



Fredrikstad kommune
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Carl Henrik Jensen, 69247049

Fredrikstad - innsigelse til annengangs høring av kommuneplanens arealdel 2020 - 2032

Vi viser til brev datert 18.12.2019 med annen gangs høring av kommuneplanens arealdel, nå for perioden 2020-2032. Viser også til e-post 14.02.2020 med aksept for utsatt høringsfrist til 21.02.2020.

Fylkesmannen vil berømme kommunen for å tilbakeføre flere områder fra utbyggingsformål til landbruks-, natur- og friluftformål (LNF).

Vi fremmer innsigelse til foreslått utbygging av KB11 Øra øst. Vi mener dette forslaget er i strid med plan- og bygningsloven § 1-8 og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Vi viser også til at området er leveområde, og potensielt leveområde, for flere arter på Norsk rødliste for arter 2015, jf. naturmangfoldloven § 5.

Det aktuelle området har betydelig verdi som naturområde og er siste rest av den opprinnelige Øra-tangen. Den gjengroingen som nå kan observeres, skyldes hovedsakelig at beitet opphørte for noen år siden, men kan enkelt reverseres med egnede tiltak. Sjøteen har generelt neppe noen avgjørende betydning for plante- og dyrelivet.

Vi viser for øvrig til våre merknader nedenfor om B44 Korseberg, KB6 Tofteberg, støy og luftkvalitet. Vi viser også til vår tidligere uttalelse 09.04.2019.

Bakgrunn

Vi ga uttalelse til kommuneplanens arealdel 2019-2032 ved første gangs høring, i vårt brev 09.04.2019. Uttalelsen inneholdt også noen innsigelser. Vi viser til dette brevet for detaljer om vår vurdering ved første gangs høring, og for henvisning til nasjonale føringer for kommunens planlegging.

Det er ved annen gangs høring utarbeidet egne notatet om endringer siden forrige høring og markert i planbeskrivelse og planbestemmelser hvor det er gjort endringer.



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

Vi vil innledningsvis berømme kommunen for å tilbakeføre flere områder fra utbyggingsformål til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF). Dette er et av de viktigste grepene kommunen kan gjøre for å sikre en langsiktig ivaretagelse av jordressursene. Dette vil også bidra til nasjonale og regionale mål om å redusere tap av dyrka mark. Kommende store samferdselsprosjekter vil berøre mye dyrka mark. Annen utbygging på dyrka mark må da reduseres kraftig, om vi skal kunne nå målene.

Vi ser også positivt på endringene som er gjort i plankartet ved utløpet av Råbekken og ved Tomteveien, for å imøtekomme vår innsigelse og ivareta naturverdier langs Glomma. Når det gjelder tidligere innsigelse ved Lisleby bruk, tar vi kommunens argumentasjon, om vedtatt reguleringsplan for området i 2012, til etterretning.

Vi har nedenfor noen merknader til nye forslag til arealplanen, inkludert innsigelse til et av forslagene.

KB11 – ØRA ØST (INNSIGELSE)

Det er foreslått et nytt utbyggingsområde for næring på Øra, KB11, med kombinert bebyggelse og anleggsformål. Kommunen uttrykker ønske om arealet for å legge til rette for utvidelse av en bedrift på tilgrensende tomt og til et eventuelt nytt felles renseanlegg for Sarpsborg og Fredrikstad. Det er lagt inn en føring i kommunebestemmelsene om at *Naturområdene søkes erstattet et annet sted*. Arealet er i dag regulert til spesialområde friluftsområde – bevaring av natur og landskap. Ved første høring av arealdelen var området videreført som LNF-område.

Vi vil først bemerke at vi ikke kan se at forslaget om å legge ut området til utbygging er konsekvensutredet, slik det er gjort for andre arealendringer i planforslaget. Dette må i så fall anses å være en vesentlig saksbehandlingsfeil. Vi nevner også at området grenser til Øra naturreservat og at kommunen må vurdere naturmangfoldloven § 49, i tillegg til naturmangfoldloven §§ 8-12.

