



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Fylkesmannen i Agder
Postboks 788 Stoa
4809 ARENDAL

Deres ref

Vår ref
20/217-4

Dato
3. september 2020

Grimstad kommune - innsigelse til kommuneplanens arealdel

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke forslaget om et nytt, stort boligområde på Hesneslandet (B44). Forslaget er i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og med areal- og transportplan for Arendalsregionen. Området ligger også utenfor prioriterte vekstområder i kommunen. Innsigelsene fra Fylkesmannen i Agder og Statens vegvesen er tatt til følge.

Departementet godkjenner det planlagte næringsområdet på Flade Rivingen (N05). Departementet vektlegger at området tidligere har vært benyttet til næringsformål, og at den aktuelle delen av holmen bærer preg av tidligere masseuttak. Tiltaket vil etter departementets vurdering ikke begrense mulighetene for allmenhetens ferdsel og opphold på resten av holmen. Innsigelsen fra Fylkesmannen i Agder er ikke tatt til følge.

Bakgrunn

Kommuneplan for Grimstad kommune er i brev 6. januar 2020 fra Fylkesmannen i Agder oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd, fordi det foreligger innsigelser til planen. Både Fylkesmannen i Agder og Statens vegvesen har innsigelse til nytt boligområde B44 Hesneslandet. Fylkesmannen har også innsigelse til næringsområde N05 Flade Rivingen.

B44 Hesneslandet

Det planlagte boligområdet B44 Hesneslandet ligger på sør-østsiden av Vikkilen, på det nærmeste ca. 500 m over kilen fra Grimstad sentrum. Adkomstveg fra planområdet til Grimstad sentrum er fylkesveg 420, og avstanden til Grimstad sentrum er ca. 5,6 km. Det er

om lag samme avstand til Vik, som er nærmeste lokalsenter. Forslaget åpner for utbygging av ca. 1500 boliger, og omfatter et areal på ca. 1400 dekar.

N05 Flade Rivingen

Flade Rivingen er en holme på ca. 7 daa i Groosefjorden sør for Grimstad sentrum. Holmen er omfattet av hensynssone friluftsliv i LNF-område. Det har tidligere vært et kalksteinsuttak på holmen, og det står en grunnmur igjen fra tidligere bebyggelse. Forslaget åpner for at området hvor kalksteinsuttaket tidligere har ligget, omdisponeres til næringsformål.

Fylkesmannen i Agder fremmet i brev 3. juni 2019 innsigelse til planforslaget.

Fylkesmannen mener at boligområdet B44 Hesneslandet er i konflikt med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Videre inngår ikke området i 80%-områdene i areal- og transportplan for Arendalsregionen, og ligger ikke langs kollektivaksene i regionen. Fylkesmannen viser også til at mulig konflikt med naturmangfold i området ikke er tilstrekkelig utredet. Fylkesmannen mener at området ikke egner seg for utbygging av boliger.

Fylkesmannen har også innsigelse til forslag om å avsette område N05 på den ubebygde holmen Flade Rivingen til næringsformål. Fylkesmannen viser til at etablering av næring på holmen vil være i konflikt med naturmangfold-, friluftsliv- og strandsonehensyn.

Statens vegvesen fremmet i brev 4. juni 2019 innsigelse til område B44, fordi etablering av nye boliger vil medføre økt trafikk, og utløse behov for standardheving av dagens fylkesveg 420. Dagens fylkesveg er ikke dimensjonert for en stor boligutbygging, og behovet for utbedring er ikke utredet verken for prissatte eller ikke-prissatte konsekvenser. Alternativ til standardheving av vegen, er å etablere en ny trasé. I tillegg ligger området et godt stykke utenfor dagens kollektivakse, og det må også etableres gang- og sykkelvei. Avsetting av området til boligformål vil være i strid med statlige planretningslinjer for bolig-, areal-, og transportplanlegging, og hensyn til klima og helse.

Mekling i saken ble gjennomført 19. september 2019. Det ble ikke oppnådd enighet knyttet til innsigelsene til B44 Hesneslandet og N05 Flade Rivingen.

Grimstad kommune vedtok kommuneplanen 21. oktober 2019. Kommunen ønsker at B44 Hesneslandet tas inn som et langsiktig boligområde i kommuneplanen, og viser til at det er gitt bestemmelser som skal sikre at området planlegges gjennom en områderegulering. Kommunen opplyser at boligreservene ellers i kommunen tilser at det ikke er behov for et nytt boligområde med dette potensialet, men det vises til at det er etablert et grunneier-samarbeid som ønsker at området avsettes til boligformål nå.

