



Halden kommune
Postboks 150
1751 HALDEN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Jorunn Skram, 32266826

Halden – Innsigelse og faglige merknader til høring av kommuneplanens arealdel 2021 - 2033

Vi viser til brev datert 12. april 2021 med høring av kommuneplanens arealdel for Halden 2021-2033.

Statsforvalteren i Oslo og Viken mener Halden kommune har foreslått mange fornuftige plangrep i forslag til arealdel, som bidrar til å nå nasjonale og regionale mål. Det er utarbeidet en rekke delrapporter som grunnlag for vurderingene, og det er gode koblinger til samfunnsdelen og fylkesplanen *Østfold mot 2050*.

Det er positivt at det er gjennomført arealutvekslinger med tilbakeføring av byggeområder til grønnstruktur eller LNF-områder. Av hensyn til jordvern og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er det likevel ønskelig at planforslaget legger opp til bedre utnyttelse av eksisterende utbyggingsområder innenfor tettstedssonen, for å styrke sentrumsutvikling og legge til rette for mer konsentrert boligbebyggelse i større grad enn i dag.

Det er enkelte punkter i planforslaget som er av en slik karakter at vi må fremme innsigelse for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt.

Vi fremmer innsigelse til planforslaget for mangelfull ivaretagelse av samfunnssikkerhet. Lovens vilkår om risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til § 4-3 i plan og bygningsloven er ikke oppfylt.

Vi fremmer også innsigelse til følgende foreslåtte utbyggingsområder:

- Innspillene B7, B10 og B12 Hovsveien
- Innspill B14 Svalerødmyra
- Innspill BN6 Saugbrugs nordøst

Vi fremmer videre innsigelse til at det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet til sjøen er opphevet ved innføring av funksjonelle byggegrenser på arealkartet, jf. bestemmelse 8.1.1 om byggeforbud og byggegrense mot sjø og vassdrag.

Vi har i vår vurdering av planforslaget nedenfor utdypet forholdene. Vi har også gitt noen merknader og faglige anbefalinger, som vi ber kommunen vurdere i videre planprosess.

Vi ser frem til videre arbeid med kommuneplanens arealdel for Halden kommune og imøteser videre dialog i arbeidet.

Bakgrunn

Kommunens gjeldende arealdel ble vedtatt i 2011, og planstrategien (2016 - 2019) peker på behov for å rullere denne. Arealdelen bygger på kommuneplanens samfunnsdel og er et virkemiddel for å sikre at arealbruken i kommunen bidrar til å nå målene som er vedtatt i samfunnsdelen. Samfunnsdelen, som ble vedtatt 1. november 2018, inneholdt for første gang en arealstrategi som har gitt føringer for arbeidet med arealdelen.

Utkast til arealplan er en revisjon av kommuneplanens arealdel 2011 - 2023. Ny planperiode er 2021 - 2033, med bakgrunn i samfunnsdelens planhorisont fram til 2050. I tillegg til kommuneplanen har Halden en kommunedelplan for sentrumsområdet, som ikke inngår i revisjonen. Sentrumsplanen skal revideres etter vedtak av ny arealdel.

Planprogrammet ble vedtatt i kommunestyret 1. november 2018. Vi ga innspill til planarbeidet og planprogrammet, i vårt brev datert 31. august 2018. Der hadde vi kommentarer til samordnet areal- og transportplanlegging, fortetting med kvalitet, samfunnssikkerhet, klimatilpasning og byggegrenser mot sjø og vassdrag.

Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, samfunnssikkerhet, samt barn og unges interesser.

Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

Vurdering

Kommunen har gjort en stor jobb i å vurdere alle arealinnspillene. Det er utarbeidet en rekke delrapporter som er lagt til grunn for innholdet i planen, og vi vil også berømme kommunen for gode evalueringer av hvordan gjeldende arealplan har virket.

FNs bærekraftsmål er verdens felles plan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene består av 17 mål og 169 delmål. Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn. Bærekraftsmålene dreier seg blant annet om å utrydde sult, oppnå matsikkerhet, utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn og å unngå landforringelse.

Arealplanlegging påvirker mange av bærekraftsmålene, og virkningene nasjonalt vil være summen av aktiviteter og tiltak lokalt i den enkelte kommune. Av den grunn er bærekraftsmålene særlig viktige i kommuneplansammenheng. Det er positivt at det i planbeskrivelsen er satt opp henvisninger til hvordan innholdet i arealdelen følger opp de enkelte bærekraftsmålene. Dette kunne med fordel også vært gjort i konsekvensutredningen.

Vi registrerer imidlertid at flere av de foreslåtte innspillene og strategiene kommer i konflikt med nasjonale og regionale interesser som ligger innenfor våre ansvarsområder. På bakgrunn av

dette fremmer vi innsigelser og kommer med faglige merknader til noen av grepene i planforslaget. Dette utdypes i det påfølgende.

Befolkningsvekst og boligmasse

I konsekvensutredningen er det gjort vurderinger av behovet for nye boligarealer. Nye tall fra SSB i 2020 viser en beregnet befolkningsøkning på vel 3000 (9,6 %) nye innbyggere fram til 2050, det vil si en befolkning på 34 000. Befolkningsframskrivingen viser at det er spesielt aldersgruppen fra 67 år og oppover som har den prosentvis største økningen fram mot 2050. Boligbehovet i årene framover er kalkulert til om lag 150 boenheter i året, som gir et boligbehov på ca. 1800 boenheter i første planperiode (12 år).

Leilighetsandelen av boligmassen er lav (22 %), og tilgangen på leiligheter i Halden har vokst svært lite siden 2006. Tilgangen på eneboliger har økt betydelig. Ut fra struktur i eiendomsmarkedet og forventet befolkningsutvikling vil behovet for småhus og leiligheter være betydelig større enn tidligere fram mot 2050. Andelen eldre i befolkningen (67+) utgjør i dag 17,7 % av befolkningen. Dette vil vokse til 24 % i planperioden. Andelen barn/unge (opptil 20 år) vil reduseres til 20 % i planperioden.

Tomtereserver og fortettingsmuligheter i gjeldende plan:

- Det er anslått et potensiale på 1000 boenheter innenfor sentrumsplanen.
- Tomter som er regulert til bolig, men ikke utbygd: Omkring 820 boenheter.
- Areal avsatt til framtidig boligbebyggelse i gjeldende kommuneplan som ikke er detaljregulert og utviklet: Ca. 1200 daa. Ved rullering av kommuneplanen er områder som utgjør ca. 780 daa. videreført i 2021-planen.
- Fradelte tomter; tomter i LNF-områder og tomter som ligger utenfor tettstedsgrensen: Vel 120 tomter.

I tillegg ligger det et stort potensiale i fortetting i eksisterende bebyggelse. Asplan Viak har beregnet at i byområdet utenfor sentrumsplanområdet er det et potensiale for 1140 nye boenheter gjennom fortetting med småhus i småhusområder (250), transformasjon fra småhus til leilighetsbygg/ rekkehus o.l. i småhusområder (70) og transformasjon og fortetting rundt bydelssentrene Brødløs og Risum (820).

Dette datagrunnlaget viser at det er et potensiale for minimum 4600 boenheter (inkl. et anslag på 500 boenheter i sentrum). Fram mot 2040 vil det være behov for omkring 3000 nye boenheter. Behovet i første planperioden (12 år) er dekket opp selv om man ikke tar med arealer som er avsatt til framtidig bebyggelse i arealplanen fra 2011.

I planforslaget er det lagt inn 9 nye boligområder som utgjør totalt ca. 182 daa (inkludert Vold skog). Dersom det regnes et snitt på 2,5 boliger pr. daa, utgjør dette i størrelsesorden 450 nye boenheter, eller ca. 360 dersom man legger 2 boliger per daa.

Kommunen har utredet to hovedstrategier for videre utvikling av boligarealer i kommende planperiode. 0-alternativet er gjeldende plan, som legger opp til at framtidig utbyggingsmønster skal være i byrandsonen og suppleres med målene i sentrumsplanen. 1-alternativet er utredet av Asplan Viak og TØI og foreslår en utvikling som er å innskrenke utbygging av arealer i byrandsonen og forsterke utbygging og transformasjon av sentrumsplanens målsetting og mellomsonen. TØI foreslår at bydelssenterutbygging ikke bør gå på bekostning av sentrum. Dette fordi befolkningsøkningen ikke er stor nok til å håndtere en delt løsning. Administrasjonen har drøftet de to ulike strategiene og mener i utgangspunktet at arealdelen må bidra til å støtte opp under målet om 1000 nye boliger i sentrum og til fortetting av bydelssentrene Brødløs og Risum.

Potensialet for fortetting og transformasjon er stort ved begge disse sentrene. Et stort omfang av ledige boligtomter og utlegging av nye boligområder i randsonen eller utenfor tettstedsgrensa kan undergrave målene om fortetting og kompakt byutvikling.

Samtidig pekes det på at Halden har utfordringer på hele spekteret i folkehelseprofilen. Det advares mot å gå mot en for streng ensidig retning mot en sentrumsfortetting, da kostnadsnivået kan bli for stort for den jevne haldenser. 0- alternativet er pekt på som lite bærekraftig. Konsekvensen av å velge det ene eller andre alternativet, kan etter kommunens vurdering medføre at boligbyggingen stopper opp (alt. 1), eller at spredt og ukontrollerbar utbygging (alt. 0) medfører sprengt skole- og infrastrukturkapasitet.

Kommunens endelige forslag er en blanding mellom 0-alternativet og 1-alternativet. Dette innebærer at det er lagt inn nye områder som kan utnyttes til eneboligutbygging i randsonen, samtidig som det er et mål at leiligheter og småhus skal skje som sentrumsutvikling og fortetting. Denne utbyggingen styres av rekkefølgekrav på utbygging av boligområder basert på skolekapasitet, infrastruktur, fordeling i kommunen og slik at utbyggingen skjer over tid.

Det framgår av planbeskrivelsen at hensyn til jordvern, framtidig matproduksjon og kulturlandskap er lagt til grunn ved rulleringen. Nytt utbyggingsareal innenfor tettstedsgrensen er på 167 daa. Samtidig er 460 daa tidligere utbyggingsareal tilbakeført til LNF/grønnstruktur. Utbyggingsareal innenfor tettstedet er dermed redusert. Av dette inngår 254 dekar dyrka jord og 61 dekar dyrkbar jord. Samtidig inneholder planforslaget nye boligområder som inneholder 43 dekar dyrka jord og 68 dekar dyrkbar jord. Nettoeffekten av planforslaget blir dermed at 211 dekar dyrka jord frigjøres til LNF, mens 7 dekar dyrkbar jord blir bundet til utbyggingsformål.

Noen jordbruksarealer blir liggende igjen som LNF-områder innenfor tettstedsgrensen. Eksempler på dette er jordbruksarealene på Strupe og Frydenlund, som på sikt vil bli omringet av bebyggelse og utsatt for uheldig press som på sikt kan føre til omdisponering av dyrka mark. Til sammen er det tatt ut ca. 581 dekar boligområder fra hele kommunen, derav mesteparten innenfor tettstedssonen.

Det er positivt at det er gjennomført arealutvekslinger med tilbakeføring til grønnstruktur eller LNF-områder. Både av jordvernhensyn og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er det likevel ønskelig at planforslaget legger opp til bedre utnyttelse av eksisterende utbyggingsområder innenfor tettstedssonen.

Vi vet at potensialet for god kollektivdekning øker ved høyere befolkningstetthet, og i Halden ligger dette potensialet i boligområdene nord for Halden sentrum, inkludert Brødløs. Dette området har den høyeste tilgjengeligheten utenfor Halden sentrum i dag. De største arbeidsplassene utenfor sentrum ligger også mot nord og langs rv. 21 mot E6.