I 100m-beltet langs sjøen er det i utgangspunktet byggeforbud, med mindre kommunens arealplaner tilsier annet. Det er krav om at det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Det er videre gitt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen lang sjøen.

Fredrikstad tilhører kystkommunene i Oslofjordregionen hvor byggeforbudet skal praktiseres strengt. Videre går det frem av retningslinjene at bygging og landskapsinngrep ikke skal tillates på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel naturmangfold, landskap og friluftsliv. Det fremgår også at alternativer alltid skal vurderes før bygging tillates.

Vi vil i den forbindelse påpeke at i en Cowi-rapport utgitt 05.05.2018, med mulighetsstudie om avløpsbehandling i Nedre Glomma regionen, fremgår det at nytt renseanlegg er tenkt plassert rett sør for KB11, jf. figur 6 i rapporten.

Det er i naturmangfoldloven § 5 gitt forvaltningsmål, om at *artene og deres genetiske*



mangfold ivaretas på lang sikt og artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Det er videre et nasjonalt miljømål at ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nært truede arter og naturtyper skal bedres, jf. Prop. 1 S Klima- og miljødepartementet (2019-2020). Arealendringer er den største trusselen mot det biologiske mangfoldet, og dermed også den viktigste årsaken til at arter kommer eller forblir på rødlista.

Det aktuelle arealet er siste rest av det store natur- og beitemarkområdet som utgjorde Øra-tangen, og som var dominert av strandenger og grunne mudderbunnsområder. Vi viser i den forbindelse også til naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning. Området hadde svært store naturverdier og inkluderte blant annet en typisk våtmarks-strandlinje på over 2 km. Ikke noe av dette ble inkludert i Øra naturreservat da det ble opprettet, men det meste av den østre strandlinjen har likevel ligget noenlunde intakt til ut på 2000-tallet.

Arealet som nå foreslås omdisponert til næring, rommer de fleste av de elementene som Øra-tangen besto av; beitemark (fra våt (strandeng) til noe tørrere), sivområder og grunne mudderbunnsarealer. Området ble beitet med sau for inntil få år siden. Dyreeieren oppga beitingen fordi gjerdet gjentatte ganger ble ødelagt i forbindelse med anleggsvirksomhet på internveien som er anlagt inntil beitet. Dette er hovedårsaken til at området nå framstår som ganske gjengrodd. Beitingen kan lett gjenopptas dersom gjerdet settes i stand.

Selv om området i dag ligger innenfor en anlagt sjeté, framstår det som et relativt intakt våtmarksområde av ikke ubetydelig størrelse. Bevaring av slike våtmarksarealer har i dag høy prioritet på grunn av deres betydning for biologisk mangfold.

Det er gjort flere botaniske undersøkelser i området, senest i 2016, jf. rapport av Båtvik: *Biologisk mangfold mellom naturreservatet og industriområdet i Øra (Øvold), Fredrikstad kommune*. Av rødlistede plantearter¹ er det over noen år dokumentert funn av dvergshivaks (VU), bukkebeinurt (NT), dverggylden (NT), strandrødtopp (NT) og fjærehøymol (EN). Fylkesmannen kjenner ikke til undersøkelser av insekter og andre virvelløse dyr i området. All erfaring tilsier imidlertid at også det zoologiske mangfoldet er stort i et område som dette, og at det er stor sannsynlighet for forekomst av sjeldne arter. Så lenge nærmere undersøkelser mangler, bør en slik antakelse legges til grunn, jf. føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

I nevnte rapport vises det til at sjeteen danner en bølgedemper ... *slik at friskt sjø-/ellevann ikke kommer til inne ved Gansrødbuktas sørvestlige hjørne, ei heller ved pålandsvind med tilhørende bølgevask. Dette har medført en betydelig gjengroing ...* Det sies også at *takrør dominerer nå vannkanten sammen med pollshivaks og stedvis havshivaks. Deres fremvekst tyder på at vannet er blitt temmelig ferskt og med liten vannutveksling mellom flo og fjære ...*

