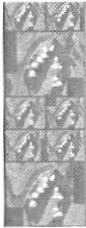




29 SEPT. 2014

14/04582-61



Sarpsborg kommune

Postboks 237  
1702 SARPSBORG

Miljøvernavdelingen

Landbruksavdelingen

Deres ref.: 14/03820-4

Vår ref.: 2012/1466 421.3 GGA

Vår dato: 25.09.2014

## Sarpsborg kommune - kommuneplanens arealdel 2015 - 2026 - offentlig ettersyn - uttalelse til hoveddelen - innsigelse

Vi viser til oversendelse av plandokumenter for arealdelen og for kystsonedelen datert 27.6.14. I dette brevet uttaler vi oss til arealdelen.

Fylkesmannens oppgave i denne sammenheng er å påse at nasjonale og viktige regionale areal- og miljøhensyn gitt i lover, forskrifter, statlige retningslinjer og styringssignaler blir ivaretatt i den kommunale planleggingen.

Kommuneplanene er viktige for implementering av den nasjonale politikken i kommunene, og skal ligge til grunn for en rask og effektiv plan- og enkeltsaksbehandling i en lang periode. Vi vurderer det derfor som viktig å gi tydelige signaler i høringene som gjelder overordnede planer.

### Bakgrunn

Gjeldende kommuneplan ble utarbeidet i 2007 men ble ikke vedtatt før i 2011, pga. innsigelse til arealspørsmål. Den ble da noe oppdatert for å harmoniseres med ny plan- og bygningslov og vedtatt fylkesplan, og i tillegg forsterkede nasjonale styringssignaler bl.a. innenfor jordvern, klima og energiutvikling. Det største konfliktområdet (Alvim) ble da tatt ut av planen. Planen ble samtidig vedtatt å skulle revideres på nytt. Deretter vedtok kommunen ny plan for bysentrum i 2013, denne også etter at et areal berørt av problemstillinger rundt jordvern og byutvikling ble tatt ut (Borregård).

Ved oppstart av ny rullering av arealdelen i 2013 blir det uttalt at sentrumsplanen også må revideres på nytt, og at dette vil bli påbegynt etter at arealdelen er ferdig. Sentrumsplanen hevdes å være for ambisiøs mht fortetting og sentrumsutvikling.

Ny plan, som nå legges fram, har derfor ikke med selve sentrum. Den legger opp til en ekspansiv bruk av nye arealer til bolig og næring utenfor sentrum og arealer med jordvernproblematikk er tatt inn på nytt.

Planens program og målsettinger synes imidlertid i stor grad å ha potensiale for en alternativ utviklingsretning, gjennom å stille spørsmålet "hvordan skal Sarpsborg vokse?". Dette mener vi er positivt og gir en bredere samfunnsmessig tilnærming til arealspørsmål og vekst.

Vi viser også til vårt innspill ved oppstart av planen/planprogrammet, hvor viktige plantemaer er omtalt, og til Sarpsborg kommunes egen planstrategi vedtatt 13. desember 2012.

## **Generelt om arealbruk**

### *Fylkesplanen*

Fylkesplanen, som først ble godkjent av regjeringen i kgl.res. i mars 2011, forutsetter en meget restriktiv arealbruk for hele fylket, med bl.a. rekkefølgebestemmelse om bruk av de allerede omdisponerte arealene, før det tas nye arealer inn i nye kommuneplaner. I første 12-årsperiode skal det ikke legges inn ny arealer, dvs. fram til 2023. Det skal likevel tenkes strategisk for utviklingen fram til 2050, men uten ny omdisponering i første planperiode.

