



Sarpsborg kommune

[sentrumsplan@sarpsborg.com](mailto:sentrumsplan@sarpsborg.com)

Miljøvernavdelingen

Deres ref.: 14/06830

Vår ref.: 2015/4295 421.3 CHJ

Vår dato: 04.06.2018

## Sarpsborg kommune - innsigelse til foreslått kommunedelplan for sentrum 2018 – 2030

Vi viser til deres oversendelse datert 05.04.18 med høring av forslag til kommunedelplan for sentrum 2018 – 2030. Planområdet avgrenses av jernbanen i vest, Glengshølen i nord og Glomma i øst og sør. Viser også til e-post 02.05.18 med revidert plankart.

---

Fylkesmannen i Østfold mener kommunen har gjort en del nødvendige og riktige grep i foreslått kommunedelplan for sentrum. Dette for å få en høyere arealutnyttelse her, i samsvar med nasjonale føringer. Vi er likevel usikre på om planen har tilstrekkelig med virkemidler for å sikre nødvendig måloppnåelse på antall boenheter og arbeidsplasser.

Vi mener planforslaget er i konflikt med nasjonalt jordvernmål når det foreslås videre utbygging på Borregaardsjordene. Videre ivaretar ikke planforslaget, i tilstrekkelig grad, føringene fra retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging som skal forebygge støyplager. Det er et nasjonalt mål at støyplager skal reduseres, og vi ser det som nødvendig å fremme innsigelse for å sikre at dette blir ivaretatt.

Vi har også noen merknader til andel deler av planforslaget, og viser til vurderingene nedenfor for utdyping av dette. Vi ber kommunen også gjennomgå vurderingen av de foreslåtte bestemmelsene til kommunedelplanen.

---

Vi ga innspill til varslet oppstart av arbeid med ny sentrumsplan, i vårt brev datert 24.06.15. Prinsippene for arbeidet har vært belyst og drøftet i regionalt planmøte 13.02.18.

Fylkesmannen er fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, helse og samfunnssikkerhet, og skal se til at barn og unges interesser blir ivaretatt i planleggingen. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Fylkesmannens hovedfokus i høringsprosessen er å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planleggingen. Kommunen har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

### Nasjonale mål og føringer

Regjeringen har gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt 12.06.15 signalisert et ønske om å fremme samarbeid med kommunene og fylkeskommunene om en bærekraftig og mer effektiv areal- og samfunnsplanlegging.



Kommunene skal sikre høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkt og tilrettelegge for økt bruk av sykkel og gange i dagliglivet. Potensialet for fortetting og transformasjon skal utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

Det er videre viktig å skape et levende og godt bymiljø. Det bør tilrettelegges for etablering av boliger, arbeidsplasser, handel og service og sosiale møteplasser i sentrum. Arkitektur, kulturminner, landskapsverdier, vann og grønne elementer bør tas aktivt i bruk som ressurser i sentrumsutviklingen.

Det er gjennom statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, vedtatt 26.09.14, gitt viktige føringer for kommunenes arealplanlegging. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling og fremme helse, miljø og livskvalitet. Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Det er et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

I byer bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Samtidig skal hensyn til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt.

Ved forslag om omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord, eller viktige arealer for naturmangfold, grønnstruktur eller friluftssinteresser, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt.

Det arbeides med byvekstavtaler hvor Nedre Glomma er aktuell kandidat. Byvekstavtalene skal bidra til å nå målet om null vekst i personbiltrafikken i byene. Det er allerede gjennomført en byutredning i Nedre Glomma, som en forberedelse til forhandlinger om byvekstavgift. Utredningen viser at arealplanleggingen er særlig viktig for måloppnåelse.

#### Utvikling av sentrum

Det er foreslått flere grep i kommunedelplanen vi støtter. Dette gjelder blant annet grepet om at byggeprosjekter i større grad enn ved eksisterende kommunedelplan bør understøttes av en reguleringsplan. Vi mener det er viktig med en god medvirkningsprosess når sentrum skal utvikles. En del av plan- og bygningslovens formål er å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, jf. § 1-1. Prosesser med reguleringsplaner før utbygging vil i større grad muliggjøre engasjement fra befolkningen og deres mulighet til å påvirke utviklingen, legge til rette for politiske diskusjoner og gi bredere faglig forankrede prosjekter.