For å legge til rette for kortere transportdistanser i det daglige og for å øke andelen som bruker kollektivtransport, sykling og gange, anbefaler vi at de eksisterende sentrumsnære områdene og sentrum prioriteres tydeligere i valg av ny byggeområder og i utforming av rekkefølgebestemmelsen om utbyggingsrekkefølge. I den første perioden bør det innarbeides flere områder som legger til rette for konsentrert bebyggelse i sentrum og i eksisterende byggeområder som ligger i tilknytning til tettbebyggelsen. Nye boligområder i randsonen bør utgå eller forskyves slik at man kan ta nye vurderinger av behovet ved neste kommuneplanrullering.

Kommunen har en aldrende befolkning og et stort behov for leiligheter. Det er viktig at flere

leiligheter bygges sentralt slik at det bidrar til å kunne effektivisere både kommunens tjenestetilbud og samlede transportbehov. Den beregnede befolkningsveksten er ikke tilstrekkelig stor nok til at det kan legges til rette for økt eneboligbygging i randområdene, og samtidig klare å oppnå en mer kompakt by- og tettstedsutvikling. Kommuneplanens arealdel er et styringsverktøy som også kan brukes til å påvirke tilbud og etterspørsel av ulike boligtyper. Dersom man velger å legge ut et stort antall eneboligområder i randsonen eller utenfor tettsteds grensa, vil ikke etterspørselen etter bruktboliger være like stor, og prisene holdes lavere enn om etterspørselen var høyere.

Innenfor tettsteds grensen er tillatt grad av utnytting ikke blitt endret i forhold til kommuneplanen fra 2011. Tillatt grad av utnytting er satt til 30 % innenfor tettsteds grensen og økt til 35 % utenfor (inkludert Sponvika). For å støtte opp om kompaktbyprinsippet, anbefaler vi at tillatt grad av utnytting øker til 35 % innenfor tettsteds grensen og at kommunen vurderer om kvalitetskravene i bestemmelsene heller kan økes for å sikre gode uteoppholdsarealer i fortettings- og transformasjonsprosjekter.

Vurdering av nye boligområder

B6 Brønnhøydåsen 3 2,3 da Utenfor, men inntil tettsteds grensen. Det er 1,2 km til grunnskole og torget. Ingen kommentarer til dette området.

B1 Asakveien 201. Ligger utenfor tettsteds grensa, grenser inntil dyrka mark i vest. Gul støysone. Bilbasert område med lang avstand til skoler, sentrum og daglige gjøremål. Ingen gang/sykkelvei. Vi fraråder at dette området tas inn som boligområde.

Hovsveien (B7, B10 og B12) Innsigelser

Det er foreslått 3 nye områder langs Hovsveien. Alle ligger innenfor tettsteds grensa, men ikke i tilknytning til eksisterende tettbebyggelse. Områdene ligger delvis i gul støysone fra Hovsveien i vest, som vil kunne gi utfordringer med å få gode uteoppholdsarealer. Det framgår at ny g/s-vei er under bygging og at det er gangavstand til skoler. Områdene ligger imidlertid såpass langt fra Risum lokalsenter, sentrum og togstasjon at ny boligutvikling her ikke vil være i tråd med målene om bærekraftig areal- og transportplanlegging. B12 ligger ved enden av Iddebekken, med bekkeløft-naturtype. Området er også registrert som nærturterreng.

Vi kan ikke se at disse foreslåtte områdene er i tråd med kommunens målsettinger om en bærekraftig areal- og transportplanlegging, styrking av sentrum og kvalitet i bomiljøene. Planleggingen skal, i henhold til *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* 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. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

På bakgrunn av de statlige planretningslinjene og de store tomtereservene i gjeldende arealdel, fremmer vi innsigelser til de tre nye boligområdene langs Hovsveien.

B8 Måstad 12 dekar. Ligger utenfor tettsteds grensa, men inntil. Området er skogkledt i dag, men registrert som dyrkbar jord. Et boligområde her vil bli bilbasert, med 2,7 km til barne-/ungdomsskole og lang avstand til Tistedal lokalsenter og Halden stasjon. Vi kan ikke se at området er i tråd med kommunens målsettinger om en bærekraftig areal- og

transportplanlegging. På bakgrunn av de store tomtereservene i gjeldende arealdel, fraråder vi derfor det nye boligområdet på Måstad.

B14 Svalerødmyra 54 da. Innsigelse. Dette området ligger 1,6 km nord for Sponvika sentrum, utenfor tettsteds grensa. Området er skogkledd, med ca. 8 dekar registrert som dyrka mark. Det er registrert som friluftsområde med stier gjennom området. Grenser inn mot et myrområde, og arealet inneholder noen bekker/grøfter. Området mangler g/s-veg og det er 5 km til barneskole. I henhold til fylkesplanen skal det kun åpnes for vedlikeholdsutbygging i Sponvika. Vi mener at dette området blir bilbasert og i strid med statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging, samt kommuneplanens egne målsettinger om styrking av bysentrum og en bærekraftig areal- og transportplanlegging. Det er store tomtereservene i gjeldende arealdel, inkludert tilstrekkelige arealer til å styrke Sponvika som lokalsenter. Vi fremmer innsigelse til dette byggeområdet og ber kommunen om å beholde det som LNF-område.

B13 Øberg skole. 12,2 da. Ligger innenfor tettsteds grensa, men det er 1,3 km til lokalsenteret og 3 km til torget i sentrum. Ligger inntil dyrka mark i sør med behov for buffer. Brukes til lek i dag og er registrert som svært viktig friluftsområde. Gul støysone i sørlig del. Vi mener at området ikke bygger opp om målene om styrking av bysentrum og bærekraftig areal- og transportplanlegging. Ved regulering av området må hensynet til dagens funksjon som leke- og oppholdsområde, samt støy, trafiksikkerhet og buffersone mot dyrka mark utredes nærmere.

B3 Folkvang skole 10 da. Ligger innenfor tettsteds grensa. Brukes til lek i dag og er registrert som svært viktig friluftsområde. Akseptable avstander til skoler og sentrum. Deler ligger innenfor gul støysone. Ved regulering av området må hensynet til støyforholdene og dagens funksjon som leke- og oppholdsområde utredes nærmere.

B11 Grimsrødhøgda 6 da. Ligger innenfor tettsteds grensa, men over 2 km til Halden stasjon. Støy i nordre del, samt lekearealer for barn og unge må hensyntas i videre planarbeid.

Nye næringsområder

Planforslaget omfatter fire nye områder for næring, hvorav tre av disse allerede er bebygde.

BN4 Åsekjær 32 dekar og planlegges for transport og logistikk-virksomheter (C-næring). Området er bebygde og omfatter området for det tidligere komposteringsanlegget Åsekjæranlegget med administrasjonsbygg, asfalterte flater med oppsamlingssystemer for overvann. Området ligger ved fylkesvei 104, ca. 3,2 km fra E6 og 3,3 km fra godsterminalen på Berg. Busstopp er 3 km unna og avstanden fra Halden stasjon er 7,5 km og 5,9 km fra Tista senter. Området ligger utenfor tettsteds grensa og det er viktig at det kun legges til rette for virksomheter med lav ansatt- og besøksaktivitet og at området avgrenses til eksisterende bebygde område.

BN5 Sommerro 1,6 da. Benyttes til verksted og lager. Ligger inne i et eksisterende boligområde, med store næringsområder sør for veien. Vi støtter anbefalingen om å videreføre eksisterende formål bebyggelse og anlegg.

BN6 Saugbrugs nordøst 54 da. Innsigelse. Innspillet omfatter omdisponering av et stort areal fra grønnstruktur til næringsformål og er en utvidelse av næringsarealet for Norske Skog Saugbrugs i nordøst. Dette arealet innehar store naturverdier, og nedbygging her vil medføre store negative konsekvenser for naturmangfoldet. Det nye byggeområdet innebærer et betydelig inngrep i edellauvskogsområdet i Tistedalen, og vil bli liggende som en kile som deler den verdifulle naturtypen opp i to mindre områder. Det foreslåtte næringsarealet overlapper arealer som

grunneier har tilbudt for frivillig skogvern. Området er funnet verneverdig, og et forslag om vern er oversendt grunneier.

Naturtypene i området danner et sammenhengende vegetasjonsbelte som strekker seg fra Månefjellet til Veden. Den sydvendte eksponeringen langs forkastningssonen Iddefjorden-Tistedalen gir et meget gunstig lokalklima, som er ideelt for varmekjær løvskog. Variasjonene i edelløvsvegetasjonen betraktes som enestående i Østfold, hvilket har sammenheng med ulike typer løsavsetninger (leire, sand/grus, rasmarker) og varierende fuktighetsforhold. Tistedalen edellauvskog er registrert i naturbase som svært viktig og er av nasjonal interesse. Områdene som ble tilbudt for vern, ble naturfaglig undersøkt i 2015¹. På en skala fra 0 til tre stjerner vurderes verneverdiene i området samlet til to stjerner. Selv om kjerneområder i det som nå blir foreslått til næring isolert sett gis én stjerne, mener vi området må vurderes som en viktig del av helheten og det som i dag er et langstrakt sammenhengende naturområde.

Av rødlistearter i området er tidligere ruteskorpe (NT), broddsoppsnyltekjuke (NT) og ospelvitkjuke (NT) registrert her. Alm (VU) og ask (VU) er representert med eldre trær i lia. Barlind (VU) er registrert. Det antas en artsrik og individrik fuglefauna her. Det er et stort potensial for insektfauna knyttet til edelløvtrær og varme soleksponerte bergskrenter. Stedvis også for insekter knyttet til død ved av edelløvtrær, gråor og osp. Insektfaunaen er dårlig kartlagt, men det regnes som sannsynlig at det finnes rødlistearter innenfor flere insektordener. Området er lite preget av tekniske inngrep eller helt ferske hogstingrep.

Området er videre et sentrumsnært grøntområde som er viktig for friluftsliv og landskap. Ivaretagelse av grøntdraget og buffersonen langs elva Tista er svært viktig. Elva har i dag dårlig økologisk tilstand.

Kommunen skriver at bruk av eksisterende arealer både innenfor og utenfor fabrikkområdet har vært drøftet. Grunnforhold for etablering av ny industrivirksomhet er en kritisk faktor, da store deler av dagens fabrikkområde er på løsmasser/marine masser, som i henhold til bedriften ikke er egnet for tenkt industriutvikling. Lokalisering i nærheten av eksisterende papirproduksjon og papirmaskinen PM6 er en forutsetning for å kunne få en effektiv produksjonskjede, og en videreutvikling av bedriften er avhengig av dette. Andre områder utenfor bedriftsområdet er ikke aktuelt da massefabrikken er fast lokalisert.

