

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Postboks 8111 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2010/14082-21 FM-K

Vår ref
12/4120

Dato **24 APR. 2013**

**Nannestad og Ullensaker kommune - innsigelser til reguleringsplan
(områderegulering) for Oslo Lufthavn Gardermoen**

Vi viser til fylkesmannens brev av 18. juni 2012 og sakens dokumenter. Jernbaneverket og fylkesmannens miljøvernavdeling har innsigelser til planen. Saken er oversendt Miljøverndepartementet for avgjørelse i henhold til plan- og bygningsloven § 12-13.

Miljøverndepartementet stadfester reguleringsplanen (områderegulering) for Oslo lufthavn Gardermoen med endring i den overordnede målsettingen kollektivandelen for flypassasjerer, som økes til minimum 75 prosent. Det er et overordnet mål å ha en høy kollektivandel for flyplasstrafikken, og dette kan bare oppnås dersom det samtidig legges til rette for å styrke kollektivtilbudet og tas i bruk virkemidler for å begrense biltrafikken.

En overbygging over stasjonsområdet for å legge til rette for en kollektivterminal må ikke hindre nødvendige framtidige kapasitetsutvidelser for jernbanen. I det videre arbeidet med detaljering av det aktuelle området (E2) må Jernbaneverket trekkes aktivt med.

Planen har som ambisjon en kollektivandel på 70 prosent. Dette er noe høyere enn dagens faktiske kollektivandel på 67 prosent. Ved en gradvis styrking av kollektivtilbudet, kombinert med en begrensning i antall nye parkeringsplasser og en bevisst bruk av prismekanismer, mener Miljøverndepartementet at det bør være et mål å øke kollektivandelen til 75 prosent. I samråd med statlige og regionale myndigheter bør det løpende vurderes virkemidler for å øke andelen ytterligere.

Vedtaket innebærer at innsigelsene fra Jernbaneverket og fylkesmannens miljøvernavdeling er delvis tatt til følge.

Bakgrunn

Gjeldende reguleringsplan for Oslo Lufthavn Gardermoen ble vedtatt som statlig reguleringsplan av Samferdselsdepartementet 4. juni 1993 og sist endret 12. juni 1995. Planen definerer avgrensningen av flyplassområdet og legger rammene for den overordnede arealbruken innenfor planområdet.

På grunn av utviklingen knyttet til flyplassen, herunder trafikale forhold og utbygging av ny terminalkapasitet (T2), har det vært behov for å oppdatere planen. Samferdselsdepartementet har i brev av 8. februar 2010 lagt til grunn at planarbeidet kan gjennomføres som kommunal plan. Det er Oslo Lufthavn AS (OSL) som har gjennomført planarbeidet innenfor rammer fastsatt av Ullensaker og Nannestad kommuner.

Viktige formål med planarbeidet har vært å legge til rette for utvikling av flyplassen, blant annet som følge av forventet trafikkvekst, og avklare arealbruk og utnyttelse i delområdene innenfor planområdet, herunder økt parkeringskapasitet. Det har også vært et mål å oppdatere planen i henhold til ny plan- og bygningslov av 2008.

Jernbaneverket fremmet innsigelse til planforslaget i brev av 14. oktober 2011. Innsigelsen gjaldt forslaget om å regulere området over jernbanestasjonen samt en strekning på ca 600 meter inn mot stasjonen til byggeformål. Jernbaneverket mener at en overbygging over jernbanen vil låse for en framtidig utvikling av området, og at sikkerhetsmessige forhold ved en slik overbygging heller ikke er godt nok vurdert.

Fylkesmannens miljøvernavdeling fremmet innsigelse til planforslaget i brev av 14. oktober 2011. Innsigelsen gjaldt omfanget av bilparkering og at forslaget ikke åpnet for publikums- og arbeidsplassintensiv virksomhet i arealene nærmest stasjonsområdet. Fylkesmannens miljøvernavdeling viser til nasjonale mål om å redusere klimagassutslipp, og at det er nødvendig å legge opp til en reduksjon av biltrafikken og overgang til kollektivtransport for å nå denne målsettingen.

Statens vegvesen fremmet innsigelse til planforslaget i brev av 14. oktober 2011. Innsigelsen var knyttet til rekkefølgekrav for opparbeiding av tilstrekkelig kapasitet i krysset mellom riksveg 35 og E6. Innsigelsen er senere trukket.