I Sarpsborgs nye arealdel er det lagt inn store nye arealer, og det er uttalt at man har lagt inn en betydelig del av arealbehovet fram til 2050. Totalt har Sarpsborg i henhold til fylkesplanen en "arealpott" på 4386 da fram til 2050, hvorav 2778 da nå er lagt inn. Dette er en økning i forhold til gjeldende plan med 930 da, i strid med fylkesplanens forutsetninger (selv om det er gitt rekkefølgebestemmelse på noen områder). Innefor dette ligger også store dyrka arealer, i strid med den restriktive holdning som ble signalisert i kgl.res. ved godkjenning av fylkesplanen. Vi vil spesielt peke på utviklingen mot Grålum og det nye sykehuset, og utbygging av bolig- og næringsområder nord- og vestover (Bjørnstad, Vister og Skredderberget, Alvimåsen, m.fl.).

Samtidig utfordres også fylkesplanens *ytre grense* for tettstedsutvikling, som det i plandokumentet uttales at kan flyttes ved behov. Intensjonen i fylkesplanen var at man skulle kunne finne nok egnede arealer innenfor *grensen*, som rommer minst fem ganger mer enn det beregnede arealbehovet fram til 2050.

Områder i perifer avstand til bysentrum og utenfor grensen innebærer økt bilbruk og mindre trykk på sentrumsutvikling, i strid med den nylig vedtatte sentrumsplanen og med den nasjonale satsingen på bærekraftig byutvikling og høy arealutnyttelse med økt boligandel.

Utbygging mot Kalnes følger heller ikke opp tidligere areal- og transportplan for nedre Glomma, som ligger til grunn for "bypakka" og arbeidet med Framtidens byer, eller belønningsordningen, som forutsetter en tett struktur med tiltak mot økt bruk av privatbil.

### *Konsekvensutredning*

Konsekvensutredningen omhandler en lang liste over områder hvor mange er forkastet. Det som er vesentlig, er vurderingen av det samlede utbyggingsmønsteret som følger av utvelgelsen, og om dette gir en utvikling i samsvar med målsettingene. Etter vår vurdering er den "samlede virkningen på miljø og samfunn", som det er konsekvensutredningens hovedformål å belyse, mangelfullt belyst. Målsettingene, som gjentas i oppsummeringen av konsekvensanalysen, er gode, men vurderingen av den kumulative virkningen på samfunnet, dvs. svaret på spørsmålet om *hvordan* kommunen og byen skal vokse, vil vi fortsatt etterlyse.

### *Regionalt samarbeid*

Samarbeid i regionen er et av hovedmålene som er fremhevet i den kommunale planstrategien, men som i den framlagte planen er lite omtalt. Dette gjelder utviklingen i bybåndet, samarbeid knyttet til jernbaneutviklingen, virkninger av Bypakke Nedre Glomma, kollektiv-, gang- og sykkelstrategi. Samarbeid om arealbruk og utvikling, f.eks. i bybåndet synes ikke å være et tema som er vurdert. Prinsippene for lokalisering av virksomheter og utbygging bør sees i en større sammenheng for byregionen nedre Glomma. Dette mener vi det er naturlig å gjøre, uavhengig av det påbegynte arbeidet med en kommunereform. Samtidig mener vi at det i plandokumentet bør nevnes at det er startet arbeid med en kommunereform som det tas sikte på å gjennomføre i planperioden.

### *Delplaner*

Sarpsborgs kommuneplan er inndelt i tre dokumenter og kart. Dette medfører at det kan være noe problematisk å vurdere helheten og sammenhengen mellom delene. Spesielt vil vi peke på at sentrumsdelen som ble vedtatt våren 2013, ikke er vist eller tatt med i dokumentene. Denne plandelen er etter vår vurdering svært viktig for resten av arealplanen, og avgjørende for hvilke strategier for arealbruk det legges opp til i et samspill mellom by og periferi. Vi vil stille spørsmål ved ikke å vise sentrumsplanen som en del av plankartet, og mener av hensyn til oversikten at sentrumsplanen bør trykkes på hovedkartet (evt. med en hensyssonne om ny felles planlegging).