Vi er enige i kommunens vurdering om at lokalisering i tilknytning til eksisterende fabrikkområde er en positiv faktor dersom den nye industrien kobles direkte til eksisterende aktivitet. Mulighet for å benytte jernbane og båt ved transport er positivt, mens tungtransport på vei gjennom bykjernen til havn og E6 har negative miljøkonsekvenser. **Det foreslåtte området har imidlertid overveiende negative konsekvenser for naturmangfold av nasjonal verdi, og vi fremmer innsigelse til foreslått område for utvidelse av Saugbrugs nordøst.**

Fritids- og turistformål

BKB1 Brekke sluser på 90 dekar foreslås endret fra LNF til kombinert formål med næring. Området omfatter anlegg for kraftproduksjon og klatrepark. Foreslått bruk er en videreføring av den pågående bruken av området med tilrettelegging for friluftaktiviteter. Det er registrert en utvalgt naturtype (eik) i ytterkanten, men er av kommunen vurdert til ikke å bli truet av formålet. Området grenser videre til Brekke naturreservat, men er av kommunen vurdert til ikke å ha noen

¹ Laugsand A. 2016. Naturverdier for lokalitet Tistedalen, registrert i forbindelse med prosjekt Frivilligvern 2015. NaRIN faktaark. BioFokus, NINA, Miljøfaglig utredning

stor innvirkning på verneområdet. Det framgår av konsekvensutredningen at det er en parsell med ca. 5 dekar dyrka mark av svært god kvalitet (innmarksbeite) som vil bli omdisponert. Vi forutsetter at nasjonale og regionale naturmangfold- og jordvern hensyn blir ivaretatt i forbindelse med reguleringen av området, og forbeholder oss retten til å fremme innsigelse dersom slike hensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

BFT1 Bråtorp camping i Enningdalen 12 dekar som foreslås endret fra LNF til LNF spredt næring. 6 dekar er i dag i bruk som campingplass og utleiehytter. Ifølge konsekvensutredningen omfatter forslaget i tillegg 6 dekar dyrka jord av god kvalitet, beskrevet som grusholdig og med stein helt opp i overflaten. Vi forutsetter at nasjonale og regionale jordvern hensyn blir ivaretatt i forbindelse med reguleringen av området, og forbeholder oss retten til å fremme innsigelse dersom jordvern hensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Fritidsbebyggelse

BFR3 Nybøle gård 6,2 da. Dette er et nytt område som grenser til dyrket mark med god/svært god jordbrukskvalitet og ligger innenfor verneplan for Haldenvassdraget, med 165 meter til Nybøletjern. Området er lite av omfang, men vi anbefaler i utgangspunktet at ny fritidsbebyggelse etableres i tilknytning til eksisterende hytteområder for å styrke lokal næringsutvikling og mulighet for opparbeidelse av felles infrastruktur.

BFR4 Holt gård 38 da. Innspillet gjelder utvidelse av et område med eksisterende fritidsbebyggelse. Det er allerede bygget hytter i området, og forslagsstiller mener det ble gjort en feil i forrige kommuneplan. Vi ber kommunen følge opp nærmere avgrensing og hensyn til friluftsliv- og landskapsinteresser.

Småbåtanlegg

BAB4 Røsneskilen 4 da. Småbåtanlegget berører et friluftsområde kartlagt med stor verdi. Kvalitetene knyttet til dette kan i henhold til kommunens vurdering trolig ivaretas gjennom regulering. Et lite bekkesystem som munner ut i området kan bli berørt av utbyggingen, men avbøtende tiltak vil være mulig. En utbygging med småbåtanlegg i tilknytning til det eksisterende bryggeanlegget i nord er en fornuftig løsning, men vil føre til at området fremstår som mer nedbygd. De nye båt plassene var opprinnelig foreslått sammen med innspill nr. 96, et hytteområde på 530 dekar som ikke er tatt inn i planen. Vi ber kommunen vurdere behovet for dette nye anlegget.

BAB5 Svalerødkilen 7 da. Omfatter eksisterende bryggeområder og skal ikke legge til rette for økt utbygging. Det forutsettes at ikke endringen medfører negative konsekvenser for de allmenne friluftsinnteressene i kilen. Ved behov for mudring vil det imidlertid berøre naturtypene *bløtbunnsområde* (verdi B – viktig) og i noe grad *ålegresssamfunn* (verdi C – lokalt viktig). Vi ber kommunen supplere bestemmelsene til dette formålet (småbåthavn) tilsvarende som for formålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag» i 9.7.1: *Det må ikke gjennomføres tiltak som kan endre bunn og bunnforholdene eller områdets naturverdi eller friluftsverdi, herunder graving, sprengning, mudring, utfylling eller andre tiltak med konsekvenser for vannflate, vannsøyle eller sjøbunn.*

Småbåthavn VS1 ved Sponvika brygge. Dette er lagt inn av administrasjonen for å formalisere eksisterende anlegg og legge til rette for større kapasitet for gjesteplasser. Sjøarealet tilknyttet brygga har i dag arealformålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner». Formålet foreslås opprettholdt, men med underformålet «Småbåthavn». Tiltaket er ikke konsekvensutredet, og vi etterlyser noe mer opplysninger om hvilke konsekvenser en utvidelse av anlegget kan ha. Inne i Sponvika er det forekomster av bløtbunnsområder i strandsonen. Dette og andre hensyn vil måtte ivaretas gjennom reguleringsplanarbeid. Vi viser til anmodning

om å innarbeide bestemmelse vedr. hensyn til bunnforhold og naturverdi mv. jf. innspillet om bryggeområdet i Svalerødkilen ovenfor.

Havn i Sponvika og farled SHA1 og VFE1

Eksisterende havn ved brygga tilhørende Jens Myhren/Skip & Service AS er av kommunen vurdert å være en essensiell del av logistikkapparatet tilknyttet Haldens industribedrifter. Sjøarealet tilknyttet virksomheten har i dag arealformålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone». Formålet foreslås endret til «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», med underformålet «Havn». For å sikre plass til manøvrering avsettes et areal nordøst for havneformålet til formålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone», med underformålet «Farled». Det er registrert torsk og sei i området. Begge artene er klassifisert som «arter av særlig stor forvaltningsinteresse». Kommunen har vurdert at formålsendringen ikke vil ha negativ konsekvens, da disse artene også er registrert etter at havnevirksomheten har vært etablert. For øvrig er det ikke vurdert at formålsendringen får noen negative konsekvenser for miljø og samfunn. Formålsendringen er ikke konsekvensutredet, og hvis havneområdet skal utvides må konsekvensene utredes som en del av reguleringsplanprosessen.

LNF spredt næring

LSN1 Kamperhaug Ridehall «Inn på tunet» .12 dekar. Ønskede aktiviteter på gården er kursvirksomhet, ridning, rideleirer, gårdsturisme, hundepensjonat, butikkvirksomhet, besøksgård, utleie av lokaler til møter, kurs og andre kunnskapsfremmende aktiviteter inkl. overnatting. Alle gårdens aktiviteter inngår i Inn på tunet-virksomhet. Arealet ligger innenfor Rokke landskapsvernområde, et område registret som regionalt viktig kulturmiljø og landskap i gjeldende fylkesplan. Vi har gitt tillatelse etter verneforskriften til oppføring av ridehall innenfor landskapsvernområdet. Nye aktiviteter som kan komme i konflikt med landskapsvernet må ha tillatelse etter verneforskriften.

Området består av 3,4 daa av svært god jordkvalitet. Vi forutsetter at nasjonale og regionale jordvern hensyn blir ivaretatt i forbindelse med reguleringen av området, og forbeholder oss retten til å fremme innsigelse dersom jordvern hensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved regulering. Området ligger innenfor 100-metersgrensen mot vassdrag. Bekken har stort nedslagsfelt og tidvis relativ stor vannføring. Høydeforskjell på 10-12 meter ned til vassdraget og en buffersoner på min. 40 meter begrenser virkningen på vassdraget. Innspillet legger til rette for en rekke aktiviteter som vil kunne ha ulike konsekvenser for området. Selv om det er reguleringskrav for utvikling av næringsområdet, hadde det vært ønskelig med mer konkrete vurderinger av hvilke aktiviteter det er aktuelt å tillate i området og at det var lagt inn vilkår for dette i bestemmelsene.

LSN2 Stegerød: Det ønskes å opprette et bo- og jobbtilbud til unge voksne i aldersgruppen 18-25 år. Arealet omfatter ca. 22 daa og omfatter tunet på gården og 5 dekar dyrka jord av god kvalitet. Det dyrkede arealet omfatter deler av tunet på gården og areal oppfylt med pukk som følge av tidligere godkjent driftsbygning som aldri ble oppført. Gårdsbruket har et jordbruksareal på totalt 29 daa. Ligger innenfor verneplan for vassdrag, Enningdalselva - 1,6 km fra elva. Vi forutsetter at nasjonale og regionale jordvern hensyn blir ivaretatt i forbindelse med reguleringen av området, og forbeholder oss retten til å fremme innsigelse dersom jordvern hensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved regulering.

LNF - Spredt fritidsbebyggelse

I området LSF1 Berby-Glenne ved Bordtjern er det foreslått å legge ut et område på 280 dekar til spredt fritidsbebyggelse med krav om regulering. Området består for det meste av skogsmark av lav og middels bonitet, med mindre innslag av høy bonitet, samt et myrområde hvor deler er

klassifisert som dyrkbart. Vi mener at området bør avsettes som byggeområde med en redusert avgrensing av området slik at natur-, jordvern- og vassdragsinteressene blir ivaretatt på kommuneplannivå. Vi anbefaler at det avsettes en grøntsoner langs tjernet for å synliggjøre og sikre hensyn knyttet til vassdragsnatur, landskap og friluftsliv langs et verna vassdrag.

LNF - Spredt boligbebyggelse

Det er forslått store LNF-områder for spredt boligbebyggelse, noen for framtidig- og noen for eksisterende bebyggelse. Flere av områdene omfatter mye dyrka jord. Totalarealet med arealformål LNF-spredt bolig utgjør ca. 58 km² og er økt med ca. 26 km² daa i forhold til kommuneplanen av 2011. For totalt 40 km² av disse arealene innenfor LNF-spredt bolig vil det kun være tillatt med tiltak som gjelder utvidelser (tilbygg/påbygg), garasjer, uthus mv. på eksisterende, utbygde eiendommer. Tiltakene skal i henhold til bestemmelsene ikke komme i konflikt med jordvern, automatisk fredete kulturminner, kulturlandskap, eller være til hinder for allmenn ferdsel. Hensyn til biologisk mangfold og samfunnsikkerhet skal også vektlegges. Det kreves kant-/buffersone på minimum 15 meter mot dyrka mark. For å forebygge framtidige konflikter mellom landbruks- og boliginteresser, oppfordrer vi kommunen til å vurdere et bredere minimumskrav, da 15 meter er en knapp buffer under ugunstige forhold.

Det er avgrenset 7 geografiske områder (som totalt består av 24 LSB-arealer) der man tillater oppføring av en ny boenhet eller fradeling av en boligtomt per eiendom. Disse områdene er Berg/Rokke, Bunes/Håkenby/Rød, Enningdalen, Holtegrenda, Aspedammen og Prestebakke/Buer/Paulsbo/Kornsjø. Totalt 22 boliger kan oppføres innenfor disse områdene i løpet av planperioden, jf. § 9.5.2 i planbestemmelsene. Vi vil bemerke at disse sonene er mange og store og ligger praktisk talt langs alle hovedårene i kommunen, også i støysoner. Vi anbefaler at kommunen vurderer å styre lokalisering av framtidig spredt bebyggelse i større grad ved at sonene avgrenses ytterligere og at arealer som er uegna som boliger eller er i strid med viktige interesser tas ut. For øvrig viser vi til de juridiske vurderingene som er gjort av planbestemmelsene, se lengre nedenfor i dokumentet.