Det er imidlertid en del tiltak som fortsatt er foreslått unntatt plankrav. Disse prosjektene har noe strammere føringer på utnyttelse enn der det reguleres, men vi er usikre på om differansen mellom rammene for utbygging med og uten reguleringsplan er store nok til at utbyggere i stor nok grad vil prioritere å regulere.

Det er også gjort formålsendringer i plankartet som bidrar til en utvikling i samsvar med nasjonale føringer, om høyere arealutnyttelse i sentrum. Med bakgrunn i nasjonale mål om reduserte transportbehov, mer liv i byene og tilrettelegging for økt bruk av klima- og miljøvennlige transportformer er det viktig at kommunedelplanen for sentrum sikres en tilstrekkelig andel av utbyggingsvolumet i kommunen.

Det fremgår av planbeskrivelsen at det skal «tilrettelegges for at 40 % av befolkningsveksten skal kunne skje innenfor sentrumsplanområdet. Det tilsvarer ca. 3.500 personer frem mot 2030. Med gjennomsnittlig husholdstørrelse på 2,1 personer betyr dette ca. 1700 nye

*boenheter fram mot 2030.» Tilsvarende mål er gitt for arbeidsplasser, at «minimum 40 % av arbeidsplassveksten bør skje i sentrum, fortrinnsvis innenfor næringene kontor, handel og tjenesteyting. Det betyr ca. 1.200 nye arbeidsplasser.»*

Det er uklart om kommunedelplanen har tilstrekkelig med virkemidler til å imøtekomme dette målet. Om man eksempelvis er nødt til å utnytte kommunedelplanens rammer til det maksimale for å nå målene virker det lite sannsynlig at mål-tallene vil nås.

#### Jordvern

Fylkesmannen fremmet i 2012 innsigelse til foreslått omdisponering av Borregaardsjordene (180 dekar) i kommunedelplan for sentrum. Det ble senere gitt aksept for et område på ca. 38 dekar med næring (kontorformål) nord på Borregaardsjordet. Videre ble det lagt inn et område for barnehage (ca. 10 dekar) på andre siden av veien.

Næringsområdet (N1) er nå foreslått utvidet og er i ny plan på totalt ca. 85 daa (inkludert tidligere areal). Planforslaget legger da til rette for nedbygging av ytterligere 47 dekar dyrka mark. Det er i planforslaget stilt krav om at området skal forbeholdes næringsformål som samspiller med Borregaards næringsvirksomhet. Det er videre omtalt en rekke formål området *ikke* skal brukes til.

Stortinget vedtok en nasjonal jordvernstrategi Stortinget 08.12.15. Her gis det tydelige signaler om at jordvernet må praktiseres strengt, og at alle forvaltningsnivåer har ansvar for å bevare dyrka mark. Jordvernålet er innskjerpet sammenlignet med situasjonen i 2012. Østfold har et viktig ansvar for matproduksjonen i landet på grunn av godt klima og lett dyrka arealer. Framtidig og ønsket jernbaneutbygging samt annen infrastruktur vil beslaglegge dyrka mark i fylket. For å kunne bidra til nasjonal måloppnåelse om jordvern og økt matproduksjon innebærer dette at resterende omdisponering må reduseres til et absolutt minimum. Vi mener således det er i strid med nasjonale mål når kommunen foreslår å legge ut mer dyrka mark til utbyggingsformål, og særlig når det er store muligheter for fortetting og transformasjon i sentrum forøvrig.

Ved godkjenning av fylkesplanen ved kongelig resolusjon 11.03.11 ble det presisert at områder innenfor langsiktig utbyggingsgrense skal vurderes restriktivt og at ikke alle arealer er forutsatt tatt i bruk. Særlig gjelder dette dyrka mark.

Kommunen må kunne dokumentere at potensialet for fortetting i eksisterende byggeområder og transformasjon av gamle industriområder, transportarealer og andre «grå» områder, er utnyttet før en vurderer å fravike viktige jordvernhensyn. En slik dokumentasjon må omfatte arealbruken i hele kommunen og ikke bare i sentrumsområdet. Det er også nødvendig å gjøre en vurdering av alternativer til å bygge ned dyrka mark.

Borregaardsjordene er også en svært viktig del av kulturlandskapet rundt hovedgården og et betydelig og eksponert bynært område i Glommalandskapet. Industri og jordbruk er de tradisjonelle næringene som side om side har skapt grunnlaget for, og identiteten, til byen.

