



SARPSBORG KOMMUNE TEKNISK ADMINISTRASJON
OG PLANLEGGING
Postboks 237
1702 SARPSBORG

Saksbehandler, innvalgstelefon
Carl Henrik Jensen, 69247049

Sarpsborg – innsigelser og faglige merknader til ny høring av kommuneplanens arealdel 2024 - 2036

Vi viser til brev datert 20. desember 2023 med høring av kommuneplanens arealdel 2024-2036.

Kommunen har gjennomført et veldig stort arbeid med rullering av arealdelen. Vi mener det er uheldig at det foreslås så mange endringer etter gjennomført mekling i 2022.

Statsforvalteren fremmer innsigelser til følgende foreslåtte arealendringer:

- **Brunsbkollen II**
- **Kalnes helsepark**
- **Nedre Vetaberget, Opstad/Greåkerdalen, B22**
- **Parkåsen B-21, Tunborg**
- **Batterifabrikk på Hasle (forklaring under vår vurdering)**

Vi viser til våre vurderinger 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 og merknader.

Bakgrunn

Forslag til ny kommuneplans arealdel ble opprinnelig sendt på høring i 2020. Noen endringer i forslaget ble sendt på høring i 2021. Statsforvalteren fremmet flere innsigelser til det første forslaget i vårt brev 19. februar 2021, og til noen av endringene i vårt brev 30. august 2021. Det var i ettertid flere møter for å løse noen av innsigelsespunktene og det ble gjennomført mekling 15. juni 2022. Med unntak av innsigelsen fra Mattilsynet kom partene til enighet i meklingen.



Det nye planforslaget inneholder endringer som følge av tidligere innsigelser og meklingsresultatet. Det er imidlertid også gjort andre endringer i planforslaget, noen etter forslag fra kommunedirektøren og andre etter forslag fra bystyret.

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

Vi vil innledningsvis (igjen) berømme kommunens arbeid med informasjon om planforslaget på deres nettsider gjennom «fortellingskart», bruk av «spor endring»-funksjoner i høringsdokumenter og egne dokumenter som opplyser om endringene. Det er samlet sett gjennomført et veldig stort arbeid med rullering av arealdelen, og det ville være en fordel om planforslaget nå kunne nærme seg et endelig vedtak.

Vi mener derfor det er uheldig at det foreslås såpass mange endringer etter gjennomført meklingsarbeid av tidligere planforslag. Når det også foreslås endringer som kommer i konflikt med nasjonale og regionale føringer øker sannsynligheten for at planprosessen drar ytterligere ut i tid.

Det er også noen av forslagene som vi mener utfordrer meklingsresultatet. Vi ble i meklingsarbeidet blant annet enige om at vi trakk innsigelsen til etablering av batterifabrikk på Hasle under forutsetning om at boligområdene Guslundåsen øst og Delås Søndre/Navestad (ny del) ble tatt ut. Når det nå legges inn nye boligområder med tilsvarende trafikkøkningsutfordringer som disse to boligområdene mener vi det i så fall ikke lenger er enighet om dette punktet. Dette resulterer i at vår **innsigelse** til batterifabrikk på Hasle ikke lenger kan anses løst. Dersom Brunsbykollen II og Parkåsen B-21 tas ut av planforslaget vil vi trekke denne innsigelsen. Vi viser til vår omtale av disse områdene lenger ned i uttalelsen.

Generelle vurderinger av planforslaget ut fra de nasjonale og regionale interesser vi skal ivareta
Vi viser her også til våre tidligere uttalelser for omtale av aktuelle føringer og merknader.

Siden forrige høring er det vedtatt nye *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Planforslaget bør oppdateres for å innarbeide disse forventningene i kommuneplanens arealdel. Omdisponering og nedbygging av dyrka jord og karbonrike arealer, inkludert myr, våtmark og skog, skal unngås så langt som mulig. Jordvern er også fremhevet som viktig for samfunnssikkerhet og beredskap. Behovet for tilstrekkelig næringsareal, med minst mulig negative konsekvenser for klima, miljø og samfunn, må ses i et regionalt perspektiv. Det må prioriteres gjenbruk og mer effektiv utnyttelse av eksisterende næringsarealer og infrastruktur. De «grå arealene» og potensialet for fortetting/transformasjon må utnyttes før det tas i bruk nye natur- og landbruksarealer til utbygging.

Det er nå også klart at Sarpsborg kommune (Nedre Glomma) skal inn i forhandlinger om en byvekstavgift. Det overordnede målet for en byvekstavgift er at klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i



persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange (nullvekstmålet). Arealplanlegging er et svært viktig virkemiddel for å bidra til måloppnåelse og det vil være gunstig om kommunen går inn i forhandlingene med et godt plangrunnlag. Andre virkemidler, som bompenger og parkeringsavgifter, er ofte kontroversielle og har i tillegg sine økonomiske og sosiale virkninger. Lokalisering av boliger, arbeidsplasser og næringsvirksomheter påvirker hvor mye biltrafikk som skapes. Dette påvirker behovet for daglige reiser, lengden på reisene og konkurranseforholdet mellom bruk av privatbil og andre mer miljøvennlige transportformer.