Eksisterende boliger i LNF som omgjøres til nye områder for bebyggelse og anlegg med underformål bolig

Dette gjelder 26 boligeiendommer som i gjeldende plan er LNF. Boligeiendommene ligger tett på hverandre og har karakter av tett bebyggelse. Utgangspunktet for disse områdene har vært LNF-områder med 3 eller flere eksisterende boliger som ligger med tett innbyrdes avstand. Hensikten med foreslåtte endring i arealkategori er at disse områdene ikke fremstår som LNF-områder, og at det er praktisk vanskelig å beholde arealene mellom dem som landbruks-, natur-, friluftsområder. Det er mer hensiktsmessig å videreutvikle disse eiendommene som eksisterende boligeiendommer. Eksisterende boligeiendommer i LNF – områder der endring av arealformålet kan medføre nye boligeiendommer eller at en omgjøring til bolig vil kunne få negativ innvirkning på landbruk, natur – og friluftstinteressene er foreslått videreført som LNF med bestemmelser om spredt boligbebyggelse.

Byggeforbud langs sjø og vassdrag - Innsigelse

Kommunen har videreført strandsoneregrensen i henhold til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) og fastsatt byggegrense i 100- og 30-metersbeltet, samt foreslått bestemmelser og retningslinjer for dispensasjonssøknader i tråd med føringer fra kystsonenplanen. Eldre reguleringsplaner er gjennomgått med tanke på om de skal gjelde foran eller bak ny kommuneplan, og det er spesielt vurdert med tanke på SPR og byggegrense mot sjø.

Kommunen har en del regulerte områder for boliger og fritidsboliger langs sjøen, Iddefjorden og vassdragene som ikke inneholder egne byggegrense mot sjø, og tiltak innenfor 100-metersbeltet har derfor vært behandlet som dispensasjonssaker. Ved rullering av kommuneplanen har kommunen sett et behov for å forenkle byggesaksbehandlingen for disse områdene ved at det er lagt inn en egen byggegrense mot sjø og vassdrag i. For å sikre friluftslivsinteressene og allmennhetens tilgang til strandsonen er det lagt inn en byggegrense ca. 5 meter foran fasadelivet på hovedbygningene. Med bakgrunn i denne foreslåtte endringen vil tiltak ikke kreve dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet så lenge det skal gjennomføres i sonen som ligger utenfor byggegrensen som er avmerket på kartet.

De negative konsekvensene er at strandsonerområdet kan bli ytterligere nedbygget og privatisert. Kommunen har imidlertid vurdert at siden dette er regulerte områder hvor det skal være tillatt med fritids- eller boligbebyggelse, anser de at konsekvensene for friluftslivsinteressene og allmennhetens tilgang til strandsonen ikke er vesentlige. Vi er ikke enig i dette. I henhold til SPR skal byggeforbudet i 100-metersbeltet i Oslofjordregionen praktiseres strengt, og ved fastsetting av annen byggegrense skal det gjennomføres en kartlegging av de konkrete strandsoneverdiene. Virkningene av utbygging for naturmangfold, friluftsliv, landskap, kulturmiljø og andre allmenne interesser skal vurderes grundig. Disse verdiene skal synliggjøres i planen. Vi kan ikke se at kommunen har gjort konkrete nok vurderinger av hvilke områder som skal omfattes av det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet og hvilke områder som kan tåle å ha en funksjonell byggegrense avtegnert på plankartet. Vi mener som nevnt i vårt innspill at utgangspunktet er at byggeforbudet i 100-metersbeltet skal gjelde generelt, men at det er mulig å sette annen byggegrense i allerede tettbebygde områder. Vi anbefaler at det tas utgangspunkt i gjeldende bestemmelse, som har unntak for områder avsatt til nåværende bebyggelse og anlegg i Sponvika, og bebyggelse avsatt til nåværende bebyggelse og anlegg - sentrumsformål. Det kan se ut som disse områdene ikke har fått inntegnet byggegrense i foreslått arealkart, noe som betyr at byggeforbudet vil gjelde i 100-metersbeltet. Utover disse områdene med tett bebyggelse, mener vi at det skal være et byggeforbud i 100-metersbeltet til sjøen. En byggegrense nærmere vannet bør kun være unntaksvis og må vurderes konkret ut fra utbyggingsbehov i by- og tettstedsområder. Eventuell utbygging bak 100 m-beltet langs sjøen bør skje i eksisterende utbyggingsområder, slik at de ubebygde strekningene langs fjorden ivaretas. Vi anbefalte også at et byggeforbud langs vann og vassdrag i utgangspunktet burde settes til 100 meter.

Det ble vedtatt nye statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. 28. mai 2021. Retningslinjene gjelder for landarealene i strandsonen, men planleggingen bør skje helhetlig slik at det blir god sammenheng mellom arealbruken i strandsonen, i sjøen og på landområdene bak 100-metersbeltet.

På bakgrunn av plan- og bygningsloven § 1-8 og de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen fremmer vi innsigelse til at det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet til sjøen er opphevet ved innføring av funksjonelle byggegrenser på arealkartet, jf. bestemmelse 8.1.1 om byggeforbud og byggegrense mot sjø og vassdrag. Vi mener at det ikke er gjort tilstrekkelige nok konsekvensvurderinger for naturmangfold, friluftsliv, landskap, kulturmiljø og andre allmenne interesser ved de ulike områdene i strandsonen ved inntegning av funksjonell byggegrense.

Haldenvassdraget og Enningdalsvassdraget er vernede vassdrag som omfattes av føringene i rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag. Kommunen har lagt til grunn at det skal være 100-metersbelte langs Haldenvassdraget, Enningdalsvassdraget og Rokkevassdraget - med tilhørende nedbørsfelt. Langs øvrige vassdrag er byggegrensen satt til 30 meter, så fremt det ikke

er fastsatt annen byggegrense i arealkartet. For de områdene som har fått byggegrense på 30 meter var det i gjeldende kommuneplan 100 meter. Strandsonen, definert som området mellom vannkant og byggegrense, er dermed redusert i en del områder. *Disse områdene vil imidlertid i all hovedsak ligge i LNF-områder, og hensyn til natur- og friluftsinnteresser anses av kommunen i stor grad som ivaretatt gjennom arealformålet og bestemmelser for LNF.*

For fritidsbebyggelse er det i retningslinjene for dispensasjon innenfor byggegrense mot sjø foreslått å øke maksimalt tillatt BRA per eiendom for riving og gjenoppføring av tilsvarende bebyggelse, samt utvidelse av eksisterende bebyggelse. Endringen innebærer at man øker samlet bruksareal (BRA) for bygningene fra 70 m² til 80 m². Det er gitt spesifiserte retningslinjer som skal sikre at det ved nye tiltak skal legges vekt på hensynet til natur-, landskaps- og friluftsverdier, arkitektoniske forhold og nabobebyggelse. Videre er det gitt retningslinjer om at allmennhetens tilgang til sjø- og strandområdene må sikres. Konsekvensene av forslaget om å øke tillatt BRA med 10 m² vil kunne medføre en ytterligere nedbygging av strandsonen. Retningslinjene skal bidra til å sikre at det ved dispensasjonsbehandling legges stor vekt på at ikke virkningene av tiltakene skal medføre negative konsekvenser for allmennhetens tilgang til strand og sjø, landskapsvirkning mv.

Her er det viktig å presisere at det i hver enkelt sak må foretas en konkret vurdering der det avgjørende er om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt. Det er ikke gitt at dispensasjon kan innvilges selv om tiltaket holder seg innenfor retningslinjene. Slik vi ser det blir retningslinjene først aktuelle der vilkårene for dispensasjon er oppfylt, og kommunen skal da vurdere om dispensasjon skal gis eller ikke.

Vannmiljø og naturmangfold

Kommuneplanens arealdel skal ivareta naturmiljøet i og langs vassdragene, sikre friluftsinnteresser og hindre arealbruk og tiltak som fører til at miljømålene for vannkvalitet ikke nås eller at miljøtilstanden i vannforekomstene blir forringet. I planbeskrivelsen er det blant annet henvist til FN's bærekraftsmål og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging som blant annet omhandler vannmiljø og vannforvaltning. Vi minner også om Statsforvalterens forventningsbrev for 2021, datert 28. januar 2021, som er vedlagt føringer for kommunenes arealplanlegging der strandsone, vassdrag og vannkvalitet er tema.

I vannforskriften § 4 står det at tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften er fulgt opp gjennom regionale vannforvaltningsplaner som fastsetter konkrete miljømål. Ifølge vannforskriften § 29 skal regionale vannforvaltningsplaner legges til grunn for kommunenes planlegging og virksomhet. Det betyr at kommunen i sin arealplanlegging skal ta nødvendige hensyn til vannmiljøet og de miljømålene som er fastsatt. Vi ber om at den regionale planen for vannforvaltning blir nevnt som en regional føring i planbeskrivelsen.

Over halvparten av vannforekomstene i Halden kommune oppnår i dag ikke miljømålene. Det er flere ulike påvirkninger på vannforekomstene, og kommunen har ansvar for å følge opp blant annet innenfor arealforvaltning, landbruk og på avløpssektoren. Arealdelen skal hindre arealbruk og tiltak som forringer miljøtilstanden eller gjør det vanskeligere å nå miljømålene. Vi viser til regjeringens nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av regionale vannforvaltningsplaner, brev av 19. mars 2019, der det står at kommunenes arealplanlegging er svært viktig for å nå målet om god tilstand i norsk vann.

Vi ber med dette om at kommunen i større grad omtaler hvordan arealdelen følger opp den regionale vannforvaltningsplanen og hvilke virkninger planen antas å kunne ha på miljøtilstanden. Det må også tas stilling til om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse eller om vurderingene ivaretas gjennom senere saksbehandling. Vi ser at det er utarbeidet forslag til en planbestemmelse om at reguleringsplaner og kommunedelplaner skal avklare og belyse nødvendig miljøoppfølging og miljøovervåking blant annet med tanke på forurensning. Vi anbefaler å konkretisere hensynet til vannmiljøet ved å ta inn i bestemmelsene at det i videre plan- og byggesaksarbeid må redegjøres nærmere for hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og at dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten.

Ved lokalisering og utforming av ny virksomhet må det tas spesielt hensyn til vann og arealer langs vassdrag og sjø. Vannmiljø, naturmangfold og rekreasjonsverdier skal ikke påvirkes negativt. I pbl § 1-8 første ledd er det fastsatt at det i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser.

Regjeringen har nylig lagt fram en helhetlig plan for Oslofjorden. Planen belyser tema som også er relevante for arealforvaltningen. Et sentralt mål er å oppnå en god miljøtilstand i fjorden. Flere innsatsområder og tiltak omhandler behovet for å begrense tilførsler av forurensning og bedre tilretteleggingen for brukergrupper. Utslipp fra kommunalt avløp og spredt bebyggelse skal reduseres gjennom rensing av organisk stoff/nitrogen og raskere ledningsnettfornyelse, samt bedre regulering av båtseptik. Reduksjon av arealavrenning fra landbruk er også nevnt, og i den sammenhengen presiseres viktigheten av gode, flersjiktete kantsoner. Videre omtales innsatsområder og tiltak knyttet til sårbare arter, utvalgte naturtyper og restaurering av naturverdier, blant annet hummerfredningsområder. Fiskeridirektoratet har bedt alle kommuner langs Oslofjorden om å opprette minst et hummerfredningsområde.

Kommuneplanens arealdel må sikre viktige leveområder for naturmangfold knyttet til vassdrag og sjø med tilliggende arealer mot uheldige inngrep, og plan- og bygningslovens virkemidler knyttet til arealformål og hensynssoner må brukes aktivt i den forbindelse. Vi anbefaler kommunen å gi områder med spesielt verdifullt naturmangfold knyttet til vann og vassdrag en særskilt markering på arealplankartet etter pbl § 11-7 nr. 6 og/eller med hensynssone bevaring av naturmiljø. Vi viser til at kommunen har viktige leveområder blant annet for elvemusling som er en sårbar art (VU) på den norske rødlista over trua og sårbare arter og som er en ansvarsart for Norge. Kommunen har også elver av stor verdi for sjøørret og laks. Videre er det flere verdifulle marine naturtyper som ålegrassamfunn, bløtbunnsområder i strandsonen og deltaområdet ved utløpet av Enningdalselva.

