



Fredrikstad kommune
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Carl Henrik Jensen, 69247049

Fredrikstad - innsigelse til høring av kommuneplanens arealdel 2023 - 2035

Vi viser til brev datert 15. februar 2023 med høring av kommuneplanens arealdel 2023-2035. Viser også til e-post 15. mars 2023 hvor det gis aksept for utsatt høringsfrist til 21. april 2023.

Det er ikke lenge siden forrige rullering av arealdelen. Hovedformålet med denne rulleringen er å gjøre kommuneplanens arealdel enda bedre som styringsverktøy. Det er også foreslått noen arealendringer. Statsforvalteren i Oslo og Viken fremmer innsigelse til noen av disse for å ivareta nasjonale og regionale interesser, jf. plan- og bygningsloven § 5-5 og innsigelsesrundskrivene fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Vi fremmer innsigelse til:

- Jp132 - utvidelse av næringsområdet på Moum
- Jp247 - utvidelse av boligformål B09 ved utfylling i elva (Gressvik/Seut)
- Jp284 - utvidelse av byggeformål (FMV4) ved utfylling i elva
- Jp242 - gbnr 431/1 ny hyttevei (Kråkerøy)
- Skåra - omgjøring fra LNF-formål til bebyggelse og anlegg
- Jp71 - endre fra idrettsformål til idrettsanlegg og off./privat tjenesteyting KB10 (Manstad)
- Jp208 - nytt boligområde B52 (Torsnes)

Vi har også en generell innsigelse til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag og sjø ikke er vurdert. Dette gjør det vanskelig å ta stilling til om planen kommer i konflikt med miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan.

Vi viser til vår vurdering nedenfor for utdyping av innsigelsene. Vi har også en del faglige merknader til planforslaget, og har avslutningsvis en juridisk gjennomgang av foreslåtte bestemmelser. Vi ber kommunen vurdere vår tilbakemelding på planforslaget og stiller oss til disposisjon for å drøfte løsninger på våre innsigelser eller merknader.

Bakgrunn

Gjeldende arealdel av kommuneplanen ble vedtatt i 2020 og arealstrategien fra kommuneplanens samfunnsdel vedtatt i 2018 skal ligge til grunn for rulleringen. Formålet med rulleringen, slik det er definert i planprogrammet, er å gjøre kommuneplanens arealdel enda bedre som styringsverktøy,



gjennom evaluering og ytterligere bearbeiding av kart, bestemmelser og retningslinjer.

Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev datert 22. desember 2021. Vi viser også til [Statsforvalterens forventninger til kommunal arealplanlegging for 2023](#), og til [overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde](#).

Statsforvalterens rolle

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

Det er ikke lenge siden gjeldende arealdel ble vedtatt, og mye fra våre tidligere uttalelser til gjeldende arealdel er fortsatt relevant. En del nasjonale mål og føringer er imidlertid forsterket. Klimagassutslippene må reduseres raskt og kraftig, og forbruket av naturområder og jordbruksarealer må reduseres. Kommunens arealplanlegging er videre viktig for å nå målene i *regional plan for vannforvaltningsplan for Innlandet og Viken* og for å følge opp *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv*. Regjeringen er videre opptatt av samfunnssikkerhet og å redusere sosiale forskjeller. Kommunen har en viktig rolle i arealplanleggingen, slik at de regionale, nasjonale og internasjonale målene kan nås.

Vi mener det er særlig positivt at kommunen foreslår flere arealer som er avsatt til utbyggingsformål i gjeldende arealdel tilbakeført til landbruks-, natur- og friluftformål (LNF). Vi mener dette er avgjørende for at arealforvaltningen skal bli mer bærekraftig. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at det også foreslås nye arealer til utbygging.

Vi ser det fortsatt som særlig viktig at Fredrikstad kommune planlegger for redusert transportbehov, og for økt bruk av gange, sykkel og kollektivtrafikk. Kommunen viderefører målsettingen om å fordele boligbyggingen til 60 % i byområdet, 30 % i tettstedene og 10 % i lokalsentrene (60/30/10). Oversikten i planbeskrivelsen viser man har vært langt fra å nå dette målet. Vi mener man også må ta med seg «etterslepet» fra manglende måloppnåelse i tidligere arealdeler inn i vurderingen av målsetting og virkemiddelbruk i planforslaget. Det bør i den forbindelse vurderes ytterligere grep i planforslaget for *minimum* å sikre lokalt fastsatt mål. Vi mener videre det er viktig at arealdelen gir et godt grunnlag for en framtidig forhandling om byvekstavtale.

Vi har nedenfor merknader og innsigelser til noen punkter i planforslaget, som vi ber kommunen følge opp i den videre prosessen. Vår juridiske avdeling har også gjennomgått foreslåtte planbestemmelser, og denne vurderingen følger avslutningsvis i vår uttalelse. Det er viktig at arealplaner innrettes på en slik måte at de har juridisk hjemmel for sine bestemmelser og føringer.

Generelle vurderinger av planforslaget ut fra de nasjonale og regionale interesser vi skal ivareta

Samfunnssikkerhet

Hensynet til samfunnssikkerhet skal være førende for arbeidet med kommuneplanens arealdel. Planmyndigheten skal, etter krav i plan- og bygningsloven § 4-3, påse at det ved utarbeidelse av planer for utbygging utarbeides en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), eller selv utarbeide



en. Formålet med ROS-analysen er å vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbygging, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Fredrikstad kommune har utarbeidet ROS-analyse til kommuneplans arealdel med utgangspunkt i kommunens helhetlige ROS-analyse. Det er positivt at kommunen ser sammenhengen mellom disse to ROS-analysene. Til tross for dette framstår ROS-analysen til kommuneplanens arealdel noe generell og minner til dels for mye om en helhetlig ROS-analyse. Dette kan rettes opp i ved å følge rådene og anbefalingene under.

Vi vil sterkt anbefale at kommunen lager en mer oversiktlig oppsummering av hvert enkelt arealinnspill. På denne måten vil man få et bedre helhetsbilde av om området er egnet til utbygging basert på samfunnssikkerhetsmessige vurderinger. I tillegg anbefaler vi at kommunen samler alle arealinnspillene i en og samme ROS-analyse. Slik planen framstår nå er noen analyser av arealinnspill i ROS-analysen for kommuneplans arealdel og noen i dokumentet *Etter bystyrets vedtak 09.02.2023-PS 14/23 Alternative forslag til høring og offentlig ettersyn*. Ved å samle alle vurderingene i ROS-analysene til ett dokument vil det bli mer oversiktlig på neste plannivå.

Vi ser det videre som viktig at kommunen vurderer «flom» og «stormflo og havnivåstigning» som to ulike naturfarer. Slik analysen framstår nå vurderes disse under ett og samme tema, til tross for at vurderingene under dette temaet differensierer mellom de to ulike naturfarene. For eksempel vil årsakene til de to ulike naturfarene være ulike. Flom påvirkes av årstid og nedbørsmengde, mens stormflo og havnivåstigning påvirkes av blant annet høyvann, lavtrykk og pålandsvind. Det er viktig at kommunen skiller mellom disse to hendelsene da hendelsen med størst risiko skal være dimensjonerende på neste plannivå. I tillegg til kartdata fra NVE, bør kommunen bruke Kartverket sin karttjeneste for å se havnivåstigning og stormflo.

I kommuneplanen er det en rekke unntak fra krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Vi mener bestemmelsen kan være uheldig ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv, i de områder som kan være utsatt for naturfare eller annen risiko.

Ved å frita for kravet til utarbeidelse av reguleringsplan vil det være fare for at nærmere vurderinger og undersøkelser ikke blir utført, og at fareområdet ikke blir tilstrekkelig utredet på siste plannivå. Dette vil være i strid med rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesak* hvor det (på s. 12) står at reell fare skal være avklart på siste plannivå, og ikke utsettes til byggesøknad. I tillegg er dette i strid med kravet i plan- og bygningsloven § 28-1 om trygg byggegrunn.

Kommunen har benyttet hensynssone H350 - *Brann- og eksplosjonsfare (storulykke)*, i kommuneplanen. Det er isolert sett positivt at kommunen hensyntar storulykkevirksomheter i planleggingen, men vi anbefaler at kommunen ikke bruker begrepet storulykke i selve beskrivelsen av hensynssonen i plankartet. Vi anbefaler at det omtales som en generell hensynssone for H350 - *Brann- og eksplosjonsfare*.

Vi mener også vurderingene fra ROS-analysen og konsekvensutredningen (samfunnssikkerhet) kan samkjøres bedre. Konsekvensutredningen beskriver for eksempel mer detaljert områder som er utsatt for marin leire. I ROS-analysen, *Hva ROS-analysen skal omfatte* (side 4 andre kulepunkt), står det at «ROS-analysen skal ikke vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål...». Dette må endres til at ROS-analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold.



ROS-analysen bør legge til en beskrivelse av hvordan kommunen vurderer sannsynlighet og konsekvens. Dette framgår ikke slik analysen foreligger nå, og det er derfor umulig å vite hvilke data og hvilken frekvens som ligger bak de ulike vurderingene. Vi anbefaler videre at kommunen bruker konsekvenskategoriene; liv og helse, stabilitet og materielle verdier. Det er disse konsekvenskategoriene som anbefales i DSB sin veileder *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* (2017).

Vannmiljø

I regjeringens nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av regionale vannforvaltningsplaner, brev av 19. mars 2019, står det at kommunens arealplanlegging er svært viktig for å nå målet om god tilstand i norske vann. Vannforskriften § 4 fastsetter 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.

Om lag 90 % av vannforekomstene i Fredrikstad kommune oppnår i dag ikke miljømålet. Arealdelen skal hindre arealbruk og tiltak som forringer miljøtilstanden eller gjør det vanskeligere å nå miljømålene. Kommunen må derfor synliggjøre hvordan arealdelen følger opp miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan, og hvilke virkninger planforslaget antas å kunne ha på miljøtilstanden. For nye inngrep, aktiviteter og utslipp må kommunen ta hensyn til vannmiljøet og i tilstrekkelig grad vurdere effekter av planlagte tiltak opp mot fastsatte miljømål.

Enkelte foreslåtte arealbruksendringer ligger svært nær vannforekomster, og noen endringer innebærer også direkte inngrep i vassdrag. Dette vi kunne øke påvirkningene på vannforekomstene gjennom avrenning av forurensende stoffer og partikler. Nye utbygginger vil også kunne øke påvirkningen som følge av manglende kapasitet på avløpsanlegg.

Ny aktivitet eller nye inngrep og utslipp som kan føre til en varig forringelse av miljøtilstanden (for minst ett kvalitetselement eller for samlet tilstandsklasse) eller vanskeliggjøre oppnåelse av miljømål, vil være i strid med miljømålene i vannforskriften § 4. Ny arealbruk eller tiltak skal i utgangspunktet ikke gjøre at unntaksbestemmelsen § 12 i vannforskriften kommer til anvendelse. Det kommer frem av Klima- og miljødepartementets *Nye presiseringer om bruk av vannforskriftens § 12* (vannportalen.no) at det skal vurderes konkret om § 12 kommer til anvendelse ved utarbeidelse og behandling av kommune(del)plan og at slike vurderinger skal samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.