Vi ser det som viktig at kommunen har god styring på hvor ulike virksomheter tillates etablert, ut fra prinsippet om «rett virksomhet på rett plass» eller «ABC-prinsippet». [Kommunal- og distriktsdepartementets uttalelse](#) og vår juridiske avdelings vedlagte vurdering av bestemmelsene opplyser om noen begrensninger i hva det kan gis bestemmelser om i kommuneplanens arealdel. Vi mener i lys av dette at krav til utarbeidelse av reguleringsplaner blir spesielt viktig. Vi vil derfor be kommunen vurdere om bestemmelsene og arealformål i stor nok grad ivaretar kommunens mulighet for styring og om krav til utarbeidelse av reguleringsplan (plankrav) må strammes inn.

Noe av den samme problemstillingen har dukket opp med regional bestemmelse for lokalisering av handel. Departementet har i en klageavgjørelse i Fredrikstad uttalt at «Det er naturlig å forstå forarbeidene slik at en regional planbestemmelse ikke lenger gjelder når denne blir erstattet av en kommune- eller reguleringsplan...» «... Departementet legger etter dette til grunn at Fredrikstads kommuneplan vedtatt 18. juni 2020 medfører at den regionale planbestemmelsen ikke lenger gjelder for det omsøkte området i Fredrikstad kommune.» Vi ber kommunen kvalitetssikre om bestemmelsene (inkludert plankrav) og arealformål har tilstrekkelig styring på etablering av forretningsvirksomhet.

Samfunnssikkerhet

Ved første høring av kommuneplanens arealdel fremmet vi innsigelse på bakgrunn av mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnssikkerheten. Kommuneplanens arealdel ivaretok ikke kommunens plikt etter plan- og bygningsloven § 4-3 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Vi ga også sterke anbefalinger knyttet til arbeidet med konsekvensanalysen.

Revidert planmateriale, hvor det er utarbeidet en ny ROS-analyse, ivaretar samfunnssikkerhet på en tilstrekkelig måte. Vi stiller oss bak kommunedirektøren sin vurdering om at «alle mangler påpekt av Statsforvalteren skal nå være utbedret». Risiko- og sårbarhetsanalysen beskriver planforslaget på en tilstrekkelig måte, i tillegg til å ta for seg endringer i risiko- og sårbarhetsforhold som følge av planlagt utbygging. Farene blir videre fulgt opp i hensynssoner og planbestemmelser. Konsekvensutredningen er også gjennomgått på ny som følge av revidert ROS-analyse. Vi vurderer at planforslaget ivaretar kravene til samfunnssikkerhet.

Kommunen har foreslått flere endringer i revidert høringsutkast. Noen områder er endret fra et nåværende utbyggingsformål til et annet. Disse er konsekvensutredet, men det er ikke gjort en ROS-analyse av disse. Planmyndigheten skal, etter krav i plan- og bygningsloven § 4-3, påse at det ved utarbeidelse av planer for utbygging utarbeides en ROS-analyse, eller selv utarbeide en. Videre står det at analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. På bakgrunn av kravet i plan- og bygningsloven § 4-3 vil vi sterkt tilråde at kommunen gjennomfører ROS-analyser for disse områdene, slik at eventuelle farer og sårbarheter blir ivare tatt. Dette gjelder *Nordbyveien 210, Hafslundsøy og Tingvoll, kombinert tjenesteyting-bolig*.



Plankartet med hensynssoner viser hensynssone H320 Flomfare. I planbestemmelsene, § 4.17 Flomfare og overvann, henvises det til hensynssone H310. Hensynssone H310 er Ras- og skredfare. Vi antar at kommunen her egentlig mener hensynssone H320. Vi anbefaler derfor at kommunen retter opp i dette i planbestemmelsene slik at det henvises til riktig hensynssone.

Jordvern og matproduksjon

Kommunen har gjort en omfattende jobb med å gjennomgå avsatte byggeområder og vurdere tilbakeføring av byggeområder på jordbruksområder til LNF-formål. Vi har også forståelse for de utfordringene det fører med seg å planlegge for vekst og utvikling i en kommune med svært mye produktivt landbruksareal. Det er likevel en forventning at kommunen fører en svært restriktiv arealpolitikk, og at det kun åpnes for omdisponering av dyrka jord i tilfeller hvor samfunnsnyten er svært høy og hvor det ikke foreligger realistiske alternativer.