Slik det nå framstår, ser det ut til at arealpolitikken for sentrum ikke hensyntas, og det er ikke gitt klare føringer for arbeidet med revisjon av sentrumsplanen. Sentrumsplanen har f.eks. en helt annen ambisjon om boligbygging i bysentrum, med 50 % av kommunens nybygging innenfor et sentrumsområde som bare er en fjerdedel av det som nå defineres som "bysone". Sett i sammenheng med betydelig tilrettelegging av utenforliggende boligområder, skapes det inntrykk av å være lite trykk på transformasjon og ny boligutvikling i sentrum.

Vi vil også peke på at bruken av flere "gulbrune" fargenyanser for utbyggingsområdene gir dårlig oversikt over eksisterende og framtidig byggeaktivitet.

### *Kystsonen*

Når det gjelder kystsonen er det satt som et mål å gjøre bestemmelser og retningslinjer mest mulig like de som skal gjelde for øvrig. Vi mener dette taler for å lage en samlet plan og at skillet mellom kystsonen og arealdelen for øvrig blir unødvendig og skaper usikkerhet, særlig knyttet til grensen mellom strandsone og bakenforliggende områder. Intensjonen med den rikspolitiske strandsonebestemmelsen fra 2008, som er videreført gjennom statlige planretningslinjer fra 2011, var å differensiere vern av områder ut fra verdi som friluft- og landskapsområder. I forslaget til kystsonen legges det nå ut *byggeområder* i strandsonen og i 100 m-beltet som ut fra medfølgende planbestemmelser *ikke skal bebygges*. Dette plangrepet er vi uenige i, noe vi vil omtale nærmere i egen uttalelse til kystsonen.

### **Nærmere om enkelttemaer:**

#### *Planbestemmelsene*

Juridisk avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige 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. Etter en gjennomgang finner vi at planen har godt formulerte bestemmelser. Vi ser det hensiktsmessig dersom hjemmelshenvisning for bestemmelsene blir gjennomført konsekvent hele veien. Fylkesmannen har for øvrig kun få bemerkninger i tilknytning til hjemmelsgrunnlaget.

#### **§ 5 Bestemmelser knyttet til arealformål**

##### **§ 5.1: (bebyggelse og anlegg)**

Flere av bestemmelsene er feilaktig hjemlet i § 11-10 (og da nr. 2). Det følger av forarbeidende (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223) at § 11-10 nr. 2 i hovedsak gjelder veianlegg, trafikkareal og trafikkinnretninger. Den kan ikke brukes som hjemmel for å regulere utbyggingsvolum, estetikk og lignende. Her er § 11-9 nr. 5 og nr. 6 korrekte hjemler.

### *Jordvern*

Matjord er en ikke fornybar ressurs og det er viktig at kommunene bl.a. gjennom kommuneplanen sikrer jordressursene for framtidige generasjoner. Når omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord i Østfold fremdeles er på et høyt nivå er det den beste av den beste jorda, med de beste klimatiske forholdene, som bygges ned. I fylket kan bortimot all dyrka jord brukes til matkornproduksjon og Østfold har derfor et ekstra stort ansvar for å ta vare på den dyrka og dyrkbare jorda i fylket og finne alternative arealer å bygge på. Det er en stor utfordring også for Sarpsborg å effektivisere arealutnyttelsen i eksisterende byggeområder gjennom omforming og fortetting i stedet for å bygge ned matproduksjonsarealer.

### *Areal og transport*

Som nevnt også innledningsvis gir planen i store trekk inntrykk av en spredt utvikling både når det gjelder bolig og næringsutvikling. Særlig veksten mot Kalnes og det nye sykehuset underbygger dette (N1,2,3,4).

Også store nye boligarealer er lagt i stor avstand til sentrum. Selv om de ligger innenfor en sirkel med 2 km radius fra en skole, mener vi en slik arealbruk vil føre til et økt transportbehov som vil innebære bruk av privatbil. Skredderberget ligger f.eks. ca 5 km i luftlinje fra bykjernen og kollektivknutepunkt. Vi stiller også spørsmål ved i hvor stor grad en 2 km lang skolevei vil bli tilbaketilført til fots av mindre barn, selv om den, gitt god tilrettelegging, vil kunne fungere godt for eldre elever på sykkel.