Regional plan for vannforvaltning, godkjent 31. oktober 2022 av Klima- og miljødepartementet, inneholder generelle retningslinjer for arealplanlegging som legger føringer for arealforvaltningen. Her står det i punkt 1.1. at regional plan for vannforvaltning bør innarbeides og detaljeres i kommuneplan og underliggende planer, basert på kunnskap om lokale forhold. Videre står det at vannmiljø og vedtatte miljømål skal vurderes og hensyntas i planarbeid som kan påvirke vann.

I vårt innspill til varsel om oppstart og forslag til planprogram skrev vi blant annet at kommunen, gjennom arealplanleggingen skal ta nødvendige hensyn til vannmiljøet og de miljømålene som er fastsatt, og at det må komme tydelig fram at dette er forhold som kommunen skal redegjøre for og ivareta i arbeidet med arealdelen. Fagnotatet om naturmangfold har mål om god tilstand i vassdrag og sjø. Vi kan imidlertid ikke se at forholdet til vannforskriften, miljøtilstand og fastsatte miljømål er omtalt i planbeskrivelse eller konsekvensutredning. Dette er forhold som kommunen må redegjøre nærmere for så langt detaljeringsnivået i planen gjør det mulig.



Vi har en generell **innsigelse** til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag og sjø ikke er vurdert. Dette gjør det vanskelig å ta stilling til om planen kommer i konflikt med miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan.

Hensynet til miljøtilstanden i vannforekomstene må også vurderes og vektlegges i kommunens videre forvaltning. Vi gjentar derfor vår tidligere anbefaling om at kommunen gjennom arealdelen fastsetter tilstrekkelige overordnede føringer og bestemmelser om at det i videre plan- og byggesaksarbeid skal redegjøres for hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og at dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten.

Avløp

Flere vannforekomster i kommunen er påvirket av avløp, som bidrar til at miljømålene etter vannforskriften ikke nås. Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord har klare forventninger til at tilførsler av næringsstoffer skal reduseres, blant annet ved tiltak innenfor kommunalt avløp og spredt bebyggelse.

Arealplanleggingen må sees i sammenheng med avløpsinfrastrukturens kvalitet og kapasitet samt eventuelle behov for tiltak. Nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp. Fredrikstad kommune driver i dag ikke i tråd med gjeldende krav for avløpssektoren. Til varsel om oppstart pekte vi derfor på at kapasitet og kvalitet på avløpsinfrastruktur må være utredningstema i vurderingen av både eksisterende og nye utbyggingsområder i planen. Forslaget til planbeskrivelse og fagnotatet om klimatilpasning og teknisk infrastruktur viser til at kommunen står foran store investeringer innen vann og avløp, blant annet nytt avløpsrenseanlegg (nytt Øra RA) som skal stå ferdig i 2026.

Vi kan imidlertid ikke se at planforslaget synliggjør konsekvenser for videre utbygging og utvikling i kommunen i påvente av det nye renseanlegget. I dag er gamle Øra RA overbelastet og klarer ikke rensekravet for fosfor. Det renses heller ikke for organisk stoff (KOF og BOF), og anlegget klarer ikke sekundærrensekravet. Tilført mengde i maksuke i 2022 overstiger renseanleggets dimensjonerende kapasitet. Øra renseanlegg skulle vært oppgradert med sekundærrensing fra 1. januar 2020, men Fredrikstad kommune har fått utsatt frist til 1. februar 2026.

Til varsel om oppstart presiserte vi derfor at rekkefølgekrav er et viktig virkemiddel for å sikre at nødvendig avløpsinfrastruktur er på plass før nye utbygginger realiseres. Vi mener planforslaget ikke omfatter tilstrekkelige og konkrete rekkefølgebestemmelser knyttet til avløp og ber om at dette innarbeides. Plan- og bygningsloven § 27-2 stiller krav til at avløp skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse. Dersom kommunen tillater utbygging i områder hvor utslippet blir tilført et avløpsrenseanlegg som ikke overholder kravene i forurensningsregelverket, vil dette være et forsettlig brudd og et ulovlig utslipp.

Kantvegetasjon langs vassdrag

I vårt innspill til arbeidet med kommuneplanens arealdel viste vi til at *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et attraktivt friluftsliv* har klare forventninger til at tilførsler av næringsstoffer til Oslofjorden skal reduseres, og at tiltaksplanen i den forbindelse presiserer viktigheten av gode vegetasjonssoner langs vassdrag.



Vannressursloven § 11 og plan- og bygningsloven pbl § 11-11 nr. 5 gir kommunen mulighet til å fastsette bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon langs vassdragene, blant annet ved å fastsette minimumsbredde på kantvegetasjon.

Mange av vassdragene i Fredrikstad, spesielt i kulturlandskapet, mangler eller har dårlig utviklede kantsoner. Ivaretagelse av kantvegetasjon er nevnt i fagnotatet om naturmangfold, men ikke konkretisert nærmere i plandokumentene. I de regionale planretningslinjene punkt 5.2. står det at kommunene bør fastsette bredden på vegetasjonsbeltet langs vassdrag i rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Vi ber kommunen vurdere å innarbeide dette.

Arealer langs vassdrag og sjø

Arealer langs vassdrag og sjø skal i størst mulig grad avsettes som en del av grøntstrukturen på arealplankartet. Vi anbefaler at kommunen går gjennom planforslaget med sikte på å vurdere og innarbeide en mest mulig sammenhengende grøntstruktur langs vassdrag og sjø, både for nye og eksisterende byggeområder. Dette bidrar til å sikre viktige interesser knyttet til vann og vassdrag på overordnet plannivå.

I forslaget til arealdel er det for områder nærmere enn 100 meter fra vassdrag foreslått en bestemmelse om at arbeid og tiltak etter pbl § 1-6 ikke kan finne sted før området inngår i reguleringsplan. Vi vil likevel anbefale kommunen å innarbeide byggegrenser etter pbl § 11-11 nr. 5. Byggegrensene fastsettes ut fra en differensiert forvaltning som tar utgangspunkt i vassdragsverdier, brukerinteresser og arealbruk. Bredden på sonene bør vurderes konkret ut fra vassdragets karakter, interesser som skal ivaretas og hvilke forhold som forbys.

Naturmangfold

Isolert vil enhver omdisponering av natur ha negative effekter for naturmangfoldet, og nedbygging av mange små og store områder gir til sammen en «bit for bit»-nedbygging av naturen. Som beskrevet i kommunens fagnotat for naturmangfold så er sammenhengende naturområder leveområder for arealkrevende arter, og viktige for at arter skal kunne flytte på seg som ledd i sin livssyklus og for å tilpasse seg endrede levevilkår. I fagnotatet står det også beskrevet et mål om å fortette, transformere og arealøkonomisere framfor å ta i bruk urørte naturområder. Det er fortsatt også store arealer i kommunen som ikke er kartlagt for naturmangfold.

Det er lite gjenværende skogarealer langs Glomma mellom Sarpsborg og Fredrikstad. De gjenværende områdene er viktige leveområder og spredningskorridorer for naturmangfold. Vi ser i utgangspunktet positivt på at kommunen legger til rette for allmenn ferdsel langs elva, men viktige naturverdier må i den forbindelse sikres. Det er generelt positivt for de fleste arter, og særlig arter som påvirkes negativt av ferdsel, å ha «friområder» langs elva og sjøen uten forstyrrelser fra turgående mennesker og hunder. Vi ber derfor kommunen om å se nærmere på hvilke områder de planlegger å anlegge nye turveier, og påse at det også står igjen arealer langs elva som er mer uforstyrret.

Vi vil sterkt anbefale å ta ut forslaget om turveitrase langs østsiden av Glomma på strekningen fra nordenden av N10 og østover langs elva i cirka to kilometer. Denne turvegtraseen går blant annet gjennom gråor-heggeskog kartlagt etter DN-håndbok 13 i 2009 med verdi viktig. Vi viser ellers til NVEs veileder 2/2019 *Kantsoner langs vassdrag*. Se for eksempel side 9 hvor det blant annet står at «Kravet til kantvegetasjon gjelder også der stier legges langs vassdraget».



Vi minner videre om at eventuell anleggelse av turvei gjennom Skjælsundet naturreservat og tilrettelegging for friluftsliv på Gullmoen i Øra naturreservat er søknadspliktig etter verneforskriftene for reservatene.

Kommunen har arealer av stor betydning for naturmangfold knyttet til vann. Fagnotatet om naturmangfold beskriver verdier og utfordringer for vann og vassdrag og marine områder. I Naturbase er det registrert dammer med amfibier inkludert storsalamander. Det er viktige sjøørretbekker samt verdifullt marint naturmangfold som bløtbunnsområder og ålegrassamfunn. Tiltaksplanen for Oslofjorden, tiltak T 24, presiserer at kommunen skal unngå inngrep og tiltak på bløtbunnsområder, inklusive ålegressenger, og sikre forekomstene i arealplanleggingen.

Planbeskrivelsen viser til verdisetting i NiN-kartleggingen og registreringer etter DN's håndbok nr. 13 og 19 og at verdifulle naturtyper er avsatt på plankartet med hensynssone bevaring av naturmiljø. Det er utarbeidet en tilhørende retningslinje om at hensynet til naturverdier skal være førende for arealbruken og for bygge- og anleggstiltak. På plankartet er det ikke så lett å se hvilke hensynssoner som gjelder for de ulike arealene, men vi legger til grunn at viktige og svært viktige naturtyper er omfattet av hensynssone naturmiljø.

For spesielt verdifulle naturområder knyttet til sjø og vassdrag anbefaler vi at kommunen vurderer å ta i bruk underformål naturområde med bestemmelser til arealkategorien bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

Landbruk

Fredrikstad har nylig utarbeidet en temaplan for landbruket. Temaplanen angir flere strategier og tiltak ment å legge føringer for kommuneplanarbeidet. Vi kan ikke se at det er vist til denne temaplanen i planbeskrivelsen, men legger til grunn at den har utgjort del av grunnlagsmaterialet i arbeidet med arealdelen. Vi anbefaler like fullt at den føyes til listen over lokale føringer sammen med de øvrige av kommunens temaplaner og kommunedelplaner.

Det nasjonale jordvernmålet det henvises til i planbeskrivelsen er foreldet, da jordvernmålet i 2021 ble skjerpet inn til maksimalt 3 000 dekar innen 2025, jf. også vårt innspill i 2021. Dette utgjør en innstramming på 25 % sammenlignet med det gamle målet på 4 000 dekar. Vi ber om at dette rettes opp før planen vedtas. Vi minner også om at regional planstrategi for Viken har angitt en nullvisjon for omdisponering av dyrka mark.

I plankartet er det satt av hensynssone landbruk (H510) for viktige og svært viktige jordbruksarealer. Innenfor disse hensynssonene er det gitt retningslinjer om at jordvern bør vektlegges ekstra sterkt. Vi er usikre på hvilke kriterier som ligger til grunn for verdsettingen av arealene, men antar at dette baseres på jordsmonnkartlegging fra NIBIO. Uansett hvilken metodikk som ligger til grunn, mener vi inndelingen kan oppfattes som et signal om at arealer utenfor hensynssonen har et svakere vern mot nedbygging. Vi vil derfor understreke at den nasjonale jordvernstrategien omfatter all dyrka jord (fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite), uavhengig av jordkvalitet og størrelse. Dersom det skal lykkes å begrense omdisponeringen til det som er angitt i jordvernstrategien må jordvern vektlegges svært sterkt, uavhengig av om arealet er omfattet av hensynssone landbruk. Vi er ikke umiddelbart kritiske til bruken av slike hensynssoner, men mener det kan medføre noen problemstillinger som kommunen bør være oppmerksom på.