På grunn av konflikten med nasjonalt jordvernsmål fremmer vi innsigelse til foreslått utvidelse av N1 på Borregaardsjordene. Vi vil også oppfordre kommunen å ta *ut* tidligere avsatt (og ubenyttet) utbyggingsareal på dyrka mark.

#### Støy

En bærekraftig arealforvaltning krever høyere arealutnyttelse i sentrum, og at flere bor i sentrum. Det er viktig at denne utviklingen skjer med kvalitet, slik at befolkningens helse og

trivsel ivaretas. Støy er en av flere kilder til uhelse. Opplevelse av å bli forstyrret under hvile og avkobling bidrar til mistriivsel og redusert velvære, og påvirker folks atferd og helsetilstand. Forstyrrelse av søvn regnes blant de mer alvorlige virkningene av støy. Det å planlegge for gode bomiljøer er viktig forebyggende folkehelsearbeid.

Med tanke på Østfolds folkehelseprofil bør det legges stor vekt på å planlegge for bomiljøer som ivaretar folkehelsen. Fylkesmannen i Østfold sendte brev til kommunene i 2014 og oppfordret til bedre behandling av støy ved planlegging av boligutbygging.

Det er gitt nasjonal retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, og fastsatt anbefalte støygrenser fra ulike støykilder. Utarbeidet støysonekart for Sarpsborg sentrum viser at en stor del av planområdet er støyutsatt. Kommunen foreslår at hele planområdet skal være avvikssone hvor anbefalte grenseverdier kan fravikes.

Det er gjennom bestemmelse § 4.6 i kommunedelplanforslaget stilt minimumskrav til boligene i avvikssonen. Det er benyttet bolig som begrep, men vi anbefaler å bruke boenhet, slik at det ikke er tvil om kravet gjelder hver leilighet/boenhet og ikke hvert boligbygg. Det er foreslått krav om at hver bolig skal minimum ha en fasade som vender mot stille side, halvparten av oppholdsrom og minimum ett soverom skal vende mot stille side. Videre skal uteoppholdsareal ivareta anbefalte grenseverdier.

Vi savner en konsekvensutredning av det foreslåtte grepet. Det er i seg selv noe kontroversielt å benytte hele sentrumsplanområde som avvikssone. Når det videre legges så tydelige føringer for byggesaksbehandling og senere reguleringsplaner, og føringene samtidig åpner for løsninger kan avvike kraftig fra anbefalte grenseverdier, er det viktig å ha et godt kunnskapsgrunnlag for de strategiske valgene man gjør.

Det fremstår som et mål i fastsatt planprogram å utarbeide bestemmelser som reduserer støyplagen, mens foreslått kommunedelplanbestemmelse strengt tatt åpner for det motsatte. Det vil eksempelvis kunne etableres boenheter med soverom mot rød støysone (over 65 dB), så lenge det finnes andre soverom i samme leilighet som har vindu mot stille side. Vi mener slike etableringer av soverom i rød støysone som en mulig «standardløsning» i sentrum er i sterk konflikt med det nasjonale målet om færre støyplagede innbyggere.

Det ligger innenfor nasjonale føringer å vurdere avvikssoner, men det er vanskelig å sikre tilstrekkelig kvalitet for alle typer prosjekter uten nærmere planlegging og tilpasning, eksempelvis ved detaljregulering. Vi mener en kommunedelplan ikke bør åpne for så store avvik fra anbefalte grenseverdier som en «standard» løsning uten nærmere vurdering og tilpasning til hvert enkelt prosjekt. Vi mener derfor at kommunen må stramme inn støybestemmelsen.

En innstramming kan eksempelvis være å fastsette en annen støygrense enn den den nasjonalt anbefalte, og/eller i større grad bruke *retningslinjer* for når ytterligere avvik kan vurderes. Vi fremmer innsigelse til foreslått bestemmelse om støy. Vi mener videre kommunen bør vurdere om unntak fra plankrav skal gjelde der man etablerer boliger/skole/barnehage som bryter med nasjonalt anbefalte grenseverdier.

Vi ser av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse til kommunedelplanen at det under støy fremgår at «bestemmelsene sikrer at støyfølsommebebyggelse ikke etableres i rød sone innenfor avvikssonen». Det ser ikke ut til å være overenstemmelse mellom dette og foreslåtte bestemmelser.

