurdering av fylkesplanen**

Fylkesplanen er ambisiøs, konkret og tydelig, og gir uttrykk for et regionalt ønske om å koordinere og styre den framtidige utviklingen av Østfold. Ved å koble samfunnsdelen til en klar arealstrategi økes også styringsmulighetene. Regjeringen oppfatter fylkesplanen som gjennomarbeidet, god og fremtidsrettet. Arealstrategien er et hovedgrep som regjeringen ser positivt på.

Fylkesplanens 40-årsperspektiv er viktig fordi det gir langsiktighet og mer forutsigbarhet, men også krevende fordi det forutsetter en felles forståelse og forpliktelse over tid for varige vegvalg for hele Østfoldsamfunnet. Fylkesplanen vil etter regjeringens mening være et viktig redskap for bedre styring av de regionale utfordringer som kommuner og lokalsamfunn møter. Både arbeids-, bolig- og servicemarkeder er regionale. Dette gjelder også transport- og miljøutfordringene.

Fylkesplanen tydeliggjør målkonflikten mellom overordnede målsettinger om høyere utnyttelse av arealer innenfor eksisterende by- og tettstedsområder og regjeringens målsetning om å halvere omdisponering av dyrket mark. Økt utnyttelse rundt knutepunkter og i transportakser vil senke transportarbeidet og energiforbruket, og dermed gi vesentlige miljø- og klimagevinster. Samtidig vil en slik vekst kunne skape konflikter i forhold til jordvern hensyn..

### **D. Regjeringens merknader til fylkesplanens innhold**

#### *Del 1: Samfunnsdelen – mål og strategier*

Tema levkår og folkehelse setter fokus på at fylket kommer dårlig ut på levekår og helse. Det fokuseres på innsatsområder som tilsvarer innsatsområdene til Verdens helseorganisasjon (WHO), og er i samsvar med prioriteringer i gjeldende norsk folkehelsepolitikk jf. St.meld. nr 20 (2006-2007) *Nasjonal Strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* og St.meld. nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen.

Tema verdiskaping retter oppmerksomheten mot mangel på arbeidskraft, globalisering og miljø- og klimautfordringer. Det legges vekt på næringsutvikling, kompetanseutvikling, levende bygder og infrastruktur.

Tema miljø legger vekt på at Østfold skal ta sin del av ansvaret for å oppfylle målene i klimaforliket. Det legges vekt på klima og energi, vannkvalitet i vassdragene biologisk mangfold, bærekraftig forbruk og jordvern og grønnstruktur.



Regjeringen mener at planen er systematisk oppbygget med ambisiøse mål og mange strategier. De mange strategiene kan likevel gi planen et preg av manglende prioritering mellom viktige utfordringer. Regjeringen ser at dette er en utfordring for oppfølging av planen, men forutsetter at fokusering skjer gjennom fylkesplanens årlige handlingsprogram. En rekke strategier berører statlig virksomhet, uten at det rettes direkte henvendelser til staten i planen.

Regjeringen minner om at nasjonale samferdselsmyndigheter arbeider med konseptvalgutredninger (KVU) og kvalitetssikringer (KS1) av en rekke store samferdselsprosjekter i fylket (Nedre Glomma, Moss/Rygge, fastforbindelse Moss-Horten, InterCity -triangelet, herunder Østfoldbanen). Det er viktig at det er et tett samspill mellom fylkesplanen og samferdselsprosessene. Regjeringen forutsetter et godt samarbeid mellom nasjonale og regionale samferdselsmyndigheter og fylkeskommunen i dette arbeidet.

Regjeringen savner en omtale av mulighetene for å videreutvikle det tradisjonelle fisket og akvakultur i fylket.

Utover dette har Regjeringen ingen kommentarer til samfunnsdelen av planen.

### *Del 2: Arealstrategi for Østfold*

Regjeringen vil berømme arbeidet Østfold fylkeskommune har lagt ned i den langsiktige arealstrategien for fylket. Arbeidet er gjennomtenkt, prinsippene for grensedragnings er helhetlige og grundige og rutinene for eventuell justering er gode.

Regjeringen mener at den prosessen som ligger til grunn for utvelgingen av arealer, det langsiktige perspektivet og den restriktive holdningen til å ta i bruk nye arealer viser at det regionale partnerskapet under ledelse av fylkeskommunen tar et ansvar for arealbruken. Regjeringen understreker at det skal være et strengt regime før de aktuelle arealene innenfor den langsiktige utbyggingsgrensen i planen omdisponeres fra landbruk. Regjeringen mener at dette er godt ivaretatt gjennom de retningslinjer som ligger i planen og som forutsettes lagt til grunn før de aktuelle arealene kan tas i bruk. Det forutsettes et nært samarbeid mellom fylkeskommunen, regional stat og kommunen dersom de aktuelle områdene foreslås omdisponert.