For N05 Flade Rivingen til næringsformål, viser Grimstad kommune til at det er ønskelig å legge til rette for fiskeribasert næringsutvikling, og at friluftsinnteressene på holmen er små sammenliknet med andre øyer i skjærgården.

Fylkesmannen i Agder har i brev 6. januar 2020 oversendt saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og anbefalt at innsigelsene til begge områdene tas til følge.

Møte og befaring ble gjennomført 26. februar 2020, med representanter fra Grimstad kommune, Agder fylkeskommune, Statens vegvesen, Fylkesmannen i Agder, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Representanter for beboere på Hesneslandet var også til stede under deler av møtet og befaringen.

Departementet har i etterkant av møte og befaring hatt møte med Grimstad kommune og med representanter for beboere på Hesneslandet.

Klima- og miljødepartementet anbefaler i brev datert 15. mars 2020 at fylkesmannens innsigelser tas til følge. Departementet viser til areal- og transportplan for Arendalsregionen, som gir retningslinjer om at 80 % av boligveksten i Grimstad skal komme innenfor Grimstad sentrum og lokalsentrene Fevik, Vik og Homborsund. Departementet viser til at kommunen selv har hatt som hovedprinsipp at ny boligbebyggelse og fortetting i hovedsak skal skje i tilknytning til Grimstad sentrum, lokalsentrene og langs definerte kollektivakser. Effektiv arealbruk som begrenser nedbygging av grønne arealer, bygger opp under knutepunkter for kollektivtransporten, og fremmer sykling og gange, er viktig for å møte overgangen til lavutslippssamfunnet.

Klima- og miljødepartementet viser til at Hesneslandet ligger utenfor kommunens definerte vekstområder, og at utvikling av planområdet vil undergrave nasjonale og regionale mål om å redusere transportbehovet, og regjeringens forventninger om at kommuner vektlegger arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser, inkludert utslipp som følge av arealbruksendringer.

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering er det uheldig å legge til rette for omfattende boligutvikling på Hesneslandet, i stor avstand til eksisterende samfunnsfunksjoner. Dette er en lite fremtidsrettet arealutvikling, som vil undergrave omstillingen til et lavutslippssamfunn. Departementet viser også til fylkesmannens oversendelsesbrev, hvor det fremgår at kommunen i stor grad har boligreserver for fremtidig boligbehov i gjeldende kommuneplan og reguleringsplaner. Klima- og miljødepartementet kan ikke se at den begrensede samfunnsnyttan av boligområdet veier opp for de negative konsekvensene for klima og miljø.

Klima- og miljødepartementet mener planforslaget for Flade Rivingen bryter med statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Flade Rivingen er en del av skjærgården utenfor Grimstad by. Holmen er i Miljødirektoratets Naturbase registrert som rikt strandberg av viktig (B) verdi, og en av lokalitetene med mest velutviklet strandberg-tørrberg-vegetasjon i denne delen av Grimstad-skjærgården. Etter departementets vurdering har ikke det tidligere inngrepet i form av kalksteinsuttak ført til at holmens naturpreg er vesentlig endret, og Flade Rivingen fremstår som en relativt lite berørt holme. Holmen er lite brukt til friluftsliv per i dag, men alle holmer og øyer har et potensial for friluftsbruk. Dette gjelder spesielt fremover i tid, ettersom strandsonearealer på land er utsatt

for utbyggingspress. Erfaringsmessig vil et bygg på en så liten holme føre til at andre ikke går i land, og departementet vurderer derfor at tiltaket vil virke privatiserende. I tillegg vil tiltaket kunne gi press på videre utvikling på Flade Rivingen, og dermed også på naturen på holmen.

Klima- og miljødepartementet har forståelse for at Grimstad kommune ønsker å legge til rette for sjørettede næringer, men mener at den planlagte utbyggingen gir liten samfunnsmessig nytte. Etter departementets syn bør tilrettelegging for næring skje som et overordnet grep i kommuneplanen, og det er uheldig at det legges opp til løsninger for enkeltbrukere. Det er viktig å unngå bit-for-bit nedbygging og spredning av inngrep over store områder. Etter en helhetlig vurdering tilrår Klima- og miljødepartementet at innsigelsen til N05 Flade Rivingen tas til følge.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Etter plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd kan berørt statlig og regionalt organ fremme innsigelse i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organ sitt saksområde. Etter § 11-16 andre ledd avgjør departementet om innsigelsene til boligområde B44 Hesneslandet og næringsområde N05 Flade Rivingen skal tas til følge. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

B44 Hesneslandet

Hesneslandet ligger utenfor kommunens prioriterte vekstområde, litt over 5 km fra Grimstad sentrum, og like langt fra nærmeste lokalsenter i Vik. Det er også litt over 5 km til kommunal barnehage og til nærmeste offentlige barne- og ungdomsskole. Det foreligger pr. i dag ikke et godt kollektivtilbud på Hesneslandet, og reiser til og fra området skjer i hovedsak med bil.