Vi mener det ikke er tvil om at sjeteen har endret de fysiske forholdene med sin bølgedempende effekt, men det er neppe grunnlag for å hevde at vannkvaliteten er vesentlig endret/forverret. Bassenget på innsiden av sjeteen står i forbindelse med sjøen gjennom store rør og selve sjeteen er dessuten neppe vannrett. Vannstanden i bassenget følger flo og fjære, og fordi vanndybden i bassenget er liten, betyr vekslingen mellom flo og fjære at en betydelig del av vannvolumet skiftes ut to ganger i døgnet. Vi mener derfor det må antas at vannkvaliteten i bassenget er omtrent den samme som i Gansrødbukta for øvrig.

¹ Norsk rødliste for arter 2015. Kategorier: EN = sterkt truet, VU = sårbar, NT = nær truet.



En indikasjon på dette er at representanter fra Fylkesmannen i 2019 fant et eksemplar av hjertetjønnaaks inne i bassenget. Dette er en plante som blant annet har blitt ansett som en nøkkelart for overvintrende sangsvaner, som det tidligere var mye av på Øra. Den har også vært gjenstand for flere undersøkelser i reservatet, fordi bestanden har vært sterkt redusert i mange år. At vannkvaliteten i bassenget tydeligvis tilfredsstillers dens livskrav, må kunne tolkes som at de økologiske forholdene er relativt gode.

Når det gjelder framveksten av takrør og sivaks i strandsonen, skyldes dette trolig opphør av storfebeiting. Det er ikke sannsynlig at sjeteens bølgedempende effekt er årsaken, da tilsvarende gjengroing skjer i hele Gansrødbukta, også der strandlinjen ligger ubeskyttet mot sjø og vind. Det er tydelig at bølgepåvirkningen i et såpass skjermet område som Gansrødbukta ikke er sterk nok til å hindre tilgroing av strandlinjen med takrør.

Bassenget rommer et betydelig areal med bløt mudderbunn. Gitt det ovennevnte om de økologiske forholdene, må det antas at muddertilknyttede arter som børstemark og muslinger har levelige forhold og finnes i et antall man kan forvente i en slik biotop.

Det oppstår allerede i dag utfordringer ved manglede bufferarealer mellom næringsområdet og naturreservatet. En utbygging av det aktuelle arealet innebærer at industrien rykker ytterligere nærmere reservatet og med tilhørende økt fare for negativ påvirkning utenifra, jf. også naturmangfoldloven § 49.

En oppfylling og utbygging av arealet vil også være negativt for friluftslivet. Som en del av Øra 40 år-prosjektet er det planlagt flere opprustingstiltak for friluftslivet i umiddelbar nærhet. En utbygging her vil etter vår oppfatning redusere stedets opplevelsesverdi, og dermed verdien av tilretteleggingstiltakene.

Konflikten med nasjonale føringer tilsier at vi fremmer **innsigelse** til planforslaget. Vi viser også til Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16 *Klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis* hvor konflikt med føringene for strandsonen langs sjø og konflikt med truede arter og deres leveområder samt verneområder er blant de nasjonale og vesentlige regionale interessene som gir grunnlag for å vurdere innsigelse på miljøområdet. Fylkesmannen har gitt tidlige og tydelige signaler om konfliktnivået på foreslått utbygging i regionalt planforum 20.08.2019 og i eget møte med kommunen 18.09.2019.

B44 - KORSEBERG

Område B44 Korseberg omfatter 38 dekar skogsmark om lag 500 meter fra lokalsenteret Torsnes. Kommunen viser i sitt saksfremlegg at det er ønskelig å styrke boligbyggingen på Torsnes, og at det er kapasitet ved nærskolen. Området har imidlertid begrenset kollektivtilbud, og utbygging i slike områder bør begrenses, jf. vårt brev 09.04.2019 og kommuneplanens målsetting om en utbyggingsfordeling på 60/30/10 % i henholdsvis byområdet, tettsted og lokalsentra.