Vi ser det som svært positivt at det tas grep med innføring av syv «stille-områder», som skal ivaretas og sikres mot økt støybelastning. Slike «stille-områder» i sentrum vil bli særlig viktig når befolkningen i sentrum øker. Det er også positivt at kommunen etablerer bestemmelser for støy fra bygge- anleggstiltak.

#### Samfunnssikkerhet og beredskap

Sarpsborg kommune utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i 2014 med 29 utvalgte hendelser. Kommunens robusthet og risiko ble spesielt vurdert. Fylkesmannen har ved flere anledninger blitt orientert om oppfølgingen av fareidentifikasjon og aktuelle problemstillinger knyttet til storulykkeforskriften, og samarbeidet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om håndteringen av disse problemstillingene i arealplanleggingen. Kommunen har vurdert følgende farer som krever ytterligere vurderinger på kommunedelplannivå:

- Større brann – svikt i vannforsyning
- Akutt forurensing – større industriulykke
- Flom, svikt i avløpsnett og overvann
- Skred
- Forurensing
- Støy
- Høyspenningsfordelingsnett
- Tiplass for snø
- Telekommunikasjon
- Renovasjon
- Drikkevann

Temaene er analysert/vurdert og i nødvendig grad med spesifiserte krav i kommunedelplanen. Dette er håndtert gjennom fastsetting av hensynssoner, formål i plankart og gjennom bestemmelser. Det er krav til grunnundersøkelser i tråd med krav og veiledere fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Konsekvensutredningen følger de identifiserte faretema. Vi konkluderer derfor med at samfunnssikkerhet og beredskap er ivaretatt i planen i henhold til kravene i plan- og bygningsloven.

#### Vassdrag

Glengshølen er i plankartet fargesatt i lys blå, men det er ingen tegnforklaring for formål knyttet til bruk og vern av vassdrag. I tegnforklaringen er Havn angitt som formål, men vi legger til grunn at dette er ment for området ved Byens brygge i Sandesund.

Det er i foreslått bestemmelse § 6.9 om *Bruk og vern av sjø og vassdrag* uklart hva som er ment med under bestemmelse a. om at «fortøyningsbrygge er tillatt». Vi viser også til den juridiske «vurdering av foreslåtte bestemmelser til arealdelen» under. Vi mener man ved Glengshølen bør sikre allmenne interesser, og at kommunen bør vurdere arealformål og bestemmelser ut fra dette.

Videre er det uklart hva som er hensikten med bokstav b om at byggeforbudet i § 1-8 ikke gjelder for næringsområdet til Borregaard. Byggeforbudet i § 1-8 andre ledd gjelder i sjø, og ikke i vassdrag som Glomma. For vassdrag skal kommunen vurdere å fastsette en grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak ikke skal være tillatt, jf. § 1-8 femte ledd.

## Grønnstruktur og naturmangfold

Kulåsparken og alléen langs Oscar Pedersens vei er kartlagte naturtyper innenfor sentrumsplanen. Kommunen viser også til flere funn av rødlistearter. Vi savner i bestemmelsene noen føringer om hensyntagen til naturverdiene og arts mangfoldet i sentrum, herunder ved gjennomføring av tiltak innen områder avsatt til grønnstruktur.

## Vurdering av innsigelse og hensynet til lokaldemokratiet

Regjeringen har signalisert sterkere vektlegging av det lokale selvstyret, jf. rundskriv H-2/14. Det er også fremhevet at viktige interesser skal komme frem så tidlig som mulig, med tidlig medvirkning. Vi mener å ha medvirket tidlig i prosessen med vårt innspill i 2015. Vi har også hatt innsigelse til utbygging av Borregaardsjordene tidligere. Kunnskapen om de infrastrukturtiltakenes beslaglegging av dyrka mark og jordvernsignalene er forsterket siden 2012. Vi mener således å ha signalisert at en arealplanlegging i konflikt med jordvern hensyn kan resultere i innsigelse.

Tilsvarende gjelder for støy, hvor vi har gitt signaler til alle kommunene i vårt brev fra 2014. Det fremgår av Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16 - klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis at vesentlige avvik fra T-1442/2016 *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging* kan gi grunnlag for innsigelse. Vi legger videre til grunn at på dette tema bør det være mulig å komme frem til en omforent løsning.

## Vurdering av foreslåtte bestemmelser til arealdelen

Fylkesmannens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslig bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven.