Meklingsmøte ble avholdt hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus 17. februar 2012. I forkant av møtet hadde kommunene vært i møter og dialog med innsigelsesmyndighetene, bl.a. på bakgrunn av forslag i brev av 4. januar 2012 om justeringer og endringer i planen. Det ble ikke oppnådd enighet mellom partene i meklingsmøtet.

Kommunestyrene i Ullensaker og Nannestad vedtok reguleringsplanen henholdsvis 5. mars 2012 og 24. mars 2012. Planen ble vedtatt med innsigelser og oversendt til Fylkesmannen i Oslo og Akershus i felles oversendelsesbrev av 20. april 2012.

I oversendelsesbrevet skriver kommunene at en ambisjon om å øke kollektivandelen er lagt til grunn i planen, og det vurderes som særlig viktig å øke kollektivandelen for ansatte ved flyplassen. Kommunene mener at et viktig virkemiddel vil være å anlegge en ny bussterminal på plassen foran terminalbygget, og at dette kan gjøres ved å bygge et lokk over jernbanestasjonen.

Kommunene viser til at dagens kollektivandel til flyplassen på 67 prosent er vesentlig høyere enn Stortingets målsetting om 50 prosent ved vedtak om bygging av flyplassen. Det vises også til at etter høringen av planforslaget og som del av meklingsdialogen med fylkesmannens miljøvernavdeling, har kommunene endret målsettingen for kollektivandelen fra 65 prosent til 70 prosent. Kommunene mener imidlertid at fylkesmannens ambisjon om en kollektivandel på 80-85 prosent vil kreve tiltak og investeringer langt utover reguleringsplanens perspektiv og rammer. Kommunene frykter også at en for sterk begrensning i parkeringskapasiteten kan føre til at flypassasjerer må avvises, noe som anses som uakseptabelt, og også at en slik situasjon vil føre til økt press på å åpne nye områder for parkering utenfor planområdet.

Fylkesmannen anbefaler i brev av 18. juni 2012 at innsigelsene fra Jernbaneverket og fylkesmannens miljøvernavdeling tas til følge.

Befaring og møte ble avholdt 24. oktober 2012, med representanter for Nannestad og Ullensaker kommuner, fylkesmannen, Akershus fylkeskommune, Jernbaneverket, OSL, Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Samferdselsdepartementet anbefaler i brev av 17. januar 2013 at innsigelsene til planen under visse forutsetninger kan frafalles.

Samferdselsdepartementet er enig med Jernbaneverket i at forslaget til områderegulering ikke må hindre nødvendige kapasitetsutvidelser for jernbanen. Ved at det skal utarbeides detaljregulering for de ulike delområdene mener departementet at Jernbaneverket vil bli trukket inn i planprosessen med de rettigheter som følger med det. Det blir da mulig å foreta en konkret avveining av eventuelle motstridende interesser knyttet til framtidig behov for utvidelse/oppgradering av jernbanestasjonen i plan 1 og en realisering av en bussterminal i plan 2.

Samferdselsdepartementets utgangspunkt er at mest mulig av veksten i persontransporten i by- og bynære områder bør fanges opp av kollektive transporttilbud. Samferdselsdepartementet støtter målet om økt samlet kollektivandel for transporten til og fra Gardermoen slik som foreslått i utkastet til områdeplan. Målet

er at tilbringertransporten skal skje på en mest mulig effektiv og klimavennlig måte. I stedet for restriksjoner på antall parkeringsplasser, mener Samferdselsdepartementet at parkeringsgebyr e.l. kan benyttes for å bygge opp under målet om kollektivdekning og en vridning av biltransporten bort fra såkalt "kiss and fly". Under forutsetning av at OSL bruker nødvendige virkemidler for å bygge opp under målet om økt samlet kollektivandel, mener departementet at innsigelsen kan frafalles.