Vi ser svært positivt på at kommunen har utarbeidet en planbestemmelse med tilhørende retningslinjer som skal ivareta kantvegetasjon langs vassdragene. Tap av kantvegetasjon er en utfordring som fører til økt avrenning av næringssalter, økt fare for elveerosjon, degradert habitatkvalitet for vannlevende organismer og reduksjon i biologisk mangfold langs vassdragene. Ved skjøtsel av kantsoner er det viktig at bestemmelsene i vannressurslovens § 11 og [veileder fra NVE](#) følges slik at den økologiske funksjonen til kantsonen ivaretas. Vi anbefaler også at vassdragsnære arealer i tilstrekkelig grad avsettes som en del av grøntstrukturen på arealplankartet.

For nye småbåthavner eller utvidelse av eksisterende havner minner vi om at det ved eventuelle behov for mudring eller annen type forflytning av masser må avklares med Statsforvalteren om tiltaket vil kreve en egen tillatelse etter forurensningsregelverket. Søknadsskjema for mudring er

tilgjengelig på Statsforvalterens nettside <https://www.statsforvalteren.no/oslo-og-viken/miljo-og-klima/forurensning/mudring-dumping-og-utfylling-i-sjo-og-vassdrag/>.

Når det gjelder de konkrete forslagene til endret arealbruk, forutsetter vi at hensynet til vassdragsnatur og vannmiljø vil bli vurdert mer konkret på reguleringsplannivå.

Det er forholdsvis små områder som er kartlagt i henhold til NiN metodikken (Natur i Norge). Dette gjelder områdene langs jernbanen vestover fra Halden sentrum (2019), kyststrekningen mellom sentrum og Kråkenebbet (2018), samt områder mellom Kjellevik og Ystehedekilen (2018). Store deler av kommunen ser altså ikke ut til å ha vært naturkartlagt i nyere tid. Det bør vurderes behov for nærmere kartlegging før man tar endelig stilling til ny arealbruk.

Avløp og overvannshåndtering

Halden kommune har utfordringer med innlekking av fremmedvann på avløpsnett. Kommunen skal i 2021 vedta en ny hovedplan for vann og avløp. Det gjøres mange tiltak på ledningsnett for å redusere mengden fremmedvann. Vi forventer at hovedplan for vann og avløp sees i sammenheng med og samsvarer med kommuneplanens arealdel.

Klimaendringer og arealendringer med harde flater fører til utfordringer for vannmiljøet, blant annet økte mengder overvann og fremmedvann til avløpsanlegg, økt erosjon, flom, skred og behov for forebyggende og avbøtende tiltak. Lokale løsninger med sammenhengende grønnstruktur og åpne vannveier i og rundt byer og tettsteder kan dempe effektene av klimaendringer, redusere forurensninger og samtidig bidra til naturmangfold og opplevelser. Det er derfor viktig at kommunen har foreslått planbestemmelser om lokal håndtering av overvann og sentrale prinsipper knyttet til dette. Videre ser vi svært positivt på at det er utarbeidet en bestemmelse om at eksisterende bekkeløp skal holdes åpne og at gjenåpning av lukkede bekkeløp eller etablering av naturbaserte løsninger skal vurderes ved regulering.

Samfunnssikkerhet - Innsigelse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal kommunen som planmyndigheten påse at en risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta en slik analyse.

Konsekvensutredningen inneholder fire sider omtalt som ROS-analyse. Etter vår vurdering er ikke dette en fullverdig analyse av risiko- og sårbarhetsforhold for de nye utbyggingsområdene. Kommunen må lage en ROS for planområdene som viser *om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging*. Vi oppfordrer kommunen til å bruke veilederen «[Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging](#)» (DSB, 2017) som støtte i arbeidet.

Lovens vilkår om risiko- og sårbarhetsanalyse iht. § 4-3 i plan og bygningsloven er ikke oppfylt. Vi fremmer på grunnlag av dette innsigelse, og kommunen bes om å utarbeide en ROS-analyse. Vi oppfordrer til bruk av overnevnte veileder som metode og støtte i arbeidet.

Massedisponering

Vi synes det er svært positivt at kommunen har tenkt på overskuddsmasser og har satt av arealer til håndtering av dette i kommuneplanens arealdel. Ved å planlegge for egnet areal for mellomlagring og permanent massedisponering, kan kommunen skape økt forutsigbarhet ved utbygging og redusere arealkonflikter. Kommunen bør derfor ha oversikt over utfordringer og

muligheter knyttet til masseforvaltningen. Det bør være aktuelt at flere kommuner samarbeider om dette.

Andelen av masser som gjenvinnes eller gjenbrukes må øke, og permanent mottak (deponering) bør forbeholdes masser uten gjenbruks- eller gjenvinningspotensial. Kommunen har i bestemmelsene stilt krav om at planer for massehåndtering inkludert gjenbruk, blir en del av plan- og byggesaksarbeidet i tidlige fase av infrastruktur- og byggeprosjekter. Planen bør utformes i tråd med [ressurspyramidens](#) prinsipper om å prioritere reduksjon, gjenbruk og materialgjenvinning framfor utfylling og deponering. Det er nasjonale forventninger om at mineralske masser av god kvalitet gjenvinnes som byggeråstoffer der dette er mulig. Dette kan redusere presset på bynære grus- og pukkressurser og behovet for massetransport. En helhetlig vurdering av massehåndtering i plansammenheng er et nyttig virkemiddel for å avklare dette.

Vi anbefaler at det utarbeides en oversikt over pågående og kommende planarbeider i kommunen som genererer eller trenger masser. Ombruk av masser og utfylling/deponering bør først og fremst vurderes i tilknytning til eksisterende byggeområder.

Dersom det likevel planlegges for nye massedeponier, er det svært viktig at kommunen gjør en egnethetsvurdering av arealet med hensyn til, naturmangfold, jordvern, matproduksjon, kulturlandskap, friluftsliv, klimautslipp, forurensningsfare og områdestabilitet. Faren for erosjon og avrenning er stor ved oppfylling av masser. Naturmangfoldlovens prinsipper §§ 8-12 skal legges til grunn i alle vedtak.

Det er viktig at det fremkommer hva slags type deponi det er avsatt arealer for, om det er et avfallsdeponi etter avfallsforskriften kap. 9, eller et deponi for ikke-forurensede jord- og steinmasser som faller utenfor deponiregelverket (unntak i § 9-2). Det bør fremgå tydelig hvilke typer masser som er tiltenkt å skulle kunne deponeres (deponikategori jf. avfallsforskriften § 9-5) på de avsatte områdene, og vi forutsetter at det er tilstrekkelig utredet at oppfyllingen er akseptabel med tanke på fyllingsstabilitet. Det er viktig at det kreves detaljregulering før bruk av de avsatte områdene for massedisponering, der blant annet endelig terrenghøyde reguleres inn.

Kommunen har vært i dialog med byggenæringen i 2018 og konkludert med at behovet for deponier av rene masser er det mest presserende behovet for bransjen.

Etter en konsekvensutrednings- og silingsprosess er 5 områder avsatt til områder for masseforvaltning og deponier: Rokke, Store Bjørnstad, Svingen, Brække og Øberg. *Det totale regnskapet av nye masser eller deponier i forhold til etterspørsel lokalt og regionalt kommer ikke fram i utredningen, og det er derfor vanskelig å behovsvurdere de enkelte forslagene.* Det ser ut til at det er lagt inn flere områder som skal dekke behovet vest/Berg i kommunen. Vi ber om at bestemmelsene om utbyggingsrekkefølge gjennomgås og ev. suppleres i forhold til kjent behov. Vi ber også om at de avbøtende tiltakene som framkommer i konsekvensutredningen innarbeides i bestemmelsene.

Det framgår at områdene kan komme i konflikt med jordbruksinteresser eller miljø- og naturmangfoldinteresser. Vi må derfor forbeholde oss retten til å uttale oss mer konkret i forhold til dette ved regulering. Generelt bør det ikke åpnes nye uttaksområder i urørt natur i dagens situasjon med stort regionalt masseoverskudd.

BRU1 Brække: Utvidelse av masseuttak. Brække stenbrudd ligger inne i gjeldende arealdel som et råstoff-uttvinningsområde på ca. 110 dekar. Det er fremmet forslag om utvidelse på ca. 170 dekar av råstoffområdet, samt deponi i den delen av stenbruddet der uttak er ferdig. Brække

stenbrudd (og pukkverk) er i NGUs pukkdatabse den eneste forekomsten i kommunen som er registrert som klasse Nasjonalt viktig (viktigste klasse). Grunneier foreslår deponi i den delen av stenbruddet der uttak er ferdig, og tilbakefylling kan skje fortløpende.

Innspillet ligger langt syd i kommunen, med lite tett bebyggelse i nærheten, men vil kunne betjene områder på Iddesiden. Fv. 22 er ikke ideell for tungtransport, og vil passere boligområder. Steinbruddet har tillatelse fra Fylkesmannen, datert 15. oktober 2006, sist endret 19. november 2010. Dersom det skjer endringer i driften, må det søkes Statsforvalteren om endring av tillatelsen.

Steinbruddet ligger i nærheten av Indre Iddefjord/Enningdalselva naturreservat, noe som må hensyntas i en reguleringsplanprosess. I konsekvensutredningen står det at det foreligger for lite kunnskap til å kunne vurdere konsekvensene for vannmiljø ved en utvidelse av steinbruddet. Vi forutsetter at utarbeidelsen av en reguleringsplan også skal omfatte utredninger av konsekvenser for vannmiljø. Vannforekomsten ved området oppnår i dag ikke miljømålene og er allerede belastet med forurensning fra flere ulike kilder. Sikring av nødvendige løsninger og avbøtende tiltak for å unngå uheldig forurensning vil derfor være en forutsetning for en eventuell utvidelse av steinbruddet.

Masser fra steinbruddet deponeres ved Bakke havn. Det er positivt at det er satt rekkefølgekrav om at dersom transporten skal foregå fra Bakke brygge skal det foreligge reguleringsplan for utskipningshavn før reguleringsplan for utvidelse av uttak på Brække kan vedtas.

Øberg: Deponi for rene masser – Foreslås som LNF-formål med krav til felles planlegging og formål deponi for rene, inerte masser. Innspillet omfatter deler av det tidligere masseuttaket på Øberg. Området har også vært benyttet som deponi frem til 2009. Norske Skog Saugbrugs AS har ansvar for å følge opp sitt tidligere deponi på Øberg frem til 2039. Deler av arealene er spilt inn som mulig renmassedeponi. Innspillet har potensiale til å betjene de vestre delene av byområdet. Saugbrugs har ikke behov for et deponi av så stort omfang, men har fått forespørsler fra andre aktører om mulighet for deponering. Saugbrugs motsetter seg ikke dette, så lenge det ikke kompromitterer sikkerheten i deres avsluttede deponi. Saugbrugs selv har ikke planer om regulering og drift av et større deponi. Etterfylling av rene masser vil restaurere landskapet. Området ligger tett på boligområder. Kartlagt som del av friluftsområde.

Øberg er et avsluttet deponi som er regulert av Miljødirektoratet som forurensningsmyndighet. Dersom dette skal benyttes til deponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser må Miljødirektoratet kontaktes som forurensningsmyndighet for deponiet.