Vi vil også berømme kommunen for å ha lagt frem et utfyllende arealregnskap som viser hvor stor andel dyrka og dyrkbar mark som tas ut av gjeldende kommuneplan og hva som legges inn i den nye kommuneplanen. Dette gjør det lettere å ta stilling til planen som en helhet, både for de som berøres av arealdisponeringene og for beslutningstakerne.

Naturmangfold

Det ser ut til at «Temakart natur», som danner grunnlag for hensynssone naturmiljø H560, ikke inneholder naturtyper kartlagt etter Natur i Norge (NiN) og Miljødirektoratets instruks. Vi ber om at dette gjennomføres.

Vannmiljø

Vi ser positivt på at hensynet til vannmiljø nå er synliggjort med en retningslinje om at det ved nye tiltak og inngrep som kan ha negativ påvirkning på miljøtilstanden til en vannforekomst, skal redegjøres for dette i reguleringsplan og søknad om tiltak, og veies opp mot miljømålet til vannforekomsten.

Videre er det viktig at vannmiljø er tema konsekvensutredningen og at miljøtilstand, miljømål og konsekvenser for miljømål er omtalt for de nye innspillene. For B-21 Parkåsen står det i konsekvensutredningen at det må settes krav i reguleringsplanen som sikrer at utbyggingsområdet ikke forverrer vannkvaliteten i Tunevannet. For AB-4 Flytende badstue(r) på Tunevannet fastsetter planbestemmelsene at tiltaket ikke skal *forringe* vannmiljøet.

Vi vil presisere at ny arealbruk, aktiviteter og utslipp heller ikke må gjøre det vanskeligere å nå miljømålene. Vannforskriften § 4 fastsetter at tilstanden i overflatevann i tillegg til å beskytte mot forringelse også skal forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand.

Der planforslaget åpner for badstuer og bade-/fiskebrygger i vassdrag, minner vi om at fysiske installasjoner, selv om de flyter, krever tillatelse fra fylkeskommunen eller Statsforvalteren etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag dersom ikke Norges vassdrags- og energidirektorat konsesjonsbehandler etter vannressursloven § 8. Ved eventuell fjerning av kantvegetasjon skal Statsforvalteren vurdere om det er behov for en dispensasjon fra § 11 i vannressursloven. Videre omfattes inngrep i vann, også forankringer på bunnen, av forurensningsregelverket, og Statsforvalteren må vurdere om det er behov for tillatelse etter forurensningsloven § 11.



Avløp

Konsekvensutredningen nevner for flere utbyggingsområder at det vil være behov for oppgradering av kommunens avløpssystem, herunder ledningsnett og pumpestasjoner. I forslaget til rekkefølgebestemmelser står det i § 4.3 Utbyggingsrekkefølge: «Utbygging i områder avsatt til framtidig bebyggelse og anlegg kan ikke igangsettes før tilfredsstillende vann- og avløpskapasitet er etablert.» Videre står det at det kan settes rekkefølgebestemmelser for utbygging av teknisk infrastruktur i reguleringsplanen.

Siden forrige høring av planforslaget har Miljødirektoratet i brev av 13. mai 2022 understreket at alle tilførsler til Oslofjorden som kan føre til eutrofi, må reduseres så raskt som mulig, og at dette også inkluderer organisk stoff. Miljødirektoratet understreker derfor at arbeidet med å oppfylle sekundærrensekravet ikke må stoppe opp. På bakgrunn av dette vil tilknytning til avløpsanlegg som i dag ikke oppfyller sekundærrensekravet, bidra til en forverring av situasjonen i Oslofjorden.

Vi viser også til vårt brev av 30. januar 2024 til kommunene om [Statsforvalterens forventninger til ivaretagelse av avløpshåndtering i kommunens arealplanlegging](#).

Kommunen legger opp til nye utbygginger i områder uten tilfredsstillende renseløsninger for avløp, da Alvim avløpsrenseanlegg (RA) i dag er overbelastet og ikke klarer sekundærrensekravet. Kommunen har også sendt søknad om full nedstengning av Alvim RA i 3 mnd. i perioden oktober - desember 2025, i forbindelse med ombygging og utvidelse av Alvim RA. Alvim RA skal stå klar med økt kapasitet og nitrogenrensing, og ferdig innkjørt, 1. juli 2027.

Vi presiserer derfor at nye påslipp til avløpsrenseanlegget ikke må skje før nytt Alvim RA er klart. Så lenge Alvim renselanlegg ikke overholder krav til utslipp, vil ethvert nytt påslipp av nye abonnenter, private eller næring, bli betraktet som en forsettlig økning av ulovlig utslipp.