Miljøverndepartementets vurdering

Miljøverndepartementet skal avgjøre om vedtak fattet av kommunestyrene i Nannestad og Ullensaker av reguleringsplanen for Oslo lufthavn Gardermoen skal stadfestes, eller om innsigelsene fra Jernbaneverket og fylkesmannens miljøvernavdeling skal tas til følge. Saken blir behandlet etter plan- og bygningsloven av 2008. Etter loven § 12-13 andre ledd avgjør Miljøverndepartementet om innsigelsene skal tas til følge, og kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Innsigelsene i denne saken er begge knyttet til framtidig kollektivtilbud og kollektivandel ved hovedflyplassen. Jernbaneverkets innsigelse handler om å sikre at jernbanen også i framtiden fortsatt skal utgjøre hovedstammen i kollektivbetjeningen av flyplassen, og at det ikke må legges begrensninger på framtidige utvidelser eller oppdateringer av jernbanestasjonen. Fylkesmannens innsigelse handler om ambisjonsnivået for framtidig kollektivandel, og i hvilken grad det skal legges begrensninger på biltrafikken for å oppnå en høy kollektivandel. Innsigelsene henger sammen og må derfor vurderes i sammenheng.

Om Jernbaneverkets innsigelse

Miljøverndepartementet legger til grunn at jernbanen også i framtiden vil være bærebjelken i kollektivbetjeningen av flyplassen, og derfor også må sikres framtidige utviklingsmuligheter. Samtidig er forslaget som det fremmes innsigelse til, nemlig muligheten for å bygge et lokk over stasjonsområdet for å kunne etablere en sentralt beliggende kollektivterminal, også et viktig tiltak for å styrke grunnlaget for kollektivtrafikken, ikke minst for den tverrgående trafikken og i forhold til arbeidsreiser. Det er Miljøverndepartementets vurdering at både en effektiv og kapasitetssterk jernbanebetjening og en ny, moderne kollektivterminal vil være viktige elementer for å kunne øke kollektivandelen for flyplasstrafikken ytterligere. Et ennå bedre kollektivtilbud vil også gjøre det enklere å legge restriksjoner på biltrafikken gjennom begrensninger i parkeringskapasiteten og en aktiv bruk av prismekanismer.

I følge Samferdselsdepartementets brev av 17. januar 2013 er ikke Jernbaneverkets innsigelse knyttet til selve reguleringsformålet, men til at planen åpner for at det kan etableres tunge konstruksjoner over jernbanen som kan føre til at jernbanetiltak påføres så store kostnader og konsekvenser at det ikke blir mulig å gjennomføre langsiktige kapasitetsøkende tiltak.

Om innsigelsen fra fylkesmannens miljøvernavdeling

Målsettingen for kollektivandelen var i det opprinnelige planforslaget på 65 prosent. Gitt mulighetene som ligger i planens rammer til å øke kapasiteten ved flyplassen til 35 millioner passasjerer årlig (mot 19 millioner i 2010), ville dette medført et behov for 48 000 parkeringsplasser i sommermånedene. Dette er nesten en dobling av dagens kapasitet innenfor og i tilknytning til flyplassområdet på 26 200 plasser. For resten av året er behovet estimert til 35 000 plasser.

På bakgrunn av innsigelsen fra fylkesmannens miljøvernavdeling og som følge av meklingsdialogen mellom kommunene og fylkesmannen, har kommunene økt målsettingen for kollektivandelen for flypassasjerer til 70 prosent. I tillegg er det foretatt konkrete innstramminger i parkeringsnormene for arbeidsplassparkering. Dette er positive tiltak fra kommunenes side. En kollektivandel på 70 prosent vil likevel innebære et samlet behov for 36 000 parkeringsplasser, altså en økning på 10 000 parkeringsplasser i forhold til i dag. Selv en så vidt høy kollektivandel vil altså ikke forhindre en formidabel vekst i biltrafikken.

Biltrafikken er en sentral bidragsyter til utslipp av klimagasser. I 2010 sto biltrafikken alene for 19 prosent av de nasjonale klimagassutslippene. For å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren, er det nødvendig med restriksjoner på biltrafikken i tillegg til en økt satsing på klimavennlig transport. Etter departementets vurdering bør dette legges til grunn for planlegging og videre utvikling også av landets hovedflyplass.

Ullensaker og Nannestad kommuner mener at ambisjonsnivået for kollektivandelen må fastsettes ut fra dagens infrastruktur. En økning til 80 prosent, slik fylkesmannens miljøvernavdeling ønsker, vil i følge kommunene kreve tiltak og investeringer langt ut over reguleringsplanens perspektiv og rammer, og kommunene vurderer det ikke som riktig å ha målsettinger som avhenger av tiltak som ligger til annen myndighet å vedta.