BRU2 Svingen: Masseuttak og deponi, ca. 13 dekar; Utvide massetaket og starte deponering for rene gravemasser. Området har god adkomst og er allerede etablert som uttak. Arealet som er spilt inn går imidlertid på bekostning av vegetasjonsskjerm og landskapsform som i dag gjør at uttaket er svært lite synlig. Behovet for vegetasjonsskjerm utfordrer jordbruksareal og konsekvensen for landbruk er vurdert som middels/usikker negativ. Det framstår som uklart hvor store negative konsekvenser denne utvidelsen vil kunne få både før og etter at området blir benyttet som deponi. Vi mener den endelige grensdragningen mellom arealformålene må gjøres slik at jordbruksarealene og deres produksjonsevne sikres på kort og lang sikt. Registreringer av hul eik i området. Innspillet har potensiale til å betjene de vestre delene av byområdet.

For å sikre tilgang på byggeråstoff i kommunen, er det lagt hensynssoner for «Fremtidig råstoffutvinning» på noen arealer.

Vi forutsetter at nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, støy, folkehelse, samfunnssikkerhet, samt barn og unges interesser blir ivaretatt i forbindelse med reguleringen av disse områdene, og vi forbeholder oss retten til å fremme innsigelse dersom disse interessene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Generelt om gjenvinning og ombruk av masser

For å sikre god utnytting av ressurser, er det satt nasjonale mål om å gjenvinne/ombruke mest mulig og dermed redusere overskudd av masser. Dette er også viktig for å sikre miljømessig bærekraftig arealforvaltning og redusere klimautslipp og forurensningsfare.

Andelen av masser som gjenvinnes eller ombrukes bør derfor øke, og permanent mottak (deponering) bør forbeholdes masser uten ombruks- eller gjenvinningspotensial. Kommunen bør stille krav om at planer for massehåndtering inkludert ombruk, blir en del av plan- og byggesaksarbeidet i tidlige fase av infrastruktur- og byggeprosjekter. Hvilke kvaliteter av stein vil oppstå? Hva kan ombrukes? Viktig at dette gjøres før byggesaken behandles. Planen bør utformes i tråd med ressurspyramidens prinsipper om å prioritere reduksjon, ombruk og materialgjenvinning framfor utfylling og deponering.

Det er nasjonale forventninger om at mineralske masser av god kvalitet gjenvinnes som byggeråstoffer der dette er mulig. Dette kan redusere presset på bynære grus- og pukkressurser og behovet for massetransport. En helhetlig vurdering av massehåndtering i plansammenheng er et nyttig virkemiddel for å avklare dette. Kommunen må også være bevisst på å sikre en samordnet ressursutnyttelse ut over sine kommunegrenser.

Kommunen bør i reguleringen sikre nødvendige tiltak for å sørge for at avfall gjennomgår forberedelser for ombruk, resirkulering eller annen gjenvinning – slik avfallshierarkiet legger opp til – og på en slik måte at dette ikke kan føre til skade for menneskers helse eller miljøet.

Forurensningsfare ved håndtering av overskuddsmasser

I Miljødirektoratets sitt faktaark – 1243/2018 er det gjort klart at overskytende jord- og steinmasser fra samferdselsutbygging og andre anleggsarbeider normalt skal anses næringsavfall. Massene må dermed disponeres i tråd med avfallsregelverket. I henhold til forurensningsloven § 32 skal næringsavfall bringes til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgå gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. I faktaarket er det informasjon om hva som er ment med jord – og steinmasser som ikke er forurenset og hva reglene i forurensningsloven betyr for disponering av slike masser.

Disponering av jord- og steinmasser kan føre til skade eller ulempe for miljøet – selv om overskuddsmassene i seg selv ikke er definert som forurenset i henhold til forurensningsforskriften kap. 2. For eksempel kan avrenning av sprengstoffrester, organisk innhold og finkornede partikler føre til eutrofiering og nedslamming i nærliggende vannforekomster. Dette er definert som forurensning (jf. forurensningsloven § 6) og er normalt ikke lovlig uten tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. § 7. Det er tiltakshaver som er ansvarlig for å innhente tillatelse etter forurensningsloven i de tilfellene der dette er nødvendig.

Før etableringen må det utarbeides en miljørisikovurdering som tar for seg alle hendelser/forhold som kan gi støy- og støvulemper eller forurensning til vann, grunn og grunnvann. Denne vil kunne danne grunnlag for behovet for en tillatelse etter forurensningsloven.

Støy

Utvikling av boligområder i kommunen må sees i sammenheng med industri, avfalls- og anleggsvirksomhet, samt motor- og skytebaner. Støygrenser kan fastsettes i detaljreguleringer, men det er lite hensiktsmessig å opprette bebyggelse stadig nærmere støyende virksomheter. Dette vil skape konflikt mellom naboer og virksomheter som kan være viktige arbeidsplasser for folk, og gjerne også har en viktig samfunnsoppgave.

Lokal luftkvalitet

Kommunen er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet, og har ansvar for å sikre at kravene i forurensningsforskriftens kapittel 7 oppfylles. Kommunen skal ha oversikt over forurensningssituasjonen i kommunen, og ved fare for overskridelser av grenseverdiene i § 7-6, skal kommunen påse at det utarbeides en tiltaksutredning. Dette gjelder selv om forurensningen stammer fra en kilde med en annen anleggseier enn kommunen. Det skal kunne dokumenteres at tiltakene i tiltaksutredningen samlet sett vil være tilstrekkelig for å sikre at grenseverdiene i § 7-6 overholdes.

Kommunen har anledning til å pålegge den ansvarlige for forurensningen gjennomføring av plikter i forurensningsforskriften kapittel 7 knyttet til måling, beregning, tiltaksutredning og varsling. I retningslinje T-1520 er det gitt anbefalinger om hvordan lokal luftkvalitet bør hensyntas i kommunal arealplanlegging. Retningslinjen fraråder at områder som havner inn under rød sone benyttes til følsomt bruksformål som boliger eller helseinstitusjoner.

Nedre terskelverdi for rød sone er sammenfallende med grenseverdiene i forurensningsforskriften, men retningslinjene er likevel strengere enn forskriften i form at grensen for rød sone tillater færre overskridelser av PM_{10} (som timesmiddel) per år, dvs 7 ganger/år (30 ganger/år i forurensningsforskriften).

I motsetning til retningslinje T-1520 (som er anbefalinger), er bestemmelsene og grenseverdiene i forurensningsforskriften kap. 7 juridisk bindende.

Varslede endringer i regelverk

Miljødirektoratet har i samarbeid med Vegdirektoratet, Folkehelseinstituttet og Meteorologisk institutt utredet om grenseverdiene for svevestøv, PM_{10} og $PM_{2,5}$, bør endres. Dette har resultert i at Miljødirektoratet, Vegdirektoratet og Folkehelseinstituttet har kommet med anbefalinger om innstramninger i grenseverdiene for svevestøv.

Dersom de foreslåtte endringene vedtas (i henhold til anbefalingene som er gitt i rapport M-1669, *Grenseverdier for svevestøv - Forslag til reviderte grenseverdier for PM_{10} og $PM_{2,5}$*), vil de nye grenseverdiene for PM_{10} og $PM_{2,5}$ som årsmiddelverdier reduseres til henholdsvis $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ og $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ f.o.m. 01.01.2022.

Hensynssoner

Ved rullering av kommuneplanens arealdel er det i tillegg til eksisterende hensynssoner lagt inn hensynssone for friluftsliv, og det er gjort endringer i hensyn landskap og bevaring av kulturmiljø. Halden har ikke vedtatt markagrense, men tettstedsgrensa fra fylkesplanen vil fylle samme funksjon. Denne grensa bør tydeliggjøres i plankartet.

Planbestemmelsene

Vi anbefalinger å supplere bestemmelsene på noen områder:

- 9.7 Bruk og vern av sjø og vassdrag: Vi anbefaler at kommunen supplerer bestemmelsene til underformålene småbåthavn, ferdsel og havn (havn i Sponvika er underformål til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur) med krav om utredning og ivaretagelse av naturmangfold i forbindelse med søknad om mudring eller andre tiltak som kan endre bunn, bunnforhold eller områdets natur- og friluftsverdi. Vi anbefaler å bruke tilsvarende som 9.7.1: *Det må ikke gjennomføres tiltak som kan endre bunn og bunnforholdene eller områdets naturverdi eller friluftsverdi, herunder graving, sprengning, mudring, utfylling eller andre tiltak med konsekvenser for vannflate, vannsøyle eller sjøbunn.*

- 4.1.1 Krav til utforming. Vi anbefaler å supplere med følgende veileder vedr. barn- og unges interesser:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee711742c9cf47e7a3831ae12fba6e5d/no/pdfs/bokmal---veileder-om-barn-og-unges-okt.pdf>

- Parkering: Vi anbefaler å differensiere noe på bestemmelsene, f.eks. innenfor/utenfor tettstedssonen, innarbeide mulighet for frikjøp av parkeringsplass, samt legge til rette for bruk av skjønn for noen formål basert på et områdes tilgjengelighet til g/s-vei eller kollektivtransport.

- Kommunen har ambisjon om økt tilrettelegging for gående, syklende og kollektivtransport. Vi anbefaler om å innarbeide krav om mobilitetsplan ved etablering av virksomheter med f.eks. over 50 ansatte eller utbyggingsprosjekter større enn f.eks. 3000 m². Krav til hva en mobilitetsplan skal inneholde kan settes som retningslinje.

- Det må innarbeides bestemmelser om lokalisering av handel, inkl. dagligvare, arbeids- og besøksintensive virksomheter.

- Bestemmelser og retningslinjer om energi og klima anbefales innarbeidet; f.eks. krav til dokumentasjon av tiltak for å minimere energiforbruk og klimagassutslipp i byggeprosjekter. Tilrettelegge for å bygge i tre, tilstrebe fossilfrie byggeplasser.

- 9.1.3: Krav til fritidsbebyggelse: Innføre krav om at terreng brattere enn 1:4 ikke skal bygges ut. *Jf. T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse* fra Klima- og miljødepartementet, hvor det blant annet står at terreng brattere enn 1:4 ikke bør bygges ut da dette vil gi store terrenginngrep. Terreng mellom 1:4 – 1:6 bør bare bygges ut med bygninger som tar spesielle hensyn til terrengtilpasning, for eksempel maksimal bredde på bygg med inntil 5,5-6 meter og hvor lengderetningen av bygget blir plassert på linje med høydekvotene og ikke vinkelrett som vil gi store fyllinger og terrenginngrep.

[Statsforvalterens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven. Se vedlagte kommentarer nederst i brevet.](#)

Vi ber kommunen om å ta dette i betraktning ved den videre behandlingen av planforslaget, og vi imøteser videre dialog i arbeidet med forslag til ny arealdel.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
Klima- og miljøverndirektør

Eli Kristin Nordsiden
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Medsaksbehandlere: Ståhle Bakstad, Lise Økland, Andreas Kvisle, Karsten Butenschøn, Ellen Kristine Keilen og Anne Danielsen Haugland.

Vurdering av foreslåtte bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel

Statsforvalterens juridiske 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. Vi presiserer at vi med dette ikke har foretatt en lovlighetskontroll av bestemmelsene. Kommunen må selv påse at de vedtatte bestemmelser er lovlig forankret.

Juridisk avdeling har noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene til revidert kommuneplan for Halden kommune. Vi redegjør for dette nedenfor.

§ 2.1 Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel (Pbl. § 11-6)

«2.1.2 Kommunedelplan for sentrum vedtatt 9.3.2017 gjelder foran kommuneplanen, men kommuneplanen utfyller sentrumsplanen på punkter der sentrumsplanen er taus.