Vi mener forslaget til rekkefølgebestemmelse om «tilfredsstillende» avløpskapasitet ikke i tilstrekkelig grad sikrer avløp som kritisk infrastruktur. Rekkefølgebestemmelsen må sikre at før tilknytning av avløpsvann må det kunne dokumenteres at det aktuelle avløpsanlegget driftes i henhold til tillatelse og forurensningsregelverket, samt at det har kapasitet til å kunne motta den forventede mengden avløpsvann fra den foreslåtte utbyggingen.

Vi har nå innskjerpet praksis på dette området, men fordi dette er tredje høring av planforslaget fremmer vi ikke innsigelse på dette punktet nå. Vi har likevel en **sterk forventning til kommunen om å ta inn en slik rekkefølgebestemmelse**, og vi vil følge dette opp ved høring av reguleringsplaner. Dersom kommunen legger opp til nye utbygginger i områder der planlagt avløpsløsning vil være i strid med tillatelse eller forurensningsregelverket, uten å fastsette rekkefølgebestemmelser som ivaretar avløp som kritisk infrastruktur, vil vi kunne ha innsigelse til reguleringsplaner.

Vurdering av konkrete arealendringer ut fra de nasjonale og regionale interesser vi skal ivareta [Brunsvykollen II \(innsigelse\)](#)

Foreslått arealendring utgjør ca. 115 dekar og består i sin helhet av produktiv skog. 61 dekar av arealet er kartlagt som dyrkbar jord. Området ligger ca. 12 km fra sentrum og vil følgelig bli bilbasert. Vi mener dette omfanget går langt over det som kan anses å være «vedlikeholdsutbygging» av lokalsentre, jf. regional plan *Østfold mot 2050*. Detaljregulering for Brunsvykollen ble vedtatt i 2018, og innebar en større utbygging av boliger. Vi mener denne bør dekke behovet for boligutbygging i området for en periode. Området har dårlig kollektivdekning og ligger langt fra sentrum. En så stor



utbygging vil komme i konflikt med *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Arealet er også en del av et viktig friluftsområde.

Det er ettersendt en konsulentrapport som viser at deler av arealet som av NIBIO er kartlagt som dyrkbart ikke vil være egnet for oppdyrking ut fra helningsgrad og jorddybde. Vi bestrider ikke funnene i rapporten, men understreker at dyrkbar jord har stor verdi både for framtidig matsikkerhet, og for å opprettholde karbonbinding, vannhusholdning, naturmangfold og andre økosystemtjenester. Vi mener det er svært uheldig å åpne for ytterligere fragmentering og nedbygging av LNF-områdene i denne delen av kommunen, og legger vekt på at arealinnspillet fører til varig tap av dyrkbare arealer. Vi legger også vekt på at boligbehovet bør være dekket gjennom planperioden, og at det dermed ikke er tungtveiende samfunnsinteresser som tilsier at jordvernet bør vike.

Vi fremmer **innsigelse** til foreslått arealendring. Innsigelsen er begrunnet i konflikt med statlige føringer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, nasjonale jordverninteresser og kartlagt friluftsområde.

Parkåsen B-21, Tunborg (innsigelse)

Vi uttalte i 2021 at foreslått formålsendring av næringsområde Tunborg (KPS-tomta) burde beholdes som næringsformål. Bakgrunnen for dette var kommunens uttalte behov for areal til næringsformål og at etablering av boliger her kunne gi økt press for ytterligere boligbygging nordover. Ved varsel om oppstart av detaljregulering for dette området har vi også påpekt utfordringer med trygg skolevei. Vi vil igjen oppfordre kommunen til å revurdere denne foreslåtte arealendringen.

Det foreslås nå også en boligbygging nordover, med Parkåsen B-21. Området ligger på utsiden av langsiktig grense for tettbebyggelse i regional plan *Østfold mot 2050*. Den langsiktige grensen er ment å vare fram til 2050 for å ivareta arealstrategien om en mer bærekraftig utvikling. Arealet ligger også lenger fra Grålumveien og et godt kollektivtilbud. Vi mener forslaget kommer i konflikt med *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* og regional plan *Østfold mot 2050* og fremmer derfor **innsigelse** til forslaget.

Arealet hvor det er foreslått formålsendring er ikke naturtypekartlagt, men området kan være viktig for blant annet nordflaggermus, jf. kartlagt overvintringslokalitet ved Abborgberget. Dette er en art som er vurdert som sårbar (VU) på *Norsk rødliste for arter 2021*. **Innsigelsen** til foreslått planendring begrunnes også med hensyn til denne.

Kalnes helsepark (innsigelse)

Det er isolert sett positivt at byggeformålet justeres for å ta hensyn til faunapassasjen som erstatter tidligere innregulert viltovergang ved sykehuset. Utbyggingsformålet utgjør ca. 185 dekar, hvorav ca. halvparten er avsatt til LNF-formål