Etablering av boligområde B44 Hesneslandet vil kreve standardheving av eksisterende fylkesveg, eventuelt en ny vegtrasé. Statens vegvesen har vist til at det verken er avsatt midler til utbedring av fylkesvegen, eller til ny veg. Grimstad kommune har vurdert en broløsning mellom Grimstad sentrum og Hesneslandet. Det er fortsatt verftsdrift innerst i Vikkilen, og en bro over kilen må tilpasses dette. Det foreligger ikke en fullstendig utredning knyttet til et bro-alternativ. Videre har kommunen mottatt et forslag til fergeløsning mellom Grimstad sentrum og Hesneslandet. Selskapet Zeabuz tilbyr elektriske ferger med en kapasitet på frakt av ca. 12 passasjerer pr. tur. Det er i forslaget skissert at de første fergene vil kunne leveres i 2021/2022.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging har som mål å fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet, og legge grunnlag for klima- og miljøvennlige transportformer. Det fremgår av retningslinjene at potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mindre arealkonflikter. Det fremgår også av retningslinjene at det skal tas hensyn til overordnet grønnstruktur og viktig naturmangfold.

Areal- og transportplan for Arendalsregionen, vedtatt av fylkestinget 18. juni 2019, konkretiserer målene i de statlige planretningslinjene. Den regionale planen har som mål å legge til rette for bærekraftig vekst, ved å stimulere til en samfunnsutvikling som er klimavennlig, fremmer folkehelse, bedrer trafiksikkerheten og legger til rette for god utvikling av regionens byer og tettsteder. Det fremgår av planretningslinjene at det skal legges til rette for at 80 % av bolig- og arbeidsplassveksten skjer innenfor prioriterte steder i Arendal og Grimstad. Utvikling utenfor prioriterte vekstområder bør primært skje i form av fortetting eller transformasjon, før nye områder tas i bruk.

Grimstad kommune har i kommuneplan for 2019-2030 lagt til grunn at ny bebyggelse og fortetting i Grimstad i hovedsak skal skje i tilknytning til Grimstad sentrum og lokalsentrene Fevik, Vik og Homborsund, og langs definerte kollektivakser. Kommunen har opplyst at det finnes boligreserver i kommunen, både i ubebygde områder og gjennom fortetting i allerede utbygde områder. I planperioden for kommuneplanen er det ikke synliggjort et reelt behov for å avsette et så omfattende, nytt boligområde som B44 innebærer.

Boligområdet B44 Hesneslandet omfatter et areal på ca. 1400 daa med planer om inntil 1500 boliger, i hovedsak i et naturpreget område. Dette er et svært stort boligområde, og innebærer en utbygging som, dersom målet nås, vil kunne gi en befolkning på Hesneslandet på 4500-5000 innbyggere, altså et nytt tettsted/bygd i kommunen. Dette krever infrastruktur av en helt annen dimensjon enn det som finnes i området i dag, blant annet barnehage, skole, handel og andre nærtjenester.

Konsekvensene for natur og landskap er i liten grad utredet, men det må forventes at en så stor utbygging vil medføre omfattende og varige endringer av naturen og landskapet. Hesneslandet ligger utenfor de prioriterte vekstområdene i kommunen, med relativt store avstander til daglige gjøremål. Det foreligger ikke planer om etablering av et kollektivtilbud som kan betjene en så stor utbygging som foreslått. Ved en så stor boligutbygging vil det også være behov for standardheving av dagens fylkesveg 420. Departementet legger til grunn at en eventuell bro eller ferge for kryssing av Vikkilen vil være et supplement til trafikkavviklingen. For arbeids- og fritidsreiser må området fortsatt forventes å være bilbasert, forutsatt at det ikke etableres et svært godt kollektivtilbud.

Departementet mener at boligområde B44, slik det fremstår i den vedtatte kommuneplanen, vil være klart i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og med regional areal- og transportplan i Arendalsregionen.