Vi vil stille spørsmål ved om den soneinndelingen som her er benyttet, er et hensiktsmessig plangrep. Så store soner går generelt utenfor det som regnes som akseptabel gang- eller sykkelavstand. Sonene er heller ikke konkretisert/avgrenset i forhold til bestående bebyggelse. Dermed er store grøntområder og vann/elvearealer tilfeldig blitt liggende innenfor sirkelene. Det mangler også klare rekkefølgebestemmelser som f.eks. kunne sikret at kjerneområder blir bygget ut først.

Planlagte byggeområder ligger spredt og i stor grad utenfor fylkesplanens langsiktige grense og på dyrka mark. Dette står i kontrast til kommunens mange muligheter til satsing på sentrum og på elvefronten og hele Greåkerområdet.

De fire utenforliggende områdesenterne (med 2 km sone rundt skole) er ikke gitt nærmere bestemmelser om boligutvikling. Intensjonen er å tillate såkalt "vedlikeholdsutbygging". Omfanget og aktuelt byggeområde burde vært vist innenfor sirkelen. Når dette ikke er vist, kan det oppstå konflikter i enkeltsaker, bl.a. fordi det skapes et inntrykk av at spredt utbygging i LNF-områder rundt senterne er tillatt, noe som ikke er tilfelle.

Transportmessig er ikke kollektivnettet i nedre Glomma utbygget for å takle et slikt utbyggingsmønster. Infrastrukturutbygging langs aksene mellom byene, vei- og jernbaneutbygging, sykkelveinett mv., samsvarer ikke med et spredt utbyggingsmønster. Sarpsborg kommune har som nevnt forpliktet seg til å hindre økt bilbruk i byen som følge av veksten, og har gjennom statens belønningsordning godtatt at kommunen skal føre en restriktiv politikk som hindrer bruk av bil og fremmer sykkel og gange.

### **Innsigelser**

Vi vil gi ros for en omfattende utredet og godt gjennomarbeidet plan med mange gode tiltak og konklusjoner. Vi har likevel funnet at det er temaområder og konkrete arealer som klart er i strid med den rådende areal og miljøpolitikken. Med utgangspunkt i nasjonale areal- og transporthensyn, jordvernhensyn og hensynet til en bærekraftig byutvikling, mener vi det spredte utbyggingsmønsteret kommunen legger opp til bør revideres. Videre mener vi at omfanget bør reduseres til et realistisk nivå for perioden, med lavere transportbehov og

reduisert bruk av dyrka mark. Kommunen bør også gjenopprette koblingen til sentrumsplanen og føringene i denne. En arealplan som gir så store utbyggingsmuligheter utenfor sentrum vil i lang tid (planperioden) virke undergravende på en ambisjon om utvikling av en «levende by».

*Konkret vil vi fremme innsigelse til flg. enkeltområder:*

### **I-1 Kalnes travbane**

Fylkesmannen støtter omforming fra travbane til boligområde på Kala. Det synes hensiktsmessig å flytte travbanen med de trafikk- og støyplager den genererer for boligområdene rundt. Vi er imidlertid svært skeptiske til plasseringen rett nord for Kalnes videregående skole, i kulturlandskapet ved Vestvannet. Dette vakre, verdifulle landskapsrommet med nasjonalt verdifulle jordressurser er under press etter plasseringen av nytt sykehus. Det er viktig ikke å legge ytterligere press på området i form av en travbane. For å presisere at det ikke er aktuelt med utbygging i landskapet mellom E6 og Vestvannet kan det synes nødvendig å markere dette landskapet med hensynssone landskap.