### *Del 3: Regionale strategier*

Regjeringen er kjent med at Fylkesmannen i Østfold har gått inn for at arealer som er foreslått til by- og stedsutvikling og dels til næringsutvikling bør tas ut av planen av hensyn til jordvernet. Regjeringen står fast ved målsettingen om å redusere den årlige omdisponeringen av jordbruksarealer. Av hensyn til jordvernet og behovet for fortetting i nedre Glommaregionen tas



Alvim i Sarpsborg kommune (i fylkesplanen 3-Nd) ut av fylkesplanen. Det medfører at området legges utenfor langsiktig utbyggingsgrense. Det tas ikke stilling til om Moum i Fredrikstad skal inngå i fylkesplanen. Området legges derfor ikke inn i planen. Området vurderes på nytt ved neste rullering av fylkesplanen. Bruken av dette området skal ikke endres før fylkesplanen rulleres.

Regjeringen understreker at det på Rauøy i Fredrikstad kommune er militært område. Tilrettelegging for friluftsliv på militært område vil være i strid med Forsvarets interesser. Dette må komme fram i kartmaterialet for Nedre Glomma.

Ut over dette har Regjeringen har ingen merknader til de regionale strategiene ut over det som er sagt i den innledende kommentaren til samfunnsdelen.

#### *Del 4: Retningslinjer for energi- og arealbruk*

Regjeringen mener at det er gjort et godt arbeid i å konkretisere planens strategier gjennom retningslinjer for energi- og arealbruk. Det er viktig at både statlige, regionale og kommunale myndigheter legger disse til grunn i eget planarbeid.

Regjeringen ønsker en vesentlig høyere arealutnyttelse på eksisterende arealer enn det er i byregionene i Østfold i dag. Regjeringen mener at planens retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, utbyggingsmønster og effektiv arealutnyttelse legger et godt grunnlag for en regionalt styrt forvaltning av arealressursene, både geografisk og fordelt over tid. Regjeringen understreker at rekkefølgebestemmelsene til framtidig tettbebyggelse og bestemmelsene om effektiv arealutnyttelse og fortetting og transformasjon håndheves strengt og skal være retningsgivende for statlige innsigelsesmyndigheter. Vurdering av alternative arealer, fortettings- og transformasjonsmuligheter må uansett dokumenteres før nye arealer på dyrket mark kan tas i bruk. Det må gjøres en grundig analyse av arealbruken etter en fireårsperiode.

Ut over dette har Regjeringen har ingen merknader til retningslinjer for energi og arealbruk.

### **III. Avslutning**

Godkjenning av fylkesplaner omfatter ikke konkret ressursbruk. Prioritering og tildeling av ressurser blir fulgt opp gjennom de årlige budsjettprosessene. Fylkeskommunen må samarbeide med de aktuelle statlige myndigheter i gjennomføring og oppfølging av planen.

Regjeringen forutsetter at eventuelle forslag til oppfølging av planen som medfører behov for statlige bevilgninger skal bringes inn i den vanlige budsjettprosessen. Det bør gå klart fram av planen hvorvidt tiltak som forutsetter statlig medvirkning har finansiering per i dag og at tiltak som ikke har finansiering skal vurderes opp mot andre tiltak i de årlige statsbudsjettene og eventuelt Nasjonal transportplan.

Fylkesplanen skal etter plan- og bygningsloven legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig virksomhet i fylket. Retningslinjene i planen gir klare signaler til kommunene i fylket og skal bidra til å samordne og styre arealbruken på tvers av kommunegrensene.

Dersom retningslinjene fravikes, gir dette grunnlag for å fremme innsigelse til kommunale planer. Statlige organ som ønsker å fravike forutsetningene i godkjent fylkesplan, må ta dette opp med fylkeskommunen. Dersom partene ikke blir enige, skal saken tas opp med Miljøverndepartementet som sentral planmyndighet.

Regjeringens godkjenning av planen innebærer ikke en avgjørelse av foreliggende innsigelser i pågående kommuneplanprosesser. Kommuneplanprosessene må slutføres på ordinær måte i samsvar med de føringene godkjenningen av fylkesplanen gir.

*Miljøverndepartementet*

*tilrår:*

**Fylkesplan for Østfold 2009 – 2012, vedtatt av fylkestinget 26. februar 2009, oversendt 3. april 2009, godkjennes i medhold av plan- og bygningsloven av 1985 § 19-4, med de merknader og forbehold som er gitt i Miljøverndepartementets redegjørelse i saken.**

Sendes tilbake til Planavdelingen  
Det attesteres at denne gjenpart er  
i samsvar med kongelig resolusjon  
av 11 / mars 2011  
Statsrådets kontor. 15 / mars 2011  
Aida S. Rugh