Hvilke bestemmelser en kommuneplan kan ha er uttømmende fastlagt i plan- og bygningsloven. På den bakgrunn vil bestemmelser som ikke er hjemlet i loven, være ugyldige. Kommunen har, som ansvarlig myndighet, det primære ansvar for utarbeiding av planverket. Vi presiserer at vi med dette ikke har foretatt en lovlighetskontroll av bestemmelsene. Kommunen må selv påse at de vedtatte bestemmelser er lovlig forankret.

Fylkesmannen har noen bemerkninger til bestemmelsenes formulering.

## Generelt

Bestemmelsene er svært detaljerte og temakart må studeres for å få denne fulle oversikten. Dette kan gjøre planen uoversiktlig for brukerne av planen.

Vi ber kommunen om å ta dette i betraktning ved den videre behandlingen av planforslaget.

## Skjønnsmessige begreper

Flere av vilkårene i bestemmelsene er svært skjønnsmessige og med dette vanskelige å etterprøve. De foreslåtte vilkårene vil kreve gode og grundige begrunnelser i senere byggesaker. Vi anbefaler at kommunen eventuelt utarbeider retningslinjer om det nærmere innholdet i vilkårene.

Vi viser særlig til § 4.1 og vilkåret «*vesentlig innvirkning*» i bokstav b og «*større konsekvenser*» i bokstav c, og § 6.2.1 og 6.3.1 sine vilkår om at tiltaket «*ikke har større konsekvenser for miljø og samfunn eller medfører konsekvenser som bør vurderes i en større sammenheng*».

Slike formuleringer krever gode og grundige begrunnelser for hvorfor et tiltak er unntatt/ikke unntatt plankravet.

§ 6.3.1 bokstav f har samme formulering som § 6.2.1 bokstav d. Det er retningslinje til § 6.2.1 bokstav d, men vi kan ikke se at den gjelder § 6.3.1 bokstav f. Det bør lages retningslinje til § 6.3.1 bokstav f også.

«Bør» vs. «skal»

Det er viktig å være bevisst på bruken av disse begrepene. «Bør» vil aldri oppstille et forbud. I § 5.9.1 a iii står det «bør». Dersom kommunen har ment at det *skal* etableres utadrettet virksomhet, må det stå «skal».

I retningslinje § 6.2.1 om soldigram står det «skal». Da dette kun er en retningslinje, vil det ikke kvalifisere som et forbud. Videre stiller vi spørsmål ved hvorfor denne retningslinjen omhandler mer enn 10 enheter, når det er inntil 6 boenheter som er unntatt plankravet, jf. § 6.2.1 bokstav a.

Uklar begrepsbruk

Det er uklart i *bestemmelsene* hva som ligger i «Suburban-tett bebyggelse», jf. § 6.2 og «Urban-høy bebyggelse» i § 6.3. Dette fremgår av planbeskrivelsen, men bør være intuitivt ved å lese planbestemmelsene. Vi anbefaler at det inntas en definisjon av disse begrepene.

Vi stiller også spørsmål ved hva kommunen mener med «*nåværende bygge- og anleggksområde*». Begrepet går igjen i bestemmelsene § 6.2 og 6.3. Ettersom bestemmelsene gjelder underformålet sentrumsformål er betegnelsen forvirrende. Det er også uklart når det i § 6.3.1 står både «*innenfor bestemmelsesområde ...*» og «*innenfor sone....*» Vi legger til grunn at «*bestemmelsesområde 3 A*» og «*sone 3 A*» er det samme.

Temakart bør hjemles i planbestemmelsene

Planbestemmelsene viser til spesifikke kvartal og sone 3A, 3B og 3C. Hvor disse sonene ligger følger av temakart. Det bør i bestemmelsene vises til temakartene. Eventuelle senere endringer i temakart vil innebære en endring av bestemmelsene.

Bruk og vern av sjø og vassdrag

Arealformålet er ikke på plankartet. For at bestemmelser skal være gyldige, må arealformålet fremgå av plankartet.

Det er unødvendig med unntak fra byggeforbud innenfor 100m-beltet ved vassdrag. Vi viser til plan- og bygningsloven § 1-8 femte ledd. Dette gjelder også foreslått bestemmelse § 6.5.

Med hilsen

Karsten Butenschøn e.f.  
miljøverndirektør

Nina Glomsrud Saxrud  
landbruksdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

Saksbehandler: Carl Henrik Jensen

Kopi til:

Statens vegvesen Region Øst e-post

Østfold fylkeskommune e-post