Vi vil samtidig minne om at det er flere store arealer som har vært avsatt til utbygging i lang tid, og som fremdeles ikke er regulert. Vi vil oppfordre kommunen til å vurdere disse aktuelle arealene på nytt og å legge gjeldene nasjonale, regionale og lokale føringer til grunn for vurderingene.

Vi ber kommunen vurdere en generell bestemmelse om at stilles krav om plan for flytting og gjenbruk av matjord ved all utbygging som berører dyrka jord. Dette for å sikre at jordressurser som går tapt ved utbygging fremdeles kan benyttes til matproduksjon. Bestemmelsen bør angi minimumskrav for hva en slik matjordplan bør inneholde.

Masseforvaltning

For å sikre en god utnyttelse av ressurser er det satt nasjonale mål om å gjenvinne mest mulig av massene, og dermed redusere et eventuelt masseoverskudd. Dette er også viktig for å sikre en miljømessig bærekraftig arealforvaltning, samt for å redusere klimautslipp og forurensningsfare.

Andelen av masser som gjenvinnes må øke, og deponering som sluttbehandling bør kun forbeholdes masser uten gjenvinningspotensial. Kommunen bør stille krav om at planer for massehåndtering inkludert ombruk og materialgjenvinning, 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, ombruk og materialgjenvinning framfor utfylling og deponering. 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.

Det er derfor hensiktsmessig at kommunen utarbeider et masseregnskap og i den sammenheng innhente nødvendig informasjon om pågående og planlagte utbyggingsprosjekter som gir masseoverskudd eller masseunderskudd. Det er også et poeng å være bevisst på, samt å sikre en samordnet ressursutnyttelse også ut over kommunegrensene.

Massedeponi/avfallsdeponi

Det er viktig at det fremkommer hva slags type håndtering det er avsatt arealer for, og om det er et avfallsdeponi etter avfallsforskriften kap. 9, eller anlegg for permanent disponering av 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. 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.

Vurdering av konkrete arealendringer ut fra de nasjonale og regionale interesser vi skal ivareta

Tofteberg – Viken park

Vi viser til vår uttalelse til gjeldende arealdel i 2019. Vi mente den gang at det kunne aksepteres at byggeområdet som ble lagt inn var stort, for å gi handlingsrom til å finne gode løsninger i senere detaljplanlegging. Vi forutsatte imidlertid at man i kommende reguleringsplanprosesser fant gode løsninger for landskap og adkomst, og minst mulig forbruk av dyrka mark. Vi presiserte også at det er 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 tok forbehold om eventuell innsigelse til senere reguleringsplan når utredninger og plandetaljer er nærmere avklart.



Dette området er nå foreslått ytterligere utvidet. Deler av utvidelsen, mot nord, er begrunnet med areal til overvannshåndtering. 3 dekar er klassifisert som fulldyrka jord. Jordbruksarealet framstår i dag som gjengrodd og ute av drift. Eldre flybilder viser imidlertid at arealet har vært i aktiv drift etter årtusenskiftet. Det utgjør en forlengelse av tilgrensende jordbruksarealer, og antas fremdeles å kunne benyttes til matproduksjon.

Vi mener det prinsipielt er problematisk og uheldig å benytte dyrka jord til overvannshåndtering fra et næringsområde. Næringsområdet ble avsatt ved forrige kommuneplanrullering, og jordvern hensyn var tungtveiende i plassering og avgrensing av området. Like fullt vil etablering av et næringsområde i denne størrelsesorden medføre omdisponering og ulemper for landbruket, særlig i forbindelse med adkomstveier og kryssløsninger. Det bør derfor være en svært høy terskel for ytterligere utvidelse av næringsområdet, utover det som allerede er avsatt i gjeldende kommuneplan. Vi har forståelse for at harde overflater i et slikt omfang som dette gjør det utfordrende å håndtere overvann. Vi mener likevel dette bør kunne håndteres innenfor gjeldende avgrensing. Vi vil derfor et sterkt anbefale at den delen av utvidelsen som omfatter dyrka jord tas ut av forslaget, og at overvann søkes håndtert innenfor tidligere avgrenset areal.

Det er også foreslått en utvidelse mot øst og vest, for massedeponi. Innenfor det østre arealet er det blant annet kartlagt kransmusserong (sopp), som er vurdert som sårbar (VU) på *Norsk rødliste for arter 2021*. Kategorien for arten er satt på grunn av liten populasjonsstørrelse og pågående nedgang.

Vi erkjenner at planarbeidet i dette området er stort og komplisert, og at en del forhold må avklares i reguleringsplanen. Vi velger å aksepteres anbefalt områdeavgrensning, men forbeholder oss imidlertid anledningen til, som ved forrige kommuneplanrullering, å fremme innsigelse til et reguleringsplanforslag som kommer i konflikt med de interesser vi skal ivareta.

Vi forutsetter videre at arealbruken i området avklares med Viken fylkeskommune med tanke på arealregnskapet som følger av regional plan *Østfold mot 2050*.

Jp132 Utvidelse av næringsområdet på Moum (innsigelse)

Området ligger innenfor 100-metersbeltet langs Glomma, og helt ned til vannet. I 100-metersbeltet langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til blant annet naturmiljø, landskap og friluftsliv, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Videre gir naturmangfoldloven viktige prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12. Vi vil blant annet vise til § 10 om samlet belastning. Det er lite gjenværende skogarealer og kantvegetasjon langs Glomma mellom Sarpsborg og Fredrikstad. De gjenværende områdene representerer viktige framtidige leveområder og spredningskorridorer for naturmangfold.

I kommunens vedtatte kommunedelplan for naturmangfold fremgår det at «på grunn av stor industriell aktivitet gjennom flere hundre år er det lite igjen av opprinnelig natur langs Glommas hovedløp.» I handlingsdelen fremgår det at gjenværende løvskogsområder langs Glomma bør hensyntas.

En viktig del av en konsekvensutredning er vurdering av alternativer. Vi savner en vurdering av alternativer for eventuelt behov for transport til elv/sjø. Vi mener forslaget kommer i konflikt med plan- og bygningsloven § 1-8 og fremmer **innsigelse** til dette.



1A og 1B - område B47 foreslås helt eller delvis omgjort/tilbakeført til næringsformål

Det er stadig færre næringsarealer med tilknytning til elv og sjø, da mange slike arealer over tid er omgjort til andre utbyggingsformål. Etablering av næringsvirksomheter med behov for sjønære eller elvenære arealer kan være vanskelig å nekte, da de har behov for å ligge nær vannet. Omgjøring av allerede utbygde næringsområder til andre utbyggingsformål kan dermed bidra til økt press på mer ubebygde arealer langs vannet. Omgjøring av slike eksisterende næringsområder kan dermed komme i indirekte konflikt med hensynene i plan- og bygningsloven § 1-8 og *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Vi ber om at dette også vektlegges i vurderingen av framtidig arealformål. Ved omgjøring/tilbakeføring til næringsformål må det i videre planlegging sikres at næringsvirksomheten og eksisterende og framtidig boligbebyggelse ikke bidrar til unødige nabokonflikter på grunn av støy eller annen ulempe.

Jp 247 – utvidelse av boligformål/uteareal ved utfylling i elva (innsigelse)

Utvidelse av B09 innebærer en endring av arealformål fra bruk og vern av sjø og vassdrag (småbåthavn) til boligområde. Ønsket formål er ikke spesifisert i innspillet, men kommunen legger til grunn at det nye landområdet skal nyttes til uteoppholdsareal til boliger. Dette vil dette kreve utfylling i Seutelva. Elva har i dag dårlig økologisk tilstand. Området grenser til arealer i Seutelva som i Naturbase er registrert som et svært viktig bekkedrag. Vi mener forslaget kommer i konflikt med regional plan for vannforvaltnings retningslinje om at elver og bekker skal bevares så nært opp til sin naturlige form som mulig. Vi fremmer **innsigelse** til forslaget. Dette må også ses i sammenheng med at det er mange ønsker om utfyllinger rundt Oslofjorden som påvirker og forurenser fjorden, jf. Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden.

Jp 284 Utfylling i elva ved FMV4 (innsigelse)

Ved FMV4 Odden foreslås arealformålet bebyggelse og anlegg utvidet ved at det åpnes for ytterligere utfyllinger i Vesterelva i forhold til gjeldende plan. I konsekvensutredningen er forslaget vurdert å ha stor negativ konsekvens for naturverdier og biologisk mangfold, landskap og forurensning. Vannforekomsten *Vesterelva 002-4854-R* er registrert med dårlig økologisk tilstand i fagsystemet Vann-Nett. Elva renner ut i kystvannsforkomsten *0101010500-C Lera* som har moderat økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand. Det er derfor viktig å unngå ytterligere belastninger. Utfylling med sprengstein vil kunne øke tilførsel av nitrogenforbindelser og spredning av eksisterende forurensning og partikler. Inngrep i elva og innsnevring av elveløpet må begrenses mest mulig. Vi mener forslaget kommer i konflikt med regional plan for vannforvaltnings retningslinje om at elver og bekker skal bevares så nært opp til sin naturlige form som mulig. Vi fremmer **innsigelse** til forslaget. Dette må også ses i sammenheng med at det er mange ønsker om utfyllinger rundt Oslofjorden som påvirker og forurenser fjorden, jf. Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden.

KB13 Glemmen gård

Vi ser det som viktig at føringene om etablering av handel vurderes med et regionalt perspektiv, og med et mål om mer miljøvennlig transport og effektiv arealbruk. Det foreslås å utvide avlastningsområdet for handel med plasskrevende varer. I planbeskrivelsen står det at det er behov for å se helhetlig på utvikling av Dikeveien, Råbekken og Glemmen gård. Det fremstår da ulogisk å forskuttere utvidelsen av avlastningsområdet før en vurdering av den «helhetlige utviklingen» av Dikeveien, Råbekken og Glemmen gård er gjennomført. Dette må også ses i lys av den unntakspraksis som har vært ført på Råbekken, og at det er behov for areal til næringsvirksomhet som ikke er knyttet til handel.



BA04 og OP08 Gudeberg tilbakeføres til LNF-formål

Vi støtter det alternative forslaget om å tilbakeføre både BA04 og OP08 til LNF-formål. Dette er et konkret grep for å sikre matproduksjon, kulturlandskapsverdier og øvrige økosystemtjenester for framtiden, og viser at Fredrikstad er bevisst sitt ansvar som en stor og viktig landbrukskommune.

Gbnr 303/1318 Lundheim/Haugsten – offentlig eller privat tjenesteyting

Det er omtalt ønske om omsorgsboliger i fire bygg med 8 boenheter. Dersom dette skal tillates må naturverdiene i området sikres i en framtidig reguleringsplan.

Midtre Langøya og Enhuskilen – tilbakeføres til LNF-formål

Vi støtter dette alternative forslaget. Gjeldende reguleringsplan er fra 1987 og utbyggingen av boliger nord for området har med tiden trukket boligbebyggelsen langt sørover. Det pågår også en prosess etter naturmangfoldloven med mulig vern av Langøymoa, som ligger rett sørvest for det regulerte området. Deler av det regulerte hytteområdet vil komme svært nær et eventuelt framtidig naturreservat. Det vil være en fordel for både natur- og friluftsjntresser at den resterende delen holdes ubebygd.

Jp 239 N17 framtidig næringsområde

Vi savner mer informasjon om hva slags næringsvirksomhet som ønskes etablert, og hvorfor dette arealet anses gunstig til virksomheten. Området ligger innenfor faresone for stormflo, og innehar visse natur- og jordverninteresser. Området ligger heller ikke spesielt gunstig til med tanke på infrastruktur av vei og omgivelsene med mange boliger. Vi anbefaler at dette byggeområdet tas ut av forslaget.

Jp 242 – gbnr 431/1 ny hyttevei (innsigelse)

Den nye veitraséen ligger innenfor et område som er kartlagt som et viktig friluftsområde og vil komme i konflikt med kyststien. Foreslått ny vei er foreslått lagt på en gruset turvei/tursti. Vi mener det er en vesentlig kvalitet for friluftslivet at man slipper å dele turtrasé med biler. Deler av kyststien i området (fra parkeringsplassen innerst Bjørnevågkilen til parkeringsplassen i enden av Bjørnevågveien) må i dag deles med bilister, og det er uheldig om denne delen forlenges ytterligere. Vi har besikket traséen og så langt vi kan se vil det være behov for å gjøre betydelig terrenginngrep, inkludert fjerning av fjell, på enkelte deler av strekningen. Alternativt vil det gå ut over dyrka mark. Kanskje særlig ved traséen som går rundt jordet vil en ny vei måtte medføre en betydelig endring av kyststien, og opplevelsen av denne. Vi mener fordelene av veien vil komme noen ganske få til gode, mens mange flere vil kunne oppleve at kyststiens verdi blir redusert. Det er også flere hytter i nærområdet som ikke har kjørbart vei fram til hyttene sine og en forlengelse av veien vil kunne skape press om å forlenge denne ytterligere i framtiden. Vi mener forslaget kommer i vesentlig konflikt med området kartlagt som viktig friluftsområde og fremmer **innsigelse** til forslaget, jf. rundskriv T-2/16 *Klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*.

Skåra – omgjøring til bebyggelse og anlegg (innsigelse)

Ved Skåra er et større areal foreslått omgjort til bebyggelse og anlegg. Dette området er i gjeldende arealdel avsatt til LNF-b. Vi kan ikke se at arealendringen er konsekvensutredet eller omtalt i planforslaget. I områdene avsatt til LNF-b er det blant annet ikke tillatt med nye boliger. Vi mener en omgjøring til bebyggelse og anlegg blant annet vil kunne legge til rette for nye boliger, og at dette kommer i konflikt med nasjonale og regionale føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi fremmer derfor **innsigelse** til foreslått endring.



Jp 71 KB10 – endre fra idrettsformål til idrettsanlegg og off./privat tjenesteyting (innsigelse)

Vi mener forslaget kommer i konflikt med *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* om at utbyggingsmønstre skal fremme kompakte tettsteder. Det pågår på Manstad en større reguleringsplanprosess for KB1, som ligger mer sentralt i tettstedet, hvor ønsket utbyggingsformål med eventuelt helsehus e.l. bør kunne innarbeides. Vi legger også vekt på at utbyggingen vil kunne medføre uheldig trafikkøkning ved barnehagen, jf. *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen*.

I syd-vest består området av fulldyrket jordbruksareal i aktiv drift. Dette utgjør ca. 5,5 dekar, og er forlengelse av et større jorde som er avsatt til LNF-formål i kommuneplanen. I tillegg er hele den delen av innspillområdet som ikke allerede er bebygd klassifisert som dyrkbar jord.

I konsekvensutredningen er det ikke kommentert at innspillet berører dyrka og dyrkbar jord. Dette er etter vår vurdering en alvorlig mangel ved konsekvensutredningen, og gir et feilaktig inntrykk av formålsendringen. Arealformålet idrettsanlegg favner et bredt bruksområde, og omfatter både varige bygninger og enklere tiltak som ballbaner og ridebaner. Slike mindre tiltak vil kunne ha langt mindre konsekvenser enn det offentlig/privat tjenesteyting vil medføre. Dette tilsier at både jordvern, kulturlandskap, klimautslipp og naturmangfold burde inngått som tema i konsekvensutredningen for innspillet.

Vi mener en formålsendring som medfører varig omdisponering av dyrka mark i denne størrelsesorden kan være i strid med statlige og regionale jordverninteresser, og i strid med Fredrikstad kommunes egne arealstrategier.

Vi fremmer **innsigelse** til forslaget ut fra en samlet vektlegging av samordnet areal- og transportplanlegging, jordvern og trafikkøkning ved barnehagen.

Jp 198 og Jp 201 FT2 Fritids-/turistformål/idrettsanlegg og FR5 nytt hyttefelt (alternativt videre ført som LNF-formål)

Arealet er i gjeldende reguleringsplan regulert til skogbruk. Det ser ut til å være en del eldre skog i område FR5, og området er ikke kartlagt etter NiN (Natur i Norge) og Miljødirektoratets instruks. Dette burde kommet frem av konsekvensutredningen. Det er i konsekvensutredningen argumentert med at en utbygging ikke vil innebære en punktering av et større sammenhengende naturområde. Vi vil imidlertid påpeke at golfbanearealene i dette området er forholdsvis smale og det er kort vei til andre skogområder. Kommunen har en betydelig mengde fritidsbebyggelse som har bygget ned naturområder over mange år, noe som også er påpekt i kommunens konsekvensutredning av andre innspill om ny fritidsbebyggelse som ikke er tatt med i planforslaget. Vi støtter kommunens alternative forslag om å videreføre FR5 som LNF-formål.

Flere enkelttomter til boligutbygging i Slevik/Møklegårdområdet

Vi savner en begrunnelse for hvorfor jp 155 (B49), jp 62 (B50) og jp 70 (B51) foreslås innarbeidet i planforslaget som nye boligtomter. Det er flere andre innspill om boliger som ikke er innarbeidet i planforslaget. Så langt vi kan se er det allerede innvilget dispensasjon i område B50, men for de to andre innspillene har vi ikke funnet slikt vedtak. Vi kan ikke se at det i Fredrikstad kommune skal være grunn til å tillate slik spredt boligbygging. Vi vil sterkt anbefale at de tas ut av forslaget, særlig B49 og B51.

Jp189b – gbnr 692/1

Innspillet er lagt fram som et alternativt innspill etter bystyrets vedtak 9. februar 2023. Innspillet åpner for at bygningene på gårdstunet kan benyttes til næring som ikke faller inn under LNF-



formålet. Det åpnes ikke for nye bygg utover det som følger av LNF-formålet. Tatt i betraktning at innspillet er begrenset til eksisterende bebyggelse på en enkelt eiendom, har vi ikke større merknader til innspillet. Vi vil likevel påpeke at slik næringsvirksomhet kan medføre en rekke ulemper for landbruksdriften, eksempelvis i form av økt trafikk, parkeringsbehov og brukerkonflikter. Det kan også gjøre det vanskelig å drifte gården i framtiden, dersom eksisterende driftsbygninger tas i bruk til andre formål enn landbruk. Vi vil også minne om at områder for LNF-spredd næring må avmerkes i plankartet, og at det bør spesifiseres i bestemmelsen hva slags virksomhet som tillates.

Jp 208 B52 Nytt boligområde i Torsnes (innsigelse)

Det er i den senere tid flere reguleringsprosesser på gang for å regulere for boligutbygging i Torsnes. Vi mener gjeldende arealdel og pågående reguleringsplanprosesser må kunne sies å dekke behovet for boligutbygging som vedlikeholdsutbygging i dette lokalsamfunnet i en stund framover. Området ligger langt fra byområdet og har ikke godt kollektivtilbud. Ytterligere boligbygging vil dermed bli bilbasert. Vi mener dette kommer i konflikt med nasjonale og regionale føringer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og fremmer derfor **innsigelse** til forslaget. Forslaget vil også innebære nedbygging av et naturområde, som ikke er NiN-kartlagt.

KB11 – Øra øst

Vi tar til orientering av området er foreslått videreført, med de samme avbøtende tiltak som i gjeldende arealdel.

Åledalslinja

Fylkesmannen i Østfold fremmet innsigelse til foreslått reguleringsplan for Åledalslinja 17. juli 2017. Det ble gjennomført mekling i 2018. Med bakgrunn i meklingsresultatet ble det gitt felles tilbakemelding fra Statens vegvesen, Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold til kommunen 19. november 2018, om behovet for revidert konsekvensutredning. Vi fikk 11. februar 2022 tilsendt revidert konsekvensutredning for reguleringsplanen, og ga tilbakemelding 29. juni 2022 at vi opprettholder innsigelsen til reguleringsplanforslaget. Åledalslinja ligger fortsatt inne som samferdselslinje i arealdelen. Vi viser til prosessen med reguleringsplanforslaget fremfor å fremme innsigelse til linja også i kommuneplanens arealdel, jf. også vår uttalelse til gjeldende arealdel i 2019.

Vurdering av noen bestemmelser ut fra de nasjonale og regionale interesser vi skal ivareta

11.2 Handel

Vi legger til grunn at kommunens intensjon er å følge opp regionale føringer for etablering av handel, jf. møtet 9. mars 2023. Vi mener imidlertid foreslått bestemmelse har noen svakheter. For at en planbestemmelse skal være et godt styringsverktøy må den også kunne hjemle en avslagsgrunn. Det betyr at den må være tilstrekkelig «klar og entydig». Vi mener krav til utarbeidelse av ny reguleringsplan før ny utbygging bør vurderes, og at man gjennom retningslinjer styrer hva reguleringsplanforslagene skal ivareta. Vi stiller oss til disposisjon for videre drøfting av dette tema.

19.1 Rene Masser

Vi mener begrepet «rene masser» er upresist formulert. Statsforvalteren og Miljødirektoratet benytter begrepet «ikke-forurensende naturlige jord- og steinmasser». Jord og stein ansees som forurenset når konsentrasjonen av helse- eller miljøfarlige stoffer overskrider normverdiene for forurenset grunn. Dette følger av definisjonen i forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a. Normverdiene er gitt i vedlegg 1 til forskriften.



Begrepet «masser» benyttes forskjellig i bransjen, og kan inkludere inerte fraksjoner, som for eksempel betong og asfalt, eller kan være jord iblandet bygg- og rivningsavfall. Kommunen bør derfor være bevisst på hva som ønskes håndtert.

19.2. Massemottak og deponi

Begrepet massemottak er i seg selv upresist. Er det snakk om permanent utfylling eller mellomlagring? Kommunen bør være bevisst på hva slags type masser som skal deponeres. Det er viktig å konkretisere om det er snakk om inert avfall, lettere forurensede masser eller ikke-forurensede naturlige jord- og steinmasser.

Ettersom et massemottak og et deponi kan være to forskjellige ting og kreve forskjellig håndtering, burde ikke disse forveksles/blandes sammen. Avfallsdeponi er regulert etter avfallsforskriften kapittel 9, mens massedeponi reguleres som avfallsanlegg for permanent disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser og faller utenfor deponiregelverket (jf. unntaket i avfallsforskriften § 9-2 (3)). Det bør fremgå tydelig hvilke typer masser som er tiltenkt å skulle kunne deponeres (deponikategori, jf. avfallsforskriften § 9-5) på de avsatte områdene i arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Ved å også planlegge inn egnede områder for gjenvinning og eventuelt sluttdisponering av masser (avfallsanlegg/deponi) kan kommunen skape økt forutsigbarhet ved utbygging og samtidig redusere arealkonflikter. Kommunen bør derfor ha oversikt over utfordringer og muligheter knyttet til masseforvaltningen. Det kan være hensiktsmessig at nærliggende kommuner samarbeider om dette.

Vi gjør oppmerksom på at alle overskuddsmasser defineres som næringsavfall, uavhengig av om massene er å anse som forurenset eller ikke, og forurensningsloven stiller krav til håndtering av slike masser, dette gjelder også mellomlagring av slike masser. Vi viser til Miljødirektoratets faktaark TA-1243/2018 om «Mellomlagring og sluttdisponering av jord- og steinmasser som ikke er forurenset». Vi gjør oppmerksom på Miljødirektoratet arbeider med en endring av avfallsforskriften for massemottak. Det legges opp til at deponering av jord- og steinmasser som ikke er forurenset, også må ha tillatelse etter avfallsforskriften.

19.3 Deponi og dyrket mark

Det er også upresist hva som menes med «masser som egner seg som dyrkningsmedium». Kommunen burde stille krav om at masser som skal legges på dyrket mark må være en dokumentert «ikke-forurenset masse». Det burde kanskje også vært stilt krav til at disse massene i hovedsak bør være jord slik at de ikke forringer «arealets produksjonsevne».

27. Fritidsbebyggelse i LNF-B og 28. boligbebyggelse i LNF-B

For begge disse bestemmelsene bør det settes krav om en byggegrense mot dyrka mark. Byggegrensen bør være minst 20 meter, slik det er foreslått i kommunens temaplan for landbruk. Videre mener vi det bør gå tydelig fram av planbestemmelsene at utvidelse, gjenoppføring, etc. ikke skal skje på dyrka eller dyrkbar jord. Dette bør også omfatte eventuelle tilbygg, annekst og garasjer.

31.3 Tiltak som ikke inngår i landbruksbegrepet (jf. veileder Garden som ressurs)

Punktet gir retningslinjer for vurdering av tiltak som faller utenfor LNF-formålet, og skal brukes i forbindelse med søknad om dispensasjon fra kommuneplanen. Punktet er omfattende, og omhandler flere tiltak som potensielt kan ha store konsekvenser både for jordvernet direkte og for



muligheten til å drive næringsmessig landbruk. Dette gjelder særlig punkt a) Rideanlegg og d) Veksthus med hovedsakelig innkjøpte varer. Dette er tiltak som i mange tilfeller vil medføre en så stor tilsidesettelse av LNF-formålet at dispensasjon uansett ikke vil kunne gis. Disse retningslinjene kan lett skape en uheldig forventning om at slike tiltak kan gjennomføres via dispensasjoner når de faktisk vil kreve regulering eller endring av planformål. Vi råder derfor kommunen til å avgrense retningslinjene til kun å omfatte tiltak som det realistisk sett vil kunne dispenseres for.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
direktør for klima- og miljøvernavdelingen

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Innsigelsene som fremmes er også godkjent av direktør for landbruksavdelingen

Medsaksbehandlere:

Trygve Westrum Larsen (landbruk), Lise Økland (vannmiljø), Karianne M. Klingenberg (samfunnssikkerhet), Toril Hasle (naturforvaltning), Martine Hjersing (forurensning) og Ida Holm Espenes (juridisk)

Vedlegg: Juridisk vurdering av foreslåtte bestemmelser



Juridisk vurdering av foreslåtte bestemmelser

Vår juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene i arealdelen for Fredrikstad kommune 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. Etter kommuneloven § 27-2 er det uansett kun endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen som kan lovlighetskontrolleres.

Plan- og bygningsloven gjør det mulig å fastlegge, sikre og framstille ulike hensyn og interesser på flere måter i kommuneplanens arealdel. Det kan skje ved hjelp av arealformål, hensynssoner, generelle planbestemmelser, bestemmelser til arealformål og hensynssoner og ved bruk av kartsymboler. Arealformålene kan suppleres med bestemmelser etter §§ 11-10 og 11-11. Det kan også gis bestemmelser etter § 11-8 i tilknytning til hensynssoner, og generelle bestemmelser etter § 11-9 som har betydning for hvordan arealene kan brukes. Kommunen kan altså gi rettslige bindende bestemmelser med utgangspunkt i plan- og bygningsloven §§ 11-8 til 11-11.

Vi har noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene til kommuneplan for Fredrikstad kommune. Vi redegjør for dette nedenfor. Før vi går inn på enkelte bestemmelser, ønsker vi å fremheve viktigheten av å ha klare og entydige bestemmelser og hva man ikke kan ha bestemmelser om.

Vi oppfordrer kommunen til å ta med seg våre innspill i sitt videre planarbeid.

Skjønnsmessige bestemmelser

Utgangspunktet i bygningsretten er at tiltakshaver krav på tillatelse, med mindre søknaden er i strid med regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.), jf. pbl. § 21-4 første ledd. Bestemmelsen gir uttrykk for legalitetsprinsippet i bygningsretten. For at en planbestemmelse skal hjemle en avslagsgrunn, må denne være tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis. Med den bakgrunn er det problematisk med skjønnsbaserte bestemmelser.

Kommunal- og distriktsdepartementet sier i sin uttalelse av 5. november 2021¹ at:

«Det vedtatte plankartet og bestemmelsene må tolkes konkret for hver enkelt arealplan. Siden en reguleringsplan kan være svært inngripende for både de direkte berørte og samfunnet for øvrig, kan en ikke gå langt i å fortolke uklare bestemmelser. Det er derfor viktig at alle bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige, jf. veilederen om kommuneplanens arealdel punkt 4.4 og reguleringsplanveilederen punkt 6.2. I sistnevnte står det blant annet at krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte.

Dersom bestemmelsen overlater en skjønnsmessig vurdering til byggesaksbehandlingen, så vil den ofte ikke være tilstrekkelig klar og entydig. Det er behov for å ha en forutsigbar plan

¹ Deres referanse 21/3893-3.



som både innbyggere og myndigheter forstår innholdet i. Herunder ligger også rettssikkerhetshensynet og behovet for at det ved varsling foreligger en tilstrekkelig klar og entydig plan. Berørte parter må forstå planen for at de skal ha mulighet for å fremme sine interesser, og eventuelt klage på etterfølgende vedtak.»

Flere av de foreslåtte bestemmelsene fremstår som skjønnsmessige og kan bli vanskelige å praktisere. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende opplisting av bestemmelser vi anser som skjønnsmessige. Bestemmelsene bør klargjøres og/eller det bør muligens vedtas retningslinjer som sier noe om det nærmere vurderingstemaet.

Vi viser eksempelvis til:

- 26 a) «Ved riving og gjenoppføring av fritidsbebyggelse skal det vurderes om bebyggelsen kan flyttes til en mindre eksponert beliggenhet på eiendommen, eller om endret plassering gir bedre forhold for allmennheten. Riving forutsetter at det ikke etterlates vesentlige spor i terrenget. Ved vesentlig utvidelse av fritidsbebyggelse skal det legges betydelig vekt på landskapstilpasning og å minimere bygningens eksponering i landskapsbildet. [...]»
- g) «[...] Nyoppføring og utvidelse av terrasse/veranda forutsetter at bebyggelsens eksponering i landskapsbildet ikke øker vesentlig»
- 32.1 b) «[...]»
 - Brygger skal plasseres slik at behovet for mudring minimeres.
 - Material og fargevalg skal være avdempet og naturtilpasset for å hindre unødig eksponering.
 - Brygger skal plasseres slik at de ikke dominerer landskapet.»
- 36.1 b) «Innenfor båndleggingssonen skal det ikke settes i gang tiltak som er i strid med, eller kan hindre/vanskeliggjøre planlegging og utbygging av veiprojektet.»
- 36.2 b) «Innenfor båndleggingssonene skal det ikke settes i gang tiltak som er i strid med, eller kan hindre/vanskeliggjøre planlegging og utbygging av InterCity-prosjektene og rv. 110 Simo–St. Croix.»

Videre er mange bestemmelser utformet som klassiske «kan»-bestemmelser. Vi viser eksempelvis til:

- 10.1 a) «[...] Ny bebyggelse kan plasseres i nabogrense i områder med kvartalsbebyggelse og i områder der det er vanlig.»
- 10.1 b) «[...] Balkonger for sikring av uteareal for boliger kan likevel tillattes [...]»
- 10.1 c) «På arealer med sentrumsformål kan avvik fra kravet om å følge byggelinje mot fortau og gate tillates [...]»
- 12.3 d) «Kommunen kan samtykke i at offentlig uteoppholdsareal løses i eksisterende eller planlagte offentlige parker, gatetun eller plasser. [...]»
- 13.2 «Ved bevaring og/eller gjenoppretting av husets karakter kan kommunen kreve at husets form, takform, fasader, vinduer, dører, materialbruk, byggeteknikk og farger opprettholdes eller tilbakeføres. [...] Riving kan nektes.»
- 16.1 «Midlertidig parkeringsplass på rivningstomter eller andre ubenyttede tomter tillates ikke. Midlertidig parkering i forbindelse med utbyggingsprosjekter kan tillates etter søknad.»
- 16.3 b) «Ved avkjørsel til samlevei kan det kreves opparbeidet snuplass for biler på egen grunn.»



Dette er bestemmelser som gir forvaltningen et skjønn som skal anvendes i den enkelte sak. Kommunal- og distriktsdepartementet har understreket, både i veilederen om kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, at det er viktig at bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige.

Hva det ikke kan gis bestemmelser om

Bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt

I forslaget er det flere bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt. Vi viser til:

- 13.1 «Innenfor Gamlebyen og Kongsten fort, der det planlegges for detaljregulering eller tiltak dypere enn 0,5 m, og utenfor eksisterende grøfter og stående byggs kjellere, skal planene/tiltakene forelegges kulturminnemyndighetene til vurdering for å vurdere konfliktpotensialet mot etterreformatoriske arkeologiske kulturminner.»
- 18.1 «Innen hele kommunen kan skilt, reklameinnretninger og lignende ikke settes opp uten at kommunen har gitt tillatelse etter søknad etter pbl § 20-1 i). Unntatt fra søknadsplikten er fastmonterte veggsilt inntil 1,0 kvm og sporadisk reklame i forbindelse med arrangementer og lignende.»
- 21.2 «Ved søknad om tiltak som kan unntas fra krav om regulering skal renovasjonsteknisk plan utarbeides og godkjennes av kommunen før igangsettingstillatelse gis.
- 24.5 «I større bygg- og anleggsprosjekter skal plan for håndtering av støy, støv og andre miljølemper i nærmiljøet i bygge- og anleggsfasen, foreligge ved søknad om igangsettingstillatelse. Planen skal vise aktuelle avbøtende tiltak for å oppnå tilfredsstillende miljøforhold i anleggsfasen. Aktuelle tiltak kan være tidsbegrensninger for spesielt støyende arbeider i nærhet til bebyggelse for støyfølsom bruk, som skole og barnehage.»
- 36.1 c) «Søknader om tiltak som ligger innenfor båndleggingssonen skal forelegges fylkeskommunen for uttalelse før vedtak fattes.»
- 36.2 c) «Energibrønner og andre brønner tillates ikke uten at det foreligger uttalelse fra Bane NOR (og Statens vegvesen for parsell Seut-Rolvsøy).»
- 36.2 d) «Inntil reguleringsplan for InterCity-prosjektene er vedtatt, skal søknader om tiltak som ligger innenfor båndleggingssonen forelegges Bane NOR (og Statens vegvesen for parsell Seut-Rolvsøy) for uttalelse før vedtak fattes.»
- 36.4 a) «Automatisk fredet
Områdene omfatter automatiske fredede kulturminner, jf. kulturminneloven kap. II. Ved behov for inngrep i automatisk fredete kulturminner og/eller deres sikringssoner, er det nødvendig å først søke regionale kulturminnemyndigheter om tillatelse.»

I veilederen til kommuneplanens arealdel, utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022, står det følgende (punkt 4.4.7):

«Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 gir ikke anledning til å gi kommuneplanbestemmelser om saksbehandling eller planprosess, eller om eventuelle dokumentasjonskrav til prosjektsøknader ut over det som følger av § 11-9 nr. 8. I retningslinjene eller planbeskrivelsen kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre rede for hvilke øvrige saksbehandlings- og utredningskrav som vil være aktuelle etter plan- og bygningsloven med byggeforskrifter og konsekvensutredningsbestemmelser, forvaltningsloven, kulturminneloven med flere».



Det er ikke hjemmel for å vedta planbestemmelser om søknadsplikt. Planbestemmelser skal, som nevnt, ikke inneholde saksbehandlingsregler. Dette kan opplyses om i retningslinjer.

Kommentarer til enkeltbestemmelser

De enkelte bestemmelsene er markert med blå overskrift og fet skrift. Våre kommentarer fremgår under hver enkelt bestemmelse.

Rett nivå på kommuneplanbestemmelser

1.1 Forholdet mellom kommuneplanen og eldre arealplaner

Reguleringsplaner og kommunedelplaner som er vedtatt før kommuneplanens arealdel gjelder så langt de ikke er i strid med kommuneplanen, og dersom ikke annet er bestemt i plan.

Ved motstrid gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre reguleringsplaner, med følgende unntak:

- a) Reguleringsplaner i byområdet og sentrumsområdet vedtatt etter 16.06.2011, gjelder foran kommuneplanens arealdel.**
- b) Reguleringsplaner utenfor byområdet vedtatt etter 18.06.2020, gjelder foran kommuneplanens arealdel.**
- c) Kommunedelplan for Ny bro over Glomma i Fredrikstad vedtatt 07.02.2019, gjelder foran kommuneplanens arealdel.**
- d) Krav til uteoppholdsareal og nærmiljøpark i eldre reguleringsplaner, gjelder foran bestemmelser om uteoppholdsareal i kommuneplanens arealdel.**
- e) I områder avsatt til framtidig utbygging i kommuneplanens arealdel, gjelder reguleringsplaner fullt ut, forutsatt at arealformålet i reguleringsplanen er i samsvar med avsatt arealformål i kommuneplanen.**
- f) Reguleringer av områder til spesialområde bevaring.**
- g) De deler av eksisterende reguleringsplan som regulerer areal til kommunaltekniske anlegg, lekeplasser og andre grønne arealer, gjelder fullt ut.**

Når det gjelder rett nivå på kommuneplanbestemmelsene, herunder supplering og overstyring av reguleringsbestemmelser, har Kommunal- og distriktsdepartementet uttalt følgende etter henvendelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken²:

«Detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå, og departementet er av den oppfatning at det ofte kan være utfordrende å supplere en reguleringsplan ved mer detaljerte bestemmelser på kommuneplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommuneplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av forvaltningsloven, se reguleringsplanveilederen pkt. 2.3. Departementet mener derfor at det kan gis supplerende bestemmelser i kommuneplanen. Like fullt vil en for detaljert kommuneplan falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette kan innebære at det kan være krav om forhåndsvarsling og eventuelt klagerett. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge å endre reguleringsplanen.

² Sak 2021/2893 av 5. november 2021.



En nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan helt eller delvis. Bakgrunnen kan være motstrid mellom formål eller bestemmelser i planene, eller at kommuneplanen har bestemmelser om forhold som ikke er regulert i den gamle reguleringsplanen. Denne rettsvirkningen følger av plan- og bygningslovens system, så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det er dette departementet har lagt til grunn når det er sagt at kommuneplan kan supplere reguleringsplan. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Det som er vedtatt i en reguleringsplan er varslet berørte parter, og endringer i denne planen må varsles på samme måte av hensyn til blant annet medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet. Plan- og bygningsloven har mange verktøy som gir fleksibilitet for kommunen i planarbeidet. I valget mellom kommuneplanbestemmelser eller reguleringsplanbestemmelser kan forholdet til forvaltningsloven og reglene om enkeltvedtak være av stor betydning.»

Slik vi forstår departementet, er det i utgangspunktet anledning til å vedta supplerende bestemmelser i kommuneplan.

I hvilken grad kommunen har anledning til å supplere bestemmelser i gjeldende reguleringsplan, må vurderes konkret. Departementet uttaler at en nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter pbl. § 12-14.

De foreslåtte kommuneplanbestemmelsene for Fredrikstad er omfattende og detaljerte. Vi ber derfor kommunen om å være oppmerksom på denne problemstillingen. Kommunen bør vurdere om (enkelte av) de foreslåtte bestemmelsene har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte og ha stor betydning for berørte grunneiere og naboer. I så fall bør kommunen vurdere om endringene bør gjøres ved endring av reguleringsplan etter pbl. § 12-14, fremfor i kommuneplan, jf. hensynet til medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet.

Plankrav

1.2 Krav om omregulering

Der motstrid mellom kommuneplanen og øvrige arealplaner gjelder forhold som berører omgivelsene i en slik grad at tiltaket bør undergis en ny og helhetlig vurdering, kan det ikke gis tillatelse til tiltak før det foreligger en ny reguleringsplan.

I brev av 19. september 2018 uttaler tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet, nå Kommunal og distriktsdepartementet, seg om forståelsen av bestemmelsene om plankrav i plan- og bygningsloven. Vi gjengir fra brevet³:

³ 18/391-6 Forståelsen av bestemmelsene om plankrav i plan - og bygningsloven, jf. §§ 11-8 tredje ledd bokstav e) og 11-9 nr. 1



«Etter bestemmelsen kan det i kommuneplanens arealdel inntas bestemmelse om krav om reguleringsplan før det kan gis tillatelse til tiltak. Det må gjøres klart om det er ny plan som kreves eller om eksisterende reguleringsplan(-er) fortsatt skal gjelde og oppfyller plankravet. En bestemmelse med krav om ny plan vil virke som et byggeforbud inntil det er vedtatt en ny reguleringsplan i samsvar med bestemmelsen. En plankravbestemmelse må være grunnet på konkrete vurderinger av behovet for ny plan. Kommunen må gå gjennom hvilke planer som skal beholdes helt eller delvis når det gjelder innholdet, og hva som skal vedtas som nytt planinnhold. Vi viser til Miljøverndepartementets veileder T-1491 side 43 (pkt. 3.1.4).

Et krav om reguleringsplan gir etter sin ordlyd hjemmel for å avslå søknad om tiltak. Kravene i kommuneplanen må være tilstrekkelig klare og entydige.

I de tilfeller hvor det allerede eksisterer reguleringsplan for det aktuelle byggeområdet, vil det bero på en konkret tolkning om plankravet i kommuneplanen kan gi hjemmel for å avslå en søknad om tiltak. Dersom kommuneplanen (f.eks. i planbeskrivelsen) ikke begrunner plankravet nærmere, må den foreliggende reguleringsplanen legges til grunn for behandlingen av byggesøknaden. En relevant begrunnelse vil f.eks. kunne være at eksisterende reguleringsplan er av eldre dato og at nye tiltak må vurderes i lys av en ny plan.»

Tilsvarende følger av departementets veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022. Der står det også, på side 58, at: «Hvis gjeldende planer er i henhold til arealbruken i kommuneplanens arealdel, vil det ikke være krav om ny reguleringsplan.» Videre står det:

«Følgende kriterier har ikke et selvstendig rettslig innhold, og kan derfor ikke inngå i forbuds- og plankravbestemmelser

- skjønnsmomenter og vurderingstemaer
- henvisning til uttalelser fra sektororganer
- vurderinger eller avklaringer som senere skal foretas av andre organ eller kommunale organ»

Statsforvalteren kan ikke se at den foreslåtte bestemmelsen oppfyller kravene/føringene fra departementet. Slik vi ser det, er bestemmelsen svært skjønnsmessig. Vi kan heller ikke se at plankravet/kravet til «omregulering» er nærmere omtalt/begrunnet i planbeskrivelsen.

Etter vår mening må bestemmelsen endres i tråd med overnevnte føringer for at plankravet for regulerte områder/kravet til omregulering skal få rettsvirkning. Et slikt plankrav må begrunnes tilstrekkelig og være konkret forankret for de ulike reguleringsplanene.

Bestemmelsen må også hjemles i pbl. § 11-9 nr. 1, ikke i pbl. § 1-5.

2.3 Regulering av sentrumsformål

Når arealer med sentrumsformål skal reguleres, må reguleringsplanen omfatte minst et helt kvartal.

Vi er usikre på om loven åpner for å vedta en slik bestemmelse. Det er også uklart for oss hva kommunen har ment med bestemmelsen. Er bestemmelsen ment å være retningsgivende for hva man kan forvente av krav fra kommunen ved regulering av slike arealer/hvor stort område hver enkelt reguleringsplan skal omfatte? Bestemmelsen bør klargjøres.



Vi kan uansett ikke se at det er riktig å hjemle bestemmelsen i pbl. § 11-9 nr. 1 om plankrav. Dersom kommunen ønsker å kreve at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging, bør det stilles krav om felles planlegging med hjemmel i pbl. § 11-8 bokstav e).

2.4 Regulering av framtidige byggeområder

Når framtidige byggeområder skal reguleres, må reguleringsplanen omfatte minst hele det framtidige byggeområdet.

Se kommentarene til 2.3 over.

2.5 Unntak fra plankravet

Tiltak som kan ha mindre betydning for miljø og samfunn, der kravet om reguleringsplan virker åpenbart urimelig, eksempelvis:

- **Utvikling av eksisterende småhusområder hvor steds karakter, bebyggelses- og tomtestruktur, samt bygningstypologi, opprettholdes. Boligene må ligge i arealer satt av til byggeformål.**
- **Vann-, avløps- og fjernvarmeanlegg og annen teknisk infrastruktur i grunnen innenfor områdene bebyggelse og anlegg, og områder for samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.**
- **Oppføring av allment tilgjengelig toalett, badebrygger og turstier på allment tilgjengelige badeplasser og i turområder.**
- **Mindre utvidelser av eksisterende bygninger og anlegg.**
- **Oppføring av mindre sekundære byggverk på allerede bebygde eiendommer.**
- **Midlertidig endring av jernbane innenfor etablert sporområde.**
- **Opprettelse av eiendom for 1 enebolig med tomtestørrelse minimum 800m² innenfor formål bebyggelse og anlegg, der eiendommen ikke omfatter uregulert vei og ikke er brattere enn gjennomsnittlig stigningsforhold på 1:3.**
- **Grensejusteringer.**

Slik vi ser det, vil det kunne være utfordrende å vurdere hvilke tiltak «som kan mindre betydning for miljø og samfunn» samt i hvilke tilfeller «kravet om reguleringsplan virker åpenbart urimelig». Vi mener bestemmelsen er skjønnsmessig og lite forutsigbar.

Det er fint at det vises til eksempler på hva som kan unntas fra plankravet, men flere av unntakene er svært skjønnsmessige. Bestemmelsen kan bli vanskelig å praktisere og bør presiseres.

13.3 Bevaring av enkeltobjekter

Riving av bebyggelse vist med rødt på temakart kulturmiljø (Rødlista) tillates ikke.

Tilbygg, nybygg eller vesentlige fasadeendringer tillates ikke uten at eiendommen inngår i reguleringsplan.

Bestemmelsens andre ledd er i realiteten et plankrav og må hjemles i riktig bestemmelse, pbl. § 11-9 nr. 1. Vi ber også kommunen om å vurdere om bestemmelsen bør plasseres under pkt. 2 «Plankrav».

Høyder



9 Høyder

jf. pbl § 11-9 nr. 5 og 7

9.1 Generelle krav

Ingen boenheter i nabobebyggelse skal etter utbygging ligge helt i skygge mellom kl. 12 og kl. 18 ved sommersolverv.

Vi er usikre på om loven åpner for å vedta en slik bestemmelse. Slik vi ser det, vil en slik bestemmelse også kunne endre en reguleringsplan eller flere på en detaljert måte og ha stor betydning for berørte grunneiere. I den forbindelse viser vi til det vi har skrevet om «Rett nivå på kommuneplanbestemmelser» over.

Vi ber kommunen om å vurdere hjemmelsgrunnlaget for denne bestemmelsen nærmere. Ettersom en slik bestemmelse kan være svært inngripende, ber vi kommunen om å vurdere om berørte grunneiere må varsles særskilt og gis klagerett.

Bestemmelser om naturmangfold/bevaring

Det er foreslått flere bestemmelser knyttet til bevaring av naturmangfold:

6.1 Landskap og grønnstruktur

Verdifull natur, landskap og grønnstruktur skal bevares mest mulig sammenhengende.

6.5 Parker og trær

a) Trær med stammeomkrets over 90 cm målt 1 meter over bakken i byområdet, i boligområder, i hytteområder og ved vei, kan ikke felles, og det kan ikke gjøres tiltak i rotsonen/dryppsonen uten samtykke fra kommunen. Bestemmelsen gjelder også for kollede/formskårne trær og for trær i trekker. Ved felling av trær kan disse kreves erstattet.

23.3 Bekker

a) Eksisterende bekker skal bevares så nært opptil sin naturlige form som mulig

26 Fritidsbebyggelse

k) [...] Naturlig terreng, samt stedegen og skjermende vegetasjon skal bevares i størst mulig grad.

Bestemmelsene er i stor grad skjønnsmessige og kan bli vanskelige å praktisere. Er det eksempelvis et forbud mot fjerning av vegetasjon, vesentlige terrenginngrep mv.? I den forbindelse viser vi til det vi har skrevet om «skjønnsmessige bestemmelser» over.

Hva gjelder trefelling, kan det stilles spørsmål ved hvordan dette forholder seg til de tilfeller der grunneier er forpliktet til å fjerne trær etter annen lovgivning, for eksempel naboloven eller straffeloven. Vi har, i forbindelse med behandling av saker etter Småhusplanen i Oslo kommune, gitt uttrykk for at felling av trær som grunneier plikter å fjerne etter annet regelverk kan tenkes å falle utenfor trevernet i Småhusplanen.

«Til enhver tid gjeldende»

Flere foreslåtte bestemmelser har ordlyden «til enhver tid gjeldende»:



3 Utbyggingsavtale

jf. pbl § 11-9 nr. 2

Forholdet til utbyggingsavtale skal avklares i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Innholdet i utbyggingsavtalene skal følge til enhver tid gjeldende vedtak i bystyret om utbyggingsavtaler.

12.6 Nærmiljøpark

Ved utbygging av boliger skal arealer for lek, rekreasjon, samspill og aktivitet samlokaliseres i nærmiljøpark. Nærmiljøparken skal være på minimum 2,5 daa og inngå i offentlig uteoppholdsareal.

- a) **Tettstedet: Ved utbygging av boliger i nye eller etablerte utbyggingsområder skal det være nærmiljøpark, som oppfyller de til enhver tid gjeldende «Normaler for opparbeidelse av uteoppholdsarealer», i ti minutters gangavstand fra bolig (ca 800m langs vei). [...]**

12.7 Nærmiljøpark ved skoler

Det skal etableres nærmiljøpark i tråd med de til enhver tid gjeldende «normaler for utomhusanlegg i Fredrikstad kommune» i tilknytning til nye grunnskoler.

12.11 Krav om utomhusplan

Utomhusplan med beskrivelse skal utarbeides for felles og offentlige uteoppholdsarealer samt andre grøntområder. For arealer som skal overføres til/eller forvaltes av Fredrikstad kommune, skal planen utformes i samsvar med den til enhver tid gjeldende «Normaler for utomhusanlegg i Fredrikstad».

Det er usikkert om loven åpner for å vedta bestemmelser som henviser til fremtidige normer. Med mindre den aktuelle normen utarbeides og vedtas i henhold til reglene i plan- og bygningsloven kap. 11 som en endring av gjeldende plan, vil planen heller ikke ha et slikt klart innhold den forutsettes å ha når den blir vedtatt. Vi ber kommunen om å vurdere hjemmelsgrunnlaget for dette nærmere.

Henvisning til fremtidige normer kan allikevel etter omstendighetene være forsvarlig der disse ikke berører grunnleggende bestemmelser i planen. Eksempelvis kan fremtidige normer om kvalitetskrav eller støynormer som kan få en viss betydning for hvilke tiltak som må gjøres for å begrense støy i et gitt prosjekt være akseptable, og vil i prinsippet ikke være vesensforskjellig fra byggtekniske krav i forskrift som normalt må etterleves uavhengig av når gjeldende plan er vedtatt.

For normer som skal inneholde krav til parkeringsplasser stiller saken seg imidlertid annerledes. TEK § 5-7 er i praksis forstått slik at det er parkeringsplasser det stilles krav om i plan som skal medregnes i utnyttelsen for en eiendom. Dersom det i en planbestemmelse henvises til en fremtidig norm som endrer kravene til parkering, vil reelt tillatt utbyggingsvolum på eiendommen også endres eller påvirkes. Utnyttelsesgrad i en plan er viktig i den forstand at den er grunnleggende for det man i plan- og bygningsretten gjerne beskriver som utbyggingsretten, og at dette også skaper forutsigbarhet med hensyn til verdsetting av eiendom, samt er en forutsetning for kostnadsfordeling av infrastruktur.

Etter vårt syn er det derfor tvilsomt om fremtidige normer som kan påvirke disse forhold kan gjøres juridisk bindende i en plan. Ved en gjennomgang av planbestemmelsene for Fredrikstad kan vi imidlertid ikke se at det er foreslått bestemmelser om «den til enhver tid gjeldende» parkeringsstrategi eller parkeringsnorm.



Bestemmelser om næring, forretning og arbeidsplasslokalisering

Når det gjelder næring og forretning, er spørsmålet hvor detaljerte bestemmelser det er anledning til å vedta i kommuneplan.

Forretninger/plasskrevende varer

Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2022 sier dette om underformålet forretninger, under punkt 4.5.2.2.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere.

Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klargjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»

Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om detaljhandel og plasskrevende varer. Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

«**4.1.5 Forretninger** Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser. Vi viser her til at planer i utgangspunktet regulerer fysiske omgivelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6». Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan. Avklaringer av detaljhandel og plasskrevende varer skal gjøres i reguleringsplan.

Næringsbebyggelse



Når det gjelder bestemmelser knyttet til formålet næring, viser vi, som over, til reguleringsplanveilederen hvor det fremgår at man ikke kan vedta reguleringsbestemmelser om bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper, kun angivelse av plasskrevende varer, detaljhandel og dagligvare. Problematikken er ikke omtalt i kommuneplanveilederen, men det er som nevnt over naturlig å legge til grunn at det heller ikke i kommuneplanens arealdel kan vedtas bestemmelser om bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper. Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over åpner den ikke for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet *næring* er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel, pkt. 4.5.2.2.10, at i kommuneplanens arealdel er det kun hovedformålet *næringsbebyggelse* som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Vi sendte 9. mars 2022 brev til Kommunal- og distriktsdepartementet med anmodning om en tolkningsuttalelse om disse spørsmålene knyttet til underformålet forretninger og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Brevet ligger vedlagt. I foreløpig svar 5. juli 2022 skriver departementet at de arbeider med de problemstillingene som vi tar opp. I brev av 15. mars 2023 skriver departementet at de fortsatt arbeider med saken, som er kompleks og krever grundige undersøkelser, og at en tolkningsuttalelse vil foreligge så snart som mulig. Vi har p.t. ikke mottatt svar fra departementet på vår henvendelse.

Fredrikstad kommune har foreslått flere bestemmelser knyttet til næring, forretninger, samt næringslokalisering:

7.2 Utbyggingsområder (Utdrag fra bestemmelsen)

Stedsnavn	Felt	Bestemmelser og retningslinjer
Dammyr	BA12	Innenfor området tillates næring og boliger. Næring skal være besøksintensive/arbeidsplassintensive virksomheter/A-virksomheter. Annen handel enn dagligvarehandel, nærhandel og strøktjenlig virksomhet tillates ikke.
Kjølberg	N14	Området skal brukes til næring som kategoriseres som C-virksomheter.
Skåraveien 2	N16	Området skal brukes til næring som kategoriseres som C-virksomheter.
Onsøy golfbane	FT2	Hotell og konferansesenter tillates ikke. [...]
Berger	KB1	Området skal brukes til boliger, offentlig/privattjenesteyting, næring – helsesenter og tjenesteyting – menighetscenter.
Torp Bruk	KB3	Innenfor feltet tillates boliger, tjenesteyting og forretning. I reguleringsplan skal det vurderes å sette av tomt for ny skole. Annen handel enn dagligvarehandel, nærhandel og strøktjenlig virksomhet tillates ikke.
Glommen brygge	KB4	Innenfor feltene tillates boliger, næring og forretning. Annen handel enn dagligvarehandel, nærhandel og strøktjenlig virksomhet tillates ikke.
Tofteberg	KB6	Området skal brukes til næring og masseuttak/C-virksomheter. [...]



Glemmen gård	KB13	Formål næring/forretning. Kontor eller tjenesteyting tillates ikke. Det skal ikke etableres arbeidsplass- og eller besøksintensive virksomheter.
--------------	------	--

BESTEMMELSESONRÅDER

Kartpåtegning	Bestemmelse
#4	Området skal benyttes til handel med plasskrevende varer. Dette omfatter trelast/byggevarer, gartneri/hagesentre, biler/motorkjøretøy, hvitevarer og møbler. Nyetablering av store forretninger/varehus, som i hovedsak selger varer som ikke er plasskrevende, såkalte «big-box-konsepter», tillates ikke*.

* Tilsvarende bestemmelse i **11.1 Dikeveien**.

Vi stiller spørsmål ved om kommunen her går for langt i retning av å angi type næringsvirksomhet/om bestemmelsene er bransjeregulerende.

25.2 ABC-prinsippet

All lokalisering av næring skal skje etter ABC-prinsippet.

Det er noe uklart for oss om dette er ment å være føringer for reguleringsplan, eller en juridisk bindende bestemmelse om næringslokalisering. Dette bør klargjøres. Som nevnt over, og i vedlagte brev til Kommunal- og distriktsdepartementet, stiller vi spørsmål ved adgangen til å vedta juridisk bindende bestemmelser om dette.

Det er viktig at kommunen tar konkret stilling til rekkevidden av pbl. § 11-9 nr. 5 og hvorvidt bestemmelsen åpner for detaljerte bestemmelser om plasskrevende varer, næring, nærings- og arbeidsplasslokalisering, samt hvorvidt kommunen har gått i retning av å vedta bransjeregulerende bestemmelser.

Bestemmelser om offentlig eller privat tjenesteyting

11.3 Strøktjenlig virksomhet

Strøktjenlig virksomhet, som for eksempel mindre legekontor, tannlegekontor, frisør og familiebarnehage, tillates etablert i områder dominert av boliger.

I retningslinjene til bestemmelsen står det:

«Med strøktjenlig virksomhet menes tiltak som forsterker kvaliteten på området og støtter opp om hensikten med planen, selv om tiltaket ikke inngår i reguleringsformålet. Tiltaket bør ikke medføre vesentlig økning av miljøbelastninger på nærområdet.»

Det er uklart for oss hva kommunen har ment med bestemmelsen. Vi gjør oppmerksom på at det ikke er mulig å tillate «strøktjenlig virksomhet» i områder avsatt til *boligbebyggelse*. «Strøktjenlig virksomhet» er ikke i tråd med arealformål «boligbebyggelse».

Bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting kan kun tillates i områder avsatt til arealformål/underformål «bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting» (eventuelt områder med kombinert formål) samt i områder avsatt til hovedformål «bebyggelse og anlegg».



I den forbindelse viser vi til veilederen til kommuneplanens arealdel, utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022, hvor det står følgende:

4.5.2.2.6 Bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting

Formålet bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting skal brukes i kommuneplanens arealdel; det skal ikke være noen underinndeling. Formålet omfatter arealer og bygninger for forskjellige former for privat eller offentlig tjenesteyting, som eksempelvis barnehage, helse- og omsorgsinstitusjon, kulturinstitusjoner eller administrasjon (konsulentvirksomhet og lignende). Arealer som bare skal være for offentlig tjenesteyting, må angis gjennom bruk av bestemmelse etter plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 3.

Når det gjelder konkret planutforming, skal sykehjem, skoler, barnehager og lignende angis som underformål offentlig eller privat tjenesteyting i arealformålet bebyggelse og anlegg, jf. § 11-7 nr. 1. Områder for en slik bebyggelse skal altså vises som områder for offentlig eller privat tjenesteyting i kommuneplan. I tillegg skal det i bestemmelse til arealformålet etter § 11-10 nr. 3, angis hvilke arealer som skal være offentlige formål. Ytterligere spesifisering av arealbruken må i tilfelle gjøres i reguleringsplan.

Vi stiller også spørsmål ved hjemmel for den foreslåtte bestemmelsen, som er oppgitt å være pbl. § 11-9 nr. 5.

Bestemmelser om LNF-spredd

Det står i pbl. § 11-11 nr. 2 at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om:

«at spredd bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan **når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen,**» (Vår utheving).

Hvordan man kan angi LNF-spredd bebyggelse i samsvar med de krav som følger av pbl. § 11-11 nr. 2 fremgår av veilederen «Planlegging for spredd bolig, fritids- og næringsbebyggelse»⁴: [Planlegging for spredd bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder \(LNFR-områder\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

I veilederen står det blant annet, under pkt. 3, at:

«Områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNFR spredd 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.

Spredd bebyggelse i LNFR-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 LNFR spredd bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller annen bebyggelse som må ivaretas. Disse gjennomgås i det

⁴ Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet mai 2020.



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 LNFR spredt bebyggelse:

Framstillingsmåter for LNFR 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.»

I plankartet er det angitt/avsatt områder til følgende landbruks-, natur- og friluftformål (pbl. § 11-7, nr 5):

- «Landbruks-, natur- og friluftformål» (Nåværende)
- «Landbruks-, natur- og friluftformål med spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, mv.» (Nåværende)

LNFR spredt fritidsbebyggelse

I planbeskrivelsen står det følgende om fritidsbebyggelse i LNFR-områder, på side 52-53:

«Hytter i formål LNFR-b bak 100 m-beltet

Mange hytter får formål LNFR-b, for «spredt fritidsbebyggelse». I disse områdene er maksgrensen satt til 90 kvm per eiendom. Det er ikke tillatt å bygge nye hytter i området annet enn som riving/gjenoppføring.

Hytter i LNFR-b har tidligere vært i LNFR-formål, eller i formål fritidsbebyggelse. For de som tidligere har vært i LNFR-formål betyr det at man nå ikke trenger å søke om dispensasjon fra byggeforbudet som følger LNFR-formålet. Det er altså en forenkling for hytteeiere og en styrking av det kommunale selvstyret.

For hytter som tidligere har vært i formål fritidsbebyggelse betyr det ingen endring i byggesaker, annet enn at fortetting med nye hytter ikke tillates. I praksis har det vært vanskelig også tidligere i disse områdene, da de ikke er egnet for fortetting fordi de for eksempel ligger eksponert, har dårlig adkomst, eller har store friluftlivsverdier.

Selve 100 m-grensen går rett gjennom en rekke hytter. Disse er nå enten plassert i LNFR-formål eller i LNFR-b, slik at det er avgjort hvilke regler som skal gjelde. Plasseringen er vurdert etter eksponering i landskapet, eiendomsgrenser, terrengforhold, vegetasjon, og omkringliggende hytter.»

Kommunen har også foreslått bestemmelser til LNFR-areal for spredt fritidsbebyggelse:



27 Fritidsbebyggelse i LNF-B

jf pbl. § 11-11 nr. 2

Oppføring av ny fritidsbebyggelse er ikke tillatt. Riving- og gjenoppføring av fritidsbebyggelse og utvidelse av eksisterende lovlig bebyggelse tillates innenfor rammene angitt i punkt a-n under § 27* Fritidsboliger og § 14 Kulturminner og kulturmiljø. Bruksendring til bolig tillates ikke. Bruksendring og innredning av eksisterende bygninger, for eksempel boliger, sjøboder, uthus, landbruksbebyggelse eller lignende, til fritidsbebyggelse tillates ikke.

* Riktig henvisning: § 26?

LNF spredt boligbebyggelse

I planbeskrivelsen står det følgende om boligbebyggelse i LNF-områder, på side 57-58:

«LNF-b

I kommuneplanens arealdel 2020–2032 var LNF-b lagt inn som formål på til sammen 140 områder. Formålet omfattet LNF-områder som er bebygd med minst fem boliger. Det var ikke tillatt med nye boenheter, men bestemmelser om riving og nybygg, byggehøyder med mer. Hensikten med dette grepet var å unngå at mindre tiltak vil kreve dispensasjon fra planen. Plangrepet med bruk av LNF-b videreføres i denne planen.»

Kommunen har også foreslått bestemmelser til LNF-areal for spredt boligbebyggelse:

28 Boligbebyggelse i LNF-B

jf pbl. § 11-11 nr. 2

a) Utvikling av eksisterende lovlig boligbebyggelse tillates. Nye boenheter for boliger tillates ikke. Riving og gjenoppføring av boliger tillates. Bruksendring til fritidsbolig tillates ikke.

b) Samlet bebygd areal skal ikke overskride hverken 250 kvm bebygd areal (BYA) eller 30 %-BYA.

c) Møne- og gesimshøyde for bolig skal ikke overstige henholdsvis 7,5 m og 6,5 m.

d) Maksimal størrelse per garasje/uthus er 70 kvm BYA.

LNF spredt næringsbebyggelse - Alternativt forslag til høring og offentlig ettersyn, etter bystyrets vedtak 9. februar 2023

I tråd med bystyrevedtak 9. februar 2023, bystyresak 14/23, er det foreslått en mulig ny bestemmelse, som ønskes hørt:

«Bestemmelse til LSN

pbl § 11-11 nr. 2

I eksisterende gårdstun kan bygningene listet opp nedenfor benyttes som næringsbebyggelse etter behandling av enkeltvis søknader. Det er ikke tillatt med nye bygg.

Driftsbygning

Bryggerhus

Garasje, verksted, lager

Gjestehus



Jordkjeller Sag Smie Stabbur»

Slik vi forstår det, er bestemmelsen knyttet til eiendom med gnr. 692, bnr. 1, hvor det er foreslått endring i arealformål fra LNF til «LNF spredt næringsbebyggelse» (framtidig). Bestemmelsene skal åpne for å «etablere ny virksomhet som ikke er stedbunden i eksisterende gårdsmiljø.»

Vi gjør oppmerksom på at det ikke er anledning til å ha bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt, jf. pkt. «Hva det ikke kan gis bestemmelser om» over. Søknadsplikten følger av plan- og bygningsloven.

Vi anbefaler at kommunen presiserer nærmere hvilke tiltak som er tillatt. Er det eksempelvis bruksendring, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav d), som er tillatt? Det bør også presiseres om bestemmelsen kun skal gjelde for arealformål «LNF spredt næringsbebyggelse», eller om den også skal gjelde eventuell øvrig næringsbebyggelse i arealformål «Landbruks-, natur- og friluftformål med spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, mv.»

Det bør også presiseres hva som skal gjelde for boligbebyggelse på eiendommen/om pkt 28 skal gjelde.

Statsforvalterens merknader til kravet til «omfang og lokalisering»

Vi kan ikke se at det er nærmere angitt hvor mange bygg/eiendommer som er omfattet av arealformålet «Landbruks-, natur- og friluftformål med spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, mv.» (Nåværende), utover at LNF spredt boligbebyggelse gjelder til sammen 140 områder som er bebygd med minst fem boliger. Vi kan derfor ikke se at det er nærmere angitt hvor mye utbygging i disse områdene planen åpner for.

At det er angitt et felles arealformål i plankartet for LNF spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, gjør også at det ikke er nærmere angitt hvor mange bygg/eiendommer det er innenfor henholdsvis «LNF spredt boligbebyggelse», «LNF spredt fritidsbebyggelse» og «LNF spredt næringsbebyggelse».

Vi gjør oppmerksom på at kommunen må påse at bestemmelsene er i tråd med «omfang og lokalisering», jf. pbl. § 11-11 nr. 2.

Kommentarer til retningslinjer

I retningslinje til 32.1 c) er det gitt «Retningslinjer for vurdering av dispensasjon ved endring, riving og gjenoppføring av lovlig etablert brygge».

I retningslinje til 31.3 «Tiltak som ikke inngår i landsbruksbegrepet» er det gitt retningslinjer «av veiledende karakter» som «bør brukes i forbindelse med søknad om dispensasjon».

Det bør presiseres at vilkårene i pbl. § 19-2 må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Det er 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.

Vedlegg til kommuneplan



Vi anbefaler at kommunedelplaner, veiledere og normer som det vises til i kommuneplanbestemmelsene, eksempelvis «normaler for utomhusanlegg i Fredrikstad kommune», VA-norm og sanitærreglement, legges som vedlegg til kommuneplanen