Konklusjon

Når det gjelder Jernbaneverkets innsigelse, mener Miljøverndepartementet i likhet med Samferdselsdepartementet at et eventuelt lokk over stasjonsområdet ikke må hindre nødvendige framtidige kapasitetsutvidelser for jernbanen. Dette må ligge som et premiss for videre detaljregulering av området. Etter departementets vurdering er dette ivaretatt gjennom de presiseringer som er gjort i reguleringsbestemmelsene § 5.4.8, hvor det heter at *det må utredes og dokumenteres at hensynet til publikumsarealer, passasjerstrømmer og tilgjengelighet til/fra omkringliggende områder, samt framtidige behov for utvidelse av spor er ivaretatt.*

Miljøverndepartementet forutsetter at Jernbaneverket blir trukket aktivt med i detaljreguleringen av det aktuelle området og eventuelt andre delområder som kan berøre banebetjeningen av flyplassområdet. Eventuelle forslag til detaljreguleringer i strid med reguleringsbestemmelsene § 5.4.8 og føringene i dette vedtaket vil gi

grunnlag for innsigelse. På denne måten mener departementet at Jernbaneverkets interesser er ivaretatt.

Når det gjelder innsigelsen fra fylkesmannens miljøvernavdeling mener Miljøverndepartementet at det må legges til grunn at planforslaget som nå er vedtatt legger rammer for en utbygging av flyplassen som vil foregå helt fram mot full kapasitetsutnyttelse i 2030. I et slikt tidsperspektiv må det forventes at det vil bli gjennomført betydelige kapasitetsøkende tiltak for kollektivtrafikken i hele flyplassens nedslagsområde. Transportøkonomisk institutt konkluderer for øvrig i en rapport om transport til/fra lufthavnen i et langsiktig perspektiv (TØI-rapport 902/2007) med at en langsiktig ambisjon om å øke kollektivandelen til 70 prosent i prinsippet i sin helhet kan tilfredsstilles ved å øke toglengden.

En langsiktig ambisjon for kollektivandelen ved flyplassen som baserer seg på dagens infrastruktur er etter Miljøverndepartementets vurdering ikke tilstrekkelig. En høyere og mer ambisiøs målsetting er nødvendig for å begrense veksten i biltrafikken, i tråd med nasjonale målsettinger om å begrense klimagassutslippene. Kollektivandelen for flyplasstrafikken er allerede i dag på 67 prosent. På denne bakgrunnen vedtar departementet å endre planens overordnede mål for kollektivandelen fra 70 til 75 prosent. I samråd med statlige og regionale myndigheter bør det løpende vurderes virkemidler for å øke andelen ytterligere.

I oversendelsen av saken til fylkesmannen har kommunene gjort oppmerksom på en feil i den vedtatte områdereguleringsplanen. Som følge av et parallelt arbeid med en landsverneplan for lufthavnene, er det gjennom reguleringsbestemmelser vedtatt hensynssoner for båndlegging etter lov om kulturminner knyttet til ekspedisjonsbygningen og kontrolltårn. Landsverneplanen er imidlertid ennå ikke vedtatt, og områdereguleringen kan ikke forskuttere utfallet av denne. Departementet finner derfor at de aktuelle bestemmelsene i planen bør tas ut.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningslovens § 12-13 andre ledd stadfester Miljøverndepartementet Ullensaker kommunestyres vedtak av 5. mars 2012 og Nannestad kommunestyres vedtak av 24. mars 2012 om reguleringsplan (områderegulering) for Oslo lufthavn Gardermoen, med følgende endringer i planens retningslinjer for utforming av bygg og anlegg:

5. Kollektivtrafikk og parkering

Flyplassen utvikles med en ambisjon om at framtidig behov for økt transport skal løses ved kollektivtransport eller av syklende. Utbygging av parkeringsplasser for flypassasjerer vil skje etappevis og skal tilpasses et overordnet mål

om at minst 75 % av flypassasjerene skal reise kollektivt til flyplassen. Det legges til rette for en høy kollektivandel også for arbeidsreiser til flyplassen.

Hensynssonene i § 8.5.2 og § 8.5.3 om båndlegging etter lov om kulturminner tas ut av planen.

For kunngjøring av den endelige planen gjelder plan- og bygningsloven § 12-12.

Ullensaker og Nannestad kommuner er orientert om departementets vedtak ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Bård Vegar Solhjell

Kopi:

Nannestad kommune
Ullensaker kommune
Akershus fylkeskommune
Samferdselsdepartementet
Jernbaneverket
Oslo Lufthavn AS