Bebyggelsen på Torsnes er preget av flere mindre boligfelt spredt i kulturlandskapet. Dette bebyggelsesmønsteret legger i seg selv press på landbruket i form av at LNF-områdene fragmenteres og åpner for konflikter mellom LNF-formål og tiltak som ikke er i tråd med LNF-formålet. B44 Korseberg ligger ikke i direkte tilknytning til annen bebyggelse, og er omgitt av dyrket mark på to sider. Denne plasseringen innebærer en ytterligere oppsplitting av LNF-områder, og at de to tilgrensende jordene får grense mot bebyggelse fra begge sider.



I tillegg til indirekte virkninger som følge av oppsplitting av LNF-områder og jordbrukslandskapet, vil forslaget også medføre varig tap av dyrket mark ved utvidelse av eksisterende adkomstvei. Dette forholdet er kommentert i konsekvensutredningen for området, men er ikke tallfestet og har ikke gitt utslag for kommunens vurdering av områdets egnethet/konsekvens av arealforslaget i konsekvensutredningen.

Av ovennevnte grunner vil vi **sterkt fraråde** forslaget, og ber om at området tas ut av planen.

KB6 - TOFTEBERG

Det er gjort justeringer av foreslått nytt næringsområde på Tofteberg. Vi viser til vår tidligere uttalelse om dette området, men gjentar at vi forutsetter at man i kommende planprosesser finner gode løsninger for landskap og adkomst, inkludert minst mulig forbruk av dyrka mark. Det er også viktig at arealforbruket i seg selv begrenses, at området utnyttes arealeffektivt og at området nyttes til den type virksomhet som ut fra byggegrunn og mål om redusert transportbehov bør ligge i slike områder. Vi ser positivt på at et nå er lagt inn bestemmelse som tydeliggjør at området skal brukes til «C-virksomheter» etter ABC-prinsippet. Vi tar forbehold om eventuelle innsigelser til senere kommunedelplan eller reguleringsplan når utredninger og plandetaljer er nærmere avklart.

STØY OG LUFTKVALITET

Ved forrige høring av planforslaget påpekte vi at bestemmelsen om støy var uklar. *Bestemmelsen* er nå tydeliggjort ved at den viser til grenseverdiene i tabell 3 i T-1442, noe som er positivt. Vi vil imidlertid bemerke at den nyetablerte *retningslinjen* til bestemmelsen ikke samsvarer med føringene i T-1442. Det er meningen at kommunen skal fastsette eventuelle avvikssoner hvor grenseverdiene, på vilkår, kan fravikes. Dette er typisk i sentrum og ved kollektivknutepunkt hvor det er behov for høy arealutnyttelse. Det er ikke meningen at *hele* kommunen skal være en avvikszone. Vi **ber kommunen korrigere retningslinjen**, slik at den blir mer i samsvar med nasjonale føringer.

Retningslinjer er ikke juridisk bindende og vi kan følgelig ikke ha innsigelse til retningslinjer. Vi vil imidlertid presisere at det er svært uheldig om det gis signaler i kommunens retningslinjer som gjør at forslagsstillere og utbyggere som baserer seg på å følge disse likevel kan bli møtt med innsigelse eller klage fra eksempelvis Fylkesmannen.

Tilsvarende bør bestemmelsen om luftkvalitet henvise til retningslinje T-1520 *Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging*, og kommunen bør begrense avvikssoner til sentrum og kollektivknutepunkt.

Vi viser for øvrig til vår tidligere uttalelse 09.04.2019, [Fylkesmannens forventningsbrev til kommune for 2020](#) av 29.01.2020 og [Fylkesmannen i Oslo og Vikens forventninger til kommunal arealplanlegging 2019-2020](#) av 14.11.2019.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth (e.f.)
direktør

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur