



Hvaler kommune

postmottak@hvaler.kommune.no

Miljøvernavdelingen

Deres ref.: 2014/2649

Vår ref.: 2017/3474 421.3 CHJ

Vår dato: 28.05.2018

Hvaler kommune - innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel 2018 -2030

Vi viser til deres oversendelse datert 22.03.18 med høring av forslag til kommuneplanens arealdel 2018-2030. Vi viser også til deres brev datert 17.04.18 hvor det informeres om en feil i tidligere oversendelse. Både gnr. 49 bnr. 13 og gnr. 49 bnr. 10 (Skreverhella) skulle vært lagt til plankartet som boligbebyggelse (framtidig). Kommunen ba derfor høringsinstansene se disse to eiendommene som ett område. Det ble samtidig gitt ny høringsfrist, til 30.05.18.

Fylkesmannen i Østfold mener det er lagt ned et betydelig arbeid i rullering av kommuneplanens arealdel. Planforslaget er nå dels basert på høringsforslaget fra 2017 og dels på nye forslag og endringer i 2018. Totalomfanget gjør at det blir utfordrende å få oversikt over alle endringer og effektene av disse. Vi støtter kommunens mål om en enklere og lettere kommuniserbar kommuneplan. Dette kan imidlertid bli utfordrende når det samtidig ønskes å åpne for tiltak i LNF-områdene og gi unntak fra krav om utarbeiding av reguleringsplaner.

Det er foreslått endringer i planen som vi støtter, men det er også en del konfliktpunkter med nasjonale og regionale føringer. Vi er usikre på om det er tilstrekkelig med styringsmekanismer i planen til å ivareta ønskede mål, og nasjonale føringer. Vi savner videre en utredning av konsekvensene av en del grep som er foreslått.

Vi opprettholder våre innsigelsespunkter fra vår uttalelse 28.08.17. Vi vil imidlertid akseptere foreslått omlegging av veien ved Svanekil, alternativ C, til tross for at dette berører noe dyrka mark. Vi fremmer innsigelse til revidert forslag til utbygging på Stokken med blant annet bolig- og næringsbebyggelse. Videre fremmer vi innsigelse til foreslått næringsbebyggelse ved Saltvik/Pulservik (FN4) og ny boligbebyggelse i Ødegårdskilen (FB12) Skreverhella (FB8) og Prestegårdsskogen (FB10).

Vi mener planforslaget er i konflikt med statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fylkesplan Østfold mot 2050. Planforslaget vil også være i konflikt med sårbart og truet naturmangfold.

Vi viser for øvrig til vår uttalelse 28.08.17 og vil gjenta derfra at vi ønsker et møte med kommunen for å drøfte forholdene nærmere og avklare eventuelle misforståelser.



Vi ga innspill til varslet oppstart av rullering av kommuneplanens arealdel, i vårt brev datert 13.02.15 og til revidert varsel med innlemming av Skjærhalden-området, i vårt brev datert 09.02.16. Forslag til ny arealdel ble drøftet i regionalt planmøte 14.03.17. Fylkesmannen i Østfold fremmet i 2017 innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel 2017-2029. Nytt forslag til arealdel for 2018-2030 ble drøftet i regionalt planmøte 02.05.18.

Fylkesmannen er fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, helse og samfunnsikkerhet, og skal se til at barn og unges interesser blir ivaretatt i planleggingen. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Fylkesmannens hovedfokus i høringsprosessen er å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planleggingen.

Nasjonale mål og føringer

Stortinget vedtok regjeringens forslag til lov om klimamål (klimaloven) med ikrafttredelse 01.01.18. Loven skal blant annet fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050, jf. klimaloven § 1. Det er i § 3 fastsatt som klimamål at utslipp av klimagasser i 2030 skal reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990. Dette er en del av den norske oppfølgingen av forpliktelsene i Parisavtalen fra 2015.

Det fremgår av lovforslaget at «Kommunal arealplanlegging er bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak som er tillatt på de forskjellige arealene. Plan- og bygningsloven er et virkemiddel for å påvirke utslipp av klimagasser i Norge. F.eks. vil plassering av boligområder og næringsområder legge infrastrukturelle føringer på transportmønstre som har konsekvenser for utslipp fra transport.»

Regjeringen har gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt 12.06.15 signalisert et ønske om å fremme samarbeid med kommunene og fylkeskommunene om en bærekraftig og mer effektiv areal- og samfunnsplanlegging. For å få effektive planprosesser bør kommunene følge føringene fra fylkesplan *Østfold mot 2050*.

Det er gjennom statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, vedtatt 26.09.14, gitt viktige føringer for kommunenes arealplanlegging. Videre vil plan- og bygningsloven § 1-8 og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, vedtatt 25.03.11, gi viktige føringer for Hvaler kommunes arealplanlegging.

Tidligere innsigelse

Fylkesmannen i Østfold fremmet i sin uttalelse 28.08.17 følgende innsigelser til forslag til kommuneplanens arealdel 2017-2029:

- Alle tiltak som berører dyrka og dyrkbar mark.
- Utbygging av næringsvirksomhet på Stokken.
- Utbygging av turisme på Masø.
- Utbygging av nytt fergeteie Sanne/Gravningsund.
- Utbygging av boliger Rødsfjellet.
- Manglende inndeling av LNF-områder for spredt utbygging (bolig-, fritidsbolig og næring).
- Manglende angivelse av planformål i kartet for «bebyggelse og anlegg».
- Reguleringsbestemmelsene om fritak fra plankrav i § 4.2, for 3 boliger, mindre båthavner, næringsetablering og bygging etter gamle disposisjonsplaner.

Vi hadde også juridiske merknader til planen og forutsatte at krav i folkehelseloven ble fulgt opp og innarbeidet i planen.

Vi ser at fergeleie på Sanne/Gravningsund nå er tatt ut av planforslaget, og dette punktet i innsigelsen er således imøtekommet.

Vi savner en dialog om oppfølging av innsigelsen før det legges ut et nytt planforslag til offentlig ettersyn, med ytterligere byggeområder.

Boligbebyggelse

Kommunen viser i sitt saksframlegg til at tall fra SSB tilsier at det er behov for 167 nye boenheter i kommunen innen 2030. Eksempelvis vil et framtidig boligområde på Kjølholt alene kunne dekke dette behovet, jf. planbeskrivelsen s. 14. Arealplanen legger, ifølge planbeskrivelsen, til rette for 1140 nye boenheter. Det er uklart om områdene kommunestyret vedtok å legge inn før høring er innarbeidet i plandokumentene, med unntak av bestemmelser og kart. Som nevnt i vår innsigelse 28.08.17 mente vi da at arealreserven som er lagt inn i kommuneplanens arealdel blir uforholdsmessig stor. Det er nå lagt inn ytterligere arealer.

Det er viktig med langsiktig planlegging (fram mot 2030), men arealdelen får ofte en kortere virkningstid. Det bør ikke legges inn mer areal enn behovet i 12-årsperioden. Kommunen må videre ha nødvendig styring på arealbruken, slik at man når de ønskede mål. Vi mener således det er nødvendig med en tydeligere lokal prioritering av hvilke utbyggingsområder som er ønskelig innenfor rammene av nasjonale føringer og fylkesplan *Østfold mot 2050*. Det må dokumenteres hvor det er behov for vedlikeholdsutbygging. Vedlikeholdsutbygging av grendesenterne er ment å skulle begrenses til det som er *nødvendig* for å opprettholde levende bygder, slik at et akseptabelt servicenivå opprettholdes.

Vi ber kommunen tydeliggjøre hvordan kommuneplanens arealdel er ment å sikre en utbyggingsfordeling som fylkesplanen legger opp til. I henhold til denne skal 90 % av boligbyggingen skje i områdesenteret Skjærhalden og lokalsentrene Rød, Ødegårdskilen, Hauge og Utgårdskilen. 30 % av utbyggingen bør dessuten skje innenfor langsiktig grense på Skjærhalden, jf. arealregnskapet for Nedre Glomma.

Det fremgår av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging at potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk, at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder og at utvikling av nye, større boligområder må ses i sammenheng med behovet for infrastruktur. Planleggingen skal videre styrke sykkel og gange som transportform. Det er videre viktig å bygge opp et utbyggingsmønster som i større grad kan betjenes med kollektivtrafikk.

Vi stiller spørsmål ved omfanget av foreslåtte boligutbygginger på Hauge og i Utgårdskilen samtidig som det er en pågående prosess for å legge ned Åttekanten skole. I tillegg til klima- og transporteffekter bør planlegging av utbyggingsmønster også vurderes ut fra samfunnsøkonomiske virkninger. Av folkehelse grunner bør det dessuten legges til rette for at barn og unge kan gå eller sykle til skolen. Dette bør tilsa at framtidig utbygging av boliger ved Hauge og Utgårdskilen bør tones ned, da man her vil bli avhengig av skolebuss.

I tillegg til å vanskeliggjøre nasjonal måloppnåelse på transport og klima vil en videreføring/forsterking av det spredte utbyggingsmønsteret på Hvaler kunne gi utfordringer for Fredrikstad og Sarpsborg kommuner og deres mulighet til måloppnåelse i en framtidig byvekstavgift for Nedre Glomma. Det er nødvendig at også nabokommunene følger opp

nasjonale føringer om kompakte tettsteder, redusert transportbehov og tilrettelegging for klima- og miljøvennlige transportformer.

Det er foreslått et nytt område for boliger i Prestegårdsskogen (FB10). Området ligger utenfor fylkesplanens langsiktige grense. Den langsiktige grensen gir kommunene en ytre grense for hvor utbygging, i tråd med arealkvoten, kan legges fram til 2050. Kommuneplanens arealdel har en tidshorisont fram til 2030. Fylkesplanens langsiktige grense har forankring i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, jf. punkt 4.1. Vi kan heller ikke se at forslaget bidrar til det lokale målet om å ivareta naturmangfold, jf. vedtatt planprogram punkt 3.

Det er i Miljødirektoratets Naturbase kartlagt mange funn av rødlistede arter i området, herunder arter som er sårbare (VU), sterkt truet (EN) og kritisk truet (CR). Det er i naturmangfoldloven § 5 gitt forvaltningsmål, om at artene og deres genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt og artene skal forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Det fremgår også som nasjonalt mål i Prop. 1 S Klima- og miljødepartementet (2017-2018) at; «*Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklinga til truga og nær truga arter og naturtyper skal betrast.*» I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging vedtatt 12.06.15 påpekes det at kommunene skal identifisere viktige verdier av naturmangfold og ivareta disse i planene.

Støy

Det er foreslått en generell bestemmelse om støy i § 4.9, men denne er ikke konkret nok til å være en bestemmelse. Retningslinjen for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2016) er en retningslinje for *arealplanlegging*. Det vil si at det ikke gir noen mening i å vise til hele retningslinjen i en bestemmelse som skal gjelde byggesaksbehandling eller være føring for utarbeiding av reguleringsplaner. Det vanlige er å vise til grenseverdiene i tabell 3 om bestemmelsen skal få noen virkning. Vi viser for øvrig til vårt brev til kommunene 16.05.14 *Behov for behandling av støy i planlegging av boligutbygging*.

Videre er vi usikre på hvordan kommunen tenker å praktiskere kommuneplanbestemmelsen kombinert med retningslinje i. til bestemmelsen. Det er ikke i samsvar med T-1442 å tillate avvik fra grenseverdiene i *hele* kommunen. Kommunen kan avsette avvikssoner, men dette skal begrenses til sentrumsområder og kollektivknutepunkt.

Næringsbebyggelse

Det foreslås et område for næringsbebyggelse i Utgårdskilen (FN2). Dette ligger innenfor 100m-beltet, men vi mener det kan aksepteres under forutsetning om at det utarbeides en detaljregulering før tiltak tillates. Det må videre forutsettes at det tilrettelegges for næringsvirksomhet som krever nærhet til sjø/havn, jf. regional kystsoneplan for Østfold 6.1 C). Det bør videre legges inn føringer i kommuneplanens arealdel om at landskap/fjernvirkning og kulturmiljø skal vektlegges ved utarbeidelse av forslag til reguleringsplan, jf. også plan- og bygningsloven § 1-8.

Det er foreslått et nytt område på 250 dekar for næringsbebyggelse for naturbasert næring og turisme ved Saltvik/Pulservik (FN4). Det fremgår av konsekvensutredningen at området ikke er tilknyttet noe senterområde og ligger langt fra fv. 108.

Det har i Hvaler kommune gjennom den senere tid vært lagt inn flere områder for næringsvirksomhet til turisme langs sjøen, og som i varierende grad har gitt ønskede resultater. Vi mener ønsker om slik virksomhet ikke lenger kan overstyre de nasjonale føringene for strandsonen, og særlig ikke når områder også foreslås utenfor fastlagt

senterstruktur. Det fremgår av de rikspolitiske retningslinjene for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen som er videreført i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, at i åpne områder skal det legges vekt på langsiktig forvaltning av naturverdier. Videre fremgår det at ny bebyggelse og anlegg bør skje i tilknytning til eksisterende tettsteder. Disse føringene gjelder også bak 100m-beltet. I 100m-beltet skal det i utgangspunktet være byggeforbud, jf. plan- og bygningsloven § 1-8, og byggeforbudet skal praktiseres strengt i Oslofjordregionen.

FN4 ligger i et ubebygde område mellom Pulservik og Saltvik. Vi mener det er viktig å ivareta de forholdsvis få områdene langs sjøen som ikke allerede er nedbygd. Langs sjøen er det i dag en ubebygde strekning på over 600 m. I dette tilfellet går det en tilnærmet ubebygde sektor helt fra sjøen og til fv. 504. For å sikre en bærekraftig og langsiktig arealforvaltning må forbruket av nytt utbyggingsareal reduseres. Vi savner også en vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12, da det at det ikke er kartlagte naturverdier i offentlige databaser ikke betyr at naturverdier er fraværende.

Vi mener forslaget strider mot statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og fremmer innsigelse til forslaget.

Stokken – bolig og næring

Vi viste i vår innsigelse 28.08.17 til at vi i flere planrunder har gått mot mer utbygging på Stokken, av hensyn til blant annet landskapet. I tillegg til foreslått område for framtidig næringsvirksomhet som vi fremmet innsigelse til i 2017 er det nå også lagt inn ytterligere areal til framtidig næringsvirksomhet (FN3), nytt område for framtidig boligbebyggelse (umarkert i kart) og foreslått arealendringer i sjø (FSA1 og FSA2).

Omtrent hele Stokken omfattes av plan- og bygningsloven § 1-8 med forbud mot tiltak langs sjø. I 100-metersbeltet langs sjøen skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Det fremgår av statlige planretningslinjer at bygging og landskapsinngrep ikke skal tillates på arealer som har betydning for andre formål. Det skal legges vekt på forhold som kan bedre eksisterende situasjon for landskap og allmenn tilgang til sjøen.

Stokken ligger i et estetisk og åpent kystlandskap med holmer, små øyer og skjær. Dette er innfallsporten til Hvaler og representerer en unik mulighet til å oppleve skjærgårdslandskap fra bil. Landskapsområdet er lett tilgjengelig og mye brukt til friluftsliv som bading, soling og fiske. På grunn av tilgjengeligheten brukes området også av personer med ulike grad av bevegelseshemninger og eldre. Hensynet til dette landskapet ble også vektlagt av Norges vassdrags- og energidirektorat da de ga konsesjon for ny kraftlinje til Hvaler den 22.06.16 og stilte krav om sjø- og jordkabel mellom Tangen og Økholmen. Også eksisterende 18 kV skal kables på strekningen.

Vi mener foreslått utbyggingsformål på Stokken er i strid med nasjonale føringer for strandsonen, og fremmer innsigelse til forslaget. En utbygging på stedet bygger heller ikke oppunder noe tettsted eller lokalsenter og vil vanskeliggjøre ønsket måloppnåelse i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi mener foreslått utbygging strider med retningslinjene og innsigelsen forankres også i denne retningslinjen.

Utredning og styringsverktøy

Det er krav om utredning av arealdelen ved blant annet nye områder til utbyggingsformål, ved endret utbyggingsformål, åpning for spredt bebyggelse i LNF-områder. Endring av utfyllende bestemmelser kan også medføre utredningsplikt.

Vi er usikre på om konsekvensutredningen er dekkende for alle de foreslåtte endringene ved rullering av kommuneplanens arealdel. Arealformålet bebyggelse og anlegg vil eksempelvis romme mange ulike formål, inkludert også råstoffuttak og kjøpesenter. Det samme gjelder sentrumsområdene. Det er videre gjort endringer i bestemmelsene som gjør det vanskelig å få oversikt over de totale konsekvensene. Dette gjelder også bebyggelsen som nå foreslås tillatt utvidet/endret med bestemmelser i LNF-spredt bebyggelse.

I en del tilfeller mener vi det er svært manglende eller uklare styringssignaler, noe som også kan gjøre gjennomført utredning lite treffende. Vi er på denne bakgrunn usikre på om beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig til å vurdere effektene av planforslaget. Vi viser for øvrig til momentene i vårt brev 28.08.17.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Hvaler kommune har utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse på bakgrunn av kravene i sivilbeskyttelsesloven § 13 og i tillegg utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse (2017) i henhold til kravene i plan- og bygningsloven § 3-4 (1). I den generelle risikokartleggingen har fokus vært rettet mot sårbarheten ved fastlandsforbindelsen, fv. 108, brannberedskap og strømforsyningen. Som følge av at Hvaler er en øykommune har naturfare og stormflo også vært analysert. Viktige verneverdier i nasjonalparken er også inkludert og sett i sammenheng med hendelser i skipstrafikken. Kommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler har i tillegg samarbeidet om en felles ros-analyse – Nedre Glommas helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Analysen til arealdelen omfatter hovedtemaene Infrastruktur, Naturfare, Forurensing og Ulykker/tilsiktete hendelser. Samlet har kommunen god oversikt risiko- og sårbarhet. Dette gjelder også forslag til nye utbyggingsområder.

I planbeskrivelsen med konsekvensutredning av planens samlede virkninger, er det på sidene 27 – 28 gjort rede for konsekvenser ved uønskede hendelser og avbøtende tiltak. I bestemmelser og retningslinjer er det tatt inn krav om vurdering av grunnforhold og dokumentasjon på avbøtende tiltak ved etablering av ny bebyggelse, endring av eksisterende bebyggelse og ved etablering av ny teknisk infrastruktur, og det er vist til relevante veiledere. Det er også tatt inn bestemmelser om høyspenningsanlegg og overvannshåndtering. Det er videre satt kotehøyde +2,5 moh av hensyn til havnivåstigning og stormflo. Vi konkluderer derfor med at samfunnssikkerhet og beredskap er ivaretatt i planen i henhold til kravene i plan- og bygningsloven.

Andre forhold

Vi ser at det foreslås å legge ut «Steintippen øst» til næringsbebyggelse (ikke råstoffuttak), med begrunnelse i at det er svært kontroversielt å anlegge pukkverk der. Det er derfor foreslått å endre § 5.1.6. Vedtatt reguleringsplan for Steintippen Øst fra 2017 ligger imidlertid inne i vedlegg til bestemmelsene og viser at reguleringsplanen gjelder foran kommuneplanens arealdel ved motstrid. Dette bør avklares.

Med hilsen

Karsten Butenschøn e.f.
miljøverndirektør

Carl Henrik Jensen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Kopi til:

Østfold fylkeskommune e-post

Statens vegvesen Region Øst e-post