Følgende unntak gjelder:

- *Kommuneplanens bestemmelse i § 6.2.1 om laveste tillatte kotehøyde for ferdig gulv gjelder foran sentrumsplanen § 2.13, siste ledd.*

Reguleringsplaner som skal gjelde foran kommuneplanen er listet opp i vedlegg 1.

Disse reguleringsplanene gjelder foran kommuneplanen, men kommuneplanen utfyller planer på punkter der reguleringsplanen er taus.

Følgende unntak og presiseringer gjelder:

- *Byggegrense mot sjø og vassdrag som framgår av kommuneplanens arealkart gjelder. Kommuneplanens byggegrense mot sjø og vassdrag gjelder også i tilfeller der byggegrense framgår av reguleringsplanen, jf. § 8.1.1.*
- *Rekkefølgekravet i § 2.4 gjelder.*

Kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer skal i tillegg supplere gjeldende reguleringsplaner der disse ikke selv angir noe annet.

For eldre reguleringsplaner, som ikke er listet opp i vedlegg 1, vil kommuneplanen gå foran ved eventuelle motstrid. Der reguleringsplanen har satt en høyere utnyttingsgrad enn den generelle bestemmelsen i kommuneplanen, vil utnyttingsgraden i reguleringsplanen likevel gjelde.»

Punkt 2.1.2 bør hjemles i pbl. § 1-5. Det fremgår av pbl. § 1-5 andre ledd at ny plan ved eventuell motstrid går foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen.

Det fremgår av punkt 2.1.2 at kommunedelplan for sentrum «gjelder foran kommuneplanen». Ordlyden er litt upresis. Det er mer treffende å skrive at kommunedelplan for sentrum *ved motstrid* går foran kommuneplanen, med unntaket for kulepunktet i bestemmelsen.

Det samme gjelder for: «reguleringsplaner som skal gjelde foran kommuneplanen er listet opp i vedlegg 1». I vedlegg 1 står det at reguleringsplanene skal «gjelde fullt ut». Det bør heller stå at reguleringsplanene *ved motstrid* går foran kommuneplanen, med unntak av tilfellene listet opp i de to kulepunktene i punkt 2.1.2 andre ledd. Alle reguleringsplaner vil gjelde inntil de blir opphevet.

Punkt 2.1.2 tredje ledd: «Kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer skal i tillegg supplere gjeldende reguleringsplaner der disse ikke selv angir noe annet» fremstår unødvendig å nevne nok en gang. Dette fremgår av første og andre ledd i bestemmelsen.

I punkt 2.1.2 fjerde ledd har kommunen benyttet en mer presis angivelse av når en plan går foran en annen. Fjerde ledd angir hovedregelen i § 1-5 andre ledd med et unntak om utnyttingsgrad.

«2.1.3 Bestemmelsene i kommuneplanen gjelder for tiltak som behandles etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. De samme tiltakene kan også kreve søknad om og tillatelse etter sektorlov.»

«2.1.4 For områder avsatt til bebyggelse og anlegg, med eller uten underformål, gjelder jordloven §§ 9 og 12 inntil det foreligger vedtatt reguleringsplan, jf. jordloven § 2 annet ledd.»

Punktene 2.1.3 og 2.1.4 er mer informasjon fremfor bestemmelser. Disse bør derfor ikke angis som juridisk bindende bestemmelser. Bør stå som retningslinjer/informasjon.

«§ 2.2 Krav om reguleringsplan (Pbl. § 11-9)

2.2.2 Unntak fra plankrav

Unntatt fra plankrav er tiltak av mindre betydning for miljø og samfunn, der det etter kommunens vurdering virker åpenbart unødvendig å stille krav om reguleringsplan.»

Det er i utgangspunktet ikke alle tiltak som er omfattet av plankravet, jf. punkt 2.2.1. Punkt 2.2.1 gir en detaljert angivelse av hvilke tiltak som er omfattet av plankravet, samtidig står det innledningsvis at listen ikke er uttømmende. Det er noe uklart hva kommunen mener med at listen ikke er uttømmende. Mener kommunen at det er andre tiltak enn de som fremgår av opplistingen som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn? I så fall følger det av lovens § 12-1 tredje ledd at det kreves reguleringsplan. Dette bør klargjøres. Videre stiller vi spørsmål ved om punkt 2.2.2 kun skal gjelde tiltak som er listet opp i punkt 2.2.1, eller om den er ment å favne om andre type tiltak. Slik vi ser det vil tiltak som ikke er listet opp i 2.2.1, uansett ikke være omfattet av plankravet.

For tiltak som er listet opp i punkt 2.2.1 vil det i utgangspunktet være krav om reguleringsplan. En skjønnsmessig unntaksbestemmelse skaper uforutsigbarhet, og kan være vanskelig å etterprøve i en byggesak.

«2.2.3 Områder med særskilte planbehov

a) For følgende områder skal det vurderes å utarbeide områderegulering før detaljregulering [..]»

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken, se plan- og bygningsloven § 12-2.

Hva som menes med at «skal det vurderes» å utarbeide områderegulering før detaljregulering fremstår som uklart. En plankravbestemmelse må være grunnet på konkrete vurderinger av behovet for ny plan, se Veilederen «Kommuneplanens arealdel». Vi påpeker at et reguleringsplankrav med hjemmel i § 11-9 nr. 1 kan nyanseres slik at det stilles krav om områderegulering som grunnlag for utarbeiding av detaljregulering, se lovkommentar til bestemmelsen.² Det må imidlertid fremstå som klart, på bakgrunn av konkrete vurderinger av behovet for ny plan, om dette er et krav.

§ 6.6 Landskap og grønnsstruktur (Pbl. § 11-9, pkt. 6)

«6.6.1 Sammenhengende grøntdrag, grønne lunger, turveier og områder for lek og rekreasjon skal ivaretas og styrkes. I alle plan- og utbyggingstiltak skal det legges vekt på å bevare naturpregede områder på en slik måte at hensynet til biologisk mangfold, lek og rekreasjon ivaretas. Så langt det er praktisk mulig, skal det tas sikte på å bevare store og karakteristiske trær.

Retningslinjer:

Store karakteristiske trær som bør bevares er spesielt treslagene eik, alm, ask, furu eller lind.»

Siste setning: «Så langt det er praktisk mulig, skal det tas sikte på å bevare store og karakteristiske trær», kan bli vanskelig å praktisere. Dette er ikke en klar og entydig bestemmelse og kan ikke brukes som avslagshjemmel eller pålegg om å bevare trær.

§ 8.2 Retningslinjer for behandling av dispensasjoner langs sjø og vassdrag

«Det kan vurderes å gi dispensasjon for mindre tiltak langs sjø og vassdrag innenfor rammene av retningslinjene i dette kapittelet.»

Det må presiseres her at for at dispensasjon kan gis må vilkårene i pbl. § 19-2 være oppfylt. Det er i utgangspunktet fornuftig med retningslinjer rundt dispensasjon fra byggeforbudet. Samtidig kan dette gi en forventning hos søker om at dispensasjon gis så fremt tiltaket er innenfor rammene i retningslinjene. Dette er uheldig. Det er derfor viktig å presisere at det i hver enkelt sak må foretas en konkret vurdering der det avgjørende er om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt. Det er ikke gitt at dispensasjon kan innvilges selv om tiltaket holder seg innenfor retningslinjene. Slik vi ser det blir retningslinjene først aktuelle der vilkårene for dispensasjon er oppfylt, og kommunen skal da vurdere om dispensasjon skal gis eller ikke, altså i «kan-skjønnnet». Vi viser her også til uttalelse fra Sivilombudsmannens rapport om «Dispensasjoner i strandsonen, Kragerø kommune», sak 2019/4817 side 14. ³

§ 9.1 Bebyggelse og anlegg (Pbl. § 11-7, pkt. 1)

«9.1.1 Boligbebyggelse (1110)

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/?ch=15>

³ <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/Systematisk-undersokelse-av-dispensasjoner-i-strandsonen-Kragero.pdf>

a) Ved fortetting og utbygging på tomter innenfor tettstedsgrensen er tillatt grad av utnytting på boligeiendommer %-BYA=30. I områder utenfor tettstedsgrensen er tillatt grad av utnytting %-BYA=35 %.»

Tettstedsgrensen fremgår av planbeskrivelsen figur 8. Det bør tydeliggjøres i bestemmelsen hvor denne tettstedsgrensen fremgår, evt. utarbeides et illustrasjonskart som vedlegg til planen.

«9.1.9 Idrettsanlegg (1400)

Bestemmelsene i dette avsnittet gjelder for områder avsatt til bebyggelse og anlegg med underformål nåværende eller fremtidig idrettsanlegg.

Retningslinjer:

Kunstgressbaner skal planlegges slik at drift og etterfylling av granulat skjer på en miljømessig forsvarlig måte som ikke medfører spredning av granulat til omgivelsene. Anleggelse av nye baner som baserer seg på bruk av gummigranulater bør ikke tillates.»

Punkt 9.1.9 inneholder ingen bestemmelser, kun en retningslinje. Bør kanskje heller stå «retningslinjene i dette avsnittet».

§ 9.2 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (Pbl. § 11-7, pkt. 2)

«9.2.1 Byggegrenser og avkjørsler til vei

Ved tiltak i uregulerte områder skal byggegrensen langs europavei, fylkesvei og riksvei i veglovens § 29 legges til grunn. For kommunale veier gjelder Statens vegvesens veinormal, eller de til enhver tid gjeldende kommunale veinormaler.

For avkjørsler til vei i uregulerte områder langs europavei, fylkesvei og riksvei skal veglovens § 40 legges til grunn. For kommunale veier gjelder Statens vegvesens veinormal, eller de til enhver tid gjeldende kommunale veinormaler.»

«Statens vegvesens veinormal, eller de til enhver tid gjeldende kommunale veinormaler» - mener man her at dersom det er en kommunal veinormal, så er det den som gjelder? Dersom ingen kommunal veinormal, så er det Statens vegvesens veinormal som legges til grunn? Bestemmelsen bør presiseres. Det kan stilles spørsmål ved om man i kommuneplanens arealdel bør vedta at de til enhver tid gjeldende kommunale veinormaler skal gjelde. I praksis har det vært vanlig med henvisninger til de enhver tid gjeldende kommunale veinormaler, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at loven åpner for denne fleksibiliteten, selv om det gir en viss uforutsigbarhet.

Når det gjelder byggegrenser som følger av vegloven, er utgangspunktet her at det er veglovens byggegrenser på det tidspunkt planen ble vedtatt som skal legges til grunn.

Dette er for øvrig også aktuelt å nevne når det gjelder bestemmelsene om støy og luftkvalitet. Det står her i punkt 6.4.1 og 6.4.2 at den til enhver tid gjeldende retningslinjer for støy og luftkvalitet skal legges til grunn.

§ 9.4 Landbruks-, natur- og friluftsførmål (LNF) (Pbl. § 11-7, pkt. 5)

«9.4.2 Retningslinjer for behandling av dispensasjoner i LNF-områder»

Se våre kommentarer til punkt 8.2 over.

§ 9.5 Landbruks, natur- og friluftsmål – Arealer for spredt bolig- og fritidsbebyggelse (LSB og LSF)
(Pbl. § 11-7, pkt. 5 b), jf. pbl. § 11-11, pkt. 2)

Slik vi leser bestemmelsene har kommunen vedtatt bestemmelser om at eksisterende boligbebyggelse beliggende i områder avsatt til LNF-spredt boligbebyggelse på plankartet kan utvikles innenfor rammene satt i punkt 9.5.1, jf. punkt 9.5.3. Videre har kommunen vedtatt bestemmelse om ny boligbebyggelse i punkt 9.5.2, jf. punkt 9.5.3.