Departementet godkjenner derfor ikke boligområde B44 Hesneslandet i arealdelen til Grimstad kommuneplan 2019-2031. Dersom behovet for boliger i området endres i fremtiden, kan kommunen i senere planer vurdere om det bør åpnes for en gradvis utbygging. Det må da godtgjøres at tilfredsstillende kollektivløsninger og infrastruktur som skole og andre tjenester er på plass, samt et veinett som er dimensjonert for utbyggingen.

N05 Flade Rivingen

Etter plan- og bygningsloven § 1-8 skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Byggeforbudet i 100-metersbeltet gjelder generelt, og skal som hovedregel praktiseres strengt. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen utdyper nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet. Hensikten med planretningslinjene er at den nasjonale strandsonepolitikken skal tilpasses lokale forhold, og åpner for at kommuner gjennom planlegging kan differensiere strandsonevernet og synliggjøre lokale variasjoner. Planretningslinjene sier videre at utbygging bør skje konsentrert og i områder som allerede er bebygd. Grimstad kommune ligger i sone 2, det vil si område hvor strandsonevernet skal praktiseres strengt, og det er lagt vekt på at vurderingene skal gjøres i kommuneplanen. Ved vurdering av utbyggingstiltak i strandsonen kan arealer til næringsutvikling, herunder fiskerinæringen, vurderes mindre restriktivt enn bolig- og fritidsbebyggelse.

Området som foreslås til næring, omfatter et gammelt kalksteinsuttak på innsiden av holmen. Holmen er på ca. 7 daa, og den aktuelle delen vil utgjøre ca. 15 % av arealet. Planforslaget N05 Flade Rivingen til næringsformål er tatt inn i kommuneplanen etter initiativ fra en næringsdrivende fisker. Kommunen ønsker å styrke både nyetablering og eksisterende fiskerinæring i kommunen, og vil tilrettelegge for fiskerinæringen gjennom etablering av et naust på holmen. Kommunen viser til at holmen ikke benyttes av allmennheten til friluftsliv, og at den tidligere har vært benyttet til næring med et kalksteinsuttak. Skjæringen i fjellet bærer preg av denne aktiviteten, og en gammel grunnmur er også synlig.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er delvis enig med Klima- og miljødepartementet i at forslaget om næringsvirksomhet på Flade Rivingen, i utgangspunktet kan komme i konflikt med interesser som de nasjonale strandsoneretningslinjene er ment å ivareta. Hensynet til de nasjonale retningslinjene må likevel veies opp mot kommunens lokale vurderinger av behovet for å avsette området til næringsformål. Det er opplyst at det pr. i dag er registrert 30 fiskere og 25 fiskebåter i kommunen. Flere fiskere har tilgang til eldre naust andre steder for oppbevaring av fiskeredskap og utstyr, men det er behov for tilrettelegging for fiskere som pr. i dag ikke har oppbevaringsmuligheter. I denne saken har kommunen derfor vurdert at tilrettelegging for fiskerinæringen bør veie tyngst.

Departementet legger vekt på at det foreslåtte næringsområdet kun utgjør en liten del av holmen, på et areal hvor det tidligere har vært drevet kalksteinsuttak. Området bærer preg av dette, og innbyr i dag ikke til ferdsel og opphold. Etter departementets vurdering tilsier områdets lokalisering at etablering av et naust her heller ikke vil være til hinder for allmenhetens ferdsel og opphold på resten av holmen.

I kommuneplanen er det gitt en egen bestemmelse om plankrav, jf. § 2-1, og bestemmelse om forhold som skal avklares og belyses gjennom reguleringsplaner, jf. § 2.13. Departementet legger til grunn at kommunen i arbeidet med en reguleringsplan for området gir føringer som begrenser naturinngrepet på holmen, og sørger for at næringstiltak som etableres ivaretar både naturmangfold og landskapshensyn.

Departementet godkjenner utfra dette N05 Flade Rivingen i arealdelen til Grimstad kommuneplan 2019-2031.

Vurdering etter naturmangfoldloven

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i loven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som gjelder naturmangfold, og vurderingen skal fremgå av vedtaket. Departementet mener kunnskapsgrunnlaget for planen er tilstrekkelig vurdert, jf. §§ 8 og 9.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd godkjenner ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet boligområde B44 i kommuneplan for Grimstad 2019-2031. Området videreføres som LNF-område. Departementet godkjenner område N05 til næringsformål.

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

Med hilsen



Nikolai Astrup

Kopi:
Grimstad kommune
Agder fylkeskommune
Statens vegvesen
Klima- og miljødepartementet