Utfra opplysningene gitt i konsekvensutredningen er det ikke mulig for oss å vurdere virkningene av en ny travbane på Kalnes. Men, en ny travbane vil kunne bli større og ha større aktivitet enn dagens travbane på Kala og dermed gi mer trafikk og støy. Travbaner blir også ofte brukt til motorsport, noe som vil gi ytterligere støyutfordringer. Vi antar at det ikke vil være aktuelt å føre trafikken til et slikt anlegg forbi skoleområdet og at anlegget og aktiviteten der kan føre til store ulemper for skolen. Ny aktivitet i dette området er i areal- og transportsammenheng med på å øke presset på omkringliggende arealer og medfører økt bilbruk.

De avsatte 150 da tilsvarer hele den aktuelle skogteigen pluss en del dyrka mark av svært god kvalitet. Størstedelen av skogen er dyrkbar mark.

Med bakgrunn i landskapshensyn og hensyn til jordvern og vern om dyrkbar mark fremmer Fylkesmannen *innsigelse* til ny travbane I-1 på Kalnes. Fylkesmannen oppfordrer kommunen til å markere landskapet mellom E6 og Vestvannet med hensynssone landskap.

### **N-7 Alvim næringsområde og boligområde B13.5.**

Området N-7 Alvim er del av Tunejordet, et historisk kulturlandskap på mer enn tusen dekar fulldyrka jord. Det foreslåtte næringsområdet ligger lengst sør på Tunejordet, er i dag LNF-område og består av fulldyrka mark og to gårdstun på tilsammen 220 da. Tunejordet ligger i sin helhet utenfor det langsiktige mulighetsrommet for tettstedsutvikling i Fylkesplanen. Dette er slått fast i kgl.res. av 11. mars 2011 til fylkesplanen. Landskapsmessig er også en utbygging i åssiden mot vest i landskapsrommet svært uheldig. Hensynssonen bør gjøres betydelig større enn det som er vist dersom det historiske landskapsrommet skal kunne bevares for framtiden slik vi mener det følger av kgl.res.

Med bakgrunn i jordvern- og landskapshensyn samt Fylkesplanen fremmer Fylkesmannen *innsigelse* til næringsområdet N-7 Alvim og til boligområde B13.5. Boligområdet stikker ut i og vil bli eksponert mot landskapsrommet og bebyggelsen kan få silhuettvirkning på åsen.

### **BA-13.1 Vister/Skredderberget boligområde**

Dette 450 da store området er del av det regionalt verdifulle landskapet ved Visterflo. Om lag 275 da er nasjonalt verdifull fulldyrka jord inkludert noe kantvegetasjon langs bekk og jordeskiller. Da området også ligger utenfor langsiktig grense i fylkesplanen, ser vi ikke at det er grunnlag for å legge inn dette arealet i kommuneplanen som boligområde. Kommunen angir at det på grunn av bestemmelser i fylkesplanen ikke er aktuelt å starte utbygging før i 2023, men området er i fylkesplanen ikke forutsatt tatt i bruk innenfor 2050-perspektivet.

Med bakgrunn i jordvern- og landskapshensyn samt Fylkesplanen fremmer Fylkesmannen *innsigelse* til boligområdet BA-13.1 Vister/Skredderberget.

**N-1, N-2 Areal og transport:**

Disse næringsområdene ved sykehuset er med på å trekke byggeområdene på Grålum ytterligere nordover. Sykehusområdet er allerede utvidet noe, og det er allerede arealer på Grålum som i lang tid vil kunne dekke behovet for næringsutvikling. Det bør ikke legges inn arealer nå som bidrar til å spre næringsaktiviteten ytterligere nordover langs E6.

Med bakgrunn i areal- og transporthensyn fremmer vi innsigelse til næringsområdene N1 og N2.

Med hilsen

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent av*

Kjersti Stenrød e.f.  
konstituert landbruksdirektør

  
Kjersti Gram Andersen e.f.  
miljøverndirektør

Saksbehandler: Geir Gartmann

Kopi til:

Statens vegvesen Region Øst	Postboks 1010 Skurva	2605	Lillehammer
Østfold fylkeskommune	Postboks 220	1702	Sarpsborg