9.5.1 lyder:

«Eksisterende boligbebyggelse (5210)

Bestemmelsene i dette avsnittet gjelder for områder innenfor arealmål spredt boligbebyggelse (LSB) og som har eksisterende bebyggelse på eiendommen.

Innenfor rammene av bestemmelsene i 9.5.3 nedenfor kan det på eksisterende, utbygde boligeiendommer tillates tiltak som er å anse som en vanlig del av bygningsmassen på en boligeiendom, herunder tilbygg/påbygg, garasje, carport og uthus, samt grensejustering mellom boligeiendommer. Det er tillatt å erstatte skadet eller nedbrent boligbebyggelse. Det forutsettes at bebyggelsen er lovlig etablert.»

9.5.3 lyder:

«Felles bestemmelser

- a) Maksimalt samlet bruksareal for bebyggelsen på boligeiendommer i LSB-områdene er 350 m² BRA. Maksimalt samlet areal for garasjer/uthus er 150 m² BRA. Møne- og gesimshøyde skal ikke overstige henholdsvis 9 m og 8 m målt fra gjennomsnittlig eksisterende terreng rundt bygget. For bygninger med pulttak eller flate tak, samt uthus/anneks skal maksimal gesims-/mønehøyde ikke overstige 9 m. Bebyggelsen skal ikke overstige to etasjer.*
- b) Utforming av tilbygg og ny bebyggelse skal være tilpasset eksisterende bebyggelse. Bebyggelse, herunder garasjer og støttemurer, må ikke plasseres nærmere offentlig vann eller avløpsledning enn 4 meter. Terrengjustering skal skje med minst mulig inngrep.*
- c) Tiltakene, inkludert adkomstveg, skal plasseres og utformes slik at de ikke kommer i konflikt med jordvernet, automatisk fredete kulturminner, kulturlandskapet, forringer eksisterende bebyggelse, eller er til hinder for allmenn ferdsel. Hensynet til det biologiske mangfoldet og samfunnssikkerhet skal legges til grunn ved plassering.*
- d) For boligbebyggelse i strandsonen (sone 2, jf. vedlegg 4) gjelder tilsvarende tilleggskrav som for underformål boligbebyggelse i arealmål bebyggelse og anlegg, jf. 9.1.1.*
- f) Etablering av separate avløpsanlegg mindre enn 50 PE er tillatt dersom de ikke er i konflikt med viktige landbruks-, natur- eller friluftsinnteresser. På tilsvarende betingelser er etablering av stikkledninger for tilknytning til kommunalt vann- og avløpsanlegg tillatt.»*

Merk – bokstav e mangler i punkt 9.5.3.3.

Det tillates ikke utvikling av eksisterende fritidsbebyggelse beliggende i LNF-områder, men det er avsatt et område Berby-Glenne, hvor det kan etableres ny fritidsbebyggelse forutsatt at det utarbeides reguleringsplan.

Videre fremgår det av § 9.6 at Kamperhaug gård og Stegerød kan benyttes til konkret type næringsvirksomhet.

I følge pbl. § 11-11 nr. 2 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om «*at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen*». (vår markering).

Vi stiller spørsmål ved om bestemmelsene om utvikling av eksisterende boliger i LNF tilfredsstillende kravene i § 11-11 nr. 2. For veiledning viser vi til veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse» utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet mai 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlegging-for-spredt-bolig-fritids-og-naringsbebyggelse-i-landbruks-natur-friluft-og-reindriftsomrader-LNF-omrader/id2696910/> Denne angir hvordan man kan angi LNF spredt bebyggelse i samsvar med de krav som følger av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2.

Vi finner grunn til å vise til noen av vurderingene som fremkommer i veilederen, særlig punkt 3:

«Områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNF spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse må være så presis at både kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan ta stilling til om den foreslåtte arealbruken er i samsvar med kommunale, nasjonale og regionale hensyn. Riktig framstilling i plankart og presise bestemmelser er derfor en forutsetning. Det er kart- og planforskriften med tilhørende veiledning som gir rammene for dette.

Spredt bebyggelse i LNF-områder hjemles i to bestemmelser; pbl §§ 11-7 nr. 5 bokstav b) og 11-11 nr. 2. I tillegg kommer § 11-11 nr. 5 til anvendelse så langt det er relevant. Det er dermed en del formelle krav til angivelse av arealer til LNF spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller annen bebyggelse som må ivaretas. Disse gjennomgås i det følgende. Kravene gjelder både planlagt framtidig utbygging og angivelse av eksisterende spredt bebyggelse.

3.1 Kommunen kan velge mellom ulike framstillingsmåter

Det er tre hovedmåter å sette av et område til LNF spredt bebyggelse:

3.1 Framstillingsmåter for LNF spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel

1. *a) Arealformål i plankartet i kombinasjon med bestemmelser.*
b) Arealformål i kartutsnitt (med egnet målestokk) av plankartet i kombinasjon med bestemmelser.
2. *Bestemmelser i kombinasjon med illustrasjoner/illustrasjonskart, som er retningslinjer eller eventuelt er gjort juridisk bindende som bestemmelse innenfor rammen av pbl §§ 11-8, 11-9 og 11-11.*
3. *Bestemmelser alene, eventuelt kombinert med illustrasjoner uten rettslig virkning, som da vil være retningslinjer.*

Generelt er det mest avklarende om områder for LNF spredt bebyggelse vises med arealformål i det ordinære juridiske plankartet, men det er ikke alltid hensiktsmessig eller praktisk mulig. For eksempel

kan eksisterende, svært spredt bebyggelse, være utfordrende å vise med arealformål i plankartet når det dreier seg om små enkelteiendommer eller små deler av en stor eiendom. Her kan det være behov for å vise detaljer som ikke vil være synlig i kommuneplankartet i målestokk fra 1:20 000 til 1:50 000. Kart- og planforskriften åpner derfor for at plankartet kan ha med egne kartutsnitt i en mer egnet målestokk, som i praksis er en forstørrelse av en eller flere deler av planen.»

[..]

3.2 LNF spredt bebyggelse gjennom arealformål og bestemmelser

Den vanlige måten å sette av areal til et bestemt formål er ved å angi arealformålet i plankartet med fastsatt farge. De tre hovedtypene spredt bebyggelse kan i kommuneplanens arealdel angis i plankartet samlet eller hver for seg. Arealformål LNF spredt bebyggelse i plankartet gir en presis avklaring av arealbruken og er vanligvis mest oversiktlig. Kommunene bør følgelig bruke arealformål i plankartet så langt det er hensiktsmessig. Til arealformålet gis det bestemmelser som angir vilkårene for bruk og vern, og bebyggelsens omfang og lokalisering. Bestemmelsene skal supplere plankartet slik at planen som helhet fyller kravet i pbl § 11-11 nr. 2.

LNF spredt bebyggelse vil vanligvis angis som enten spredt boligbebyggelse, spredt fritidsbebyggelse eller som spredt næringsbebyggelse, noe som gir god forutsigbarhet. Det er imidlertid også anledning til å avsette ulike kombinasjoner av LNF spredt bebyggelse eller angi et annet spredt anlegg eller tiltak, for eksempel spredt bolig- og næringsbebyggelse eller et område for småkraftverk. I slike tilfeller benyttes arealformålet med kode 5200, LNF-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, mv. Hvilke utbyggingsformål som er tillatt må gå fram av bestemmelsene til planen.

I kommuneplanens arealdel skal plankartet skille mellom eksisterende og nytt arealformål. Dette skillet gjør det synlig for høringspartene hvilke arealformål som allerede er stadfestet i tidligere vedtatt plan, og hvilke som er kommet inn som nye forslag i foreliggende plan. Fargene vist i figur 3.2 velges altså ikke på grunnlag av om det står bebyggelse der i dag eller ikke, men om det aktuelle området har vært vist med formålet LNF spredt bebyggelse etter § 11-7 nr. 5 bokstav b) i tidligere vedtatt arealplan eller ikke. Endres størrelsen eller underformål på et område i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel vises den endrede delen med aktuell farge for nytt arealformål.» (vår kursiv)

I foreslått plan er LNF spredt angitt som «nåværende» og «fremtidig» spredt bebyggelse. Vi ber kommune merke seg det som fremgår av veilederen i avsnittet over om «eksisterende planformål» og «nytt arealformål». Se figur 3.1 i veilederen.

Videre står det i punkt 3.3:

«3.3 Avgrensning av områder for spredt bebyggelse og egnet målestokk

Kommunen må ta stilling til størrelsen på områdene som skal settes av til LNF spredt bebyggelse ut fra behovet, forholdene på stedet og resultatet av konsekvensutredning og ROS-analyse. Områdene som avsettes til LNF spredt bebyggelse bør ikke være større enn at det er mulig å avgrense og utrede hvert enkelt område. På den måten oppnås sikkerhet om hvilke verdier som blir berørt av eventuelle nye tiltak eller utvidelse av eksisterende.

Et viktig moment ved valg av målestokk er at kartet må være godt lesbart, blant annet for å legge til rette for medvirkning i planprosessen. Arealanvisningene må være synlige på plankartet i den målestokken det vedtas. Det er ikke tilstrekkelig at mindre arealer og detaljer av betydning for vedtaket kun vises på digitale kart. Normal målestokk for kommuneplanens arealdel er mellom 1:20 000 og 1:50 000.

Hvis det er behov for å avgrense så små områder at de ikke blir synlige på basiskartet, må kartutsnitt av plankartet i egnet målestokk benyttes, jf. omtale i avsnitt 3.1.

[...] Dersom kommunen ser behov for å benytte mer detaljerte framstillinger enn det tegnereglene for kommuneplan åpner for, må ulike illustrasjoner/ illustrasjonskart uten rettslig virkning benyttes som et supplement til plankartet, jf. omtale i avsnittene 3.1, 3.7 og 3.8.

Er det mange eksisterende enkelteierdommer med og uten bebyggelse som skal avsettes til LNF spredt bebyggelse innenfor et område, kan det være hensiktsmessig å benytte en liste med gnr/ bnr i bestemmelsene, i tillegg til å vise områdene i plankartet. I en slik bestemmelse kan en skille de eksisterende arealene fra hverandre, og fra framtidige nye eiendommer dersom bestemmelsene tillater framtidig deling. Bestemmelsen vil senere også vise om bebyggelsen, eller bare eiendommen, eksisterte da planen ble vedtatt. I LNF-områder med mye eksisterende bebyggelse og fradelte tomter bør det også vurderes om det er mer aktuelt å bruke arealformålet Bebyggelse og anlegg, jf. omtale i avsnitt 1.2 av når LNF spredt bebyggelse er riktig arealformål.»

Som sagt, vi stiller spørsmål ved om bestemmelsene og angivelse på kart er tilfredsstillende, men har ikke konkludert på spørsmålet. Vi kan ikke se at kommunen har laget en liste med gårds- og bruksnummer for eksisterende boligeiendommer avsatt til LNF spredt. Vi kan heller ikke se at kommunen har utarbeidet illustrasjonskart over hvilke boligeiendommer det er aktuelt med utvikling innenfor rammene i bestemmelsene.

Omfanget av tillatt utvikling er ikke lett å lese ut fra bestemmelsene. Lokaliseringen vises til en viss grad i plankartet, men om dette er konkret nok er usikkert. Som sagt skal områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNF spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse være så presis at både kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan ta stilling til om den foreslåtte arealbruken er i samsvar med kommunale, nasjonale og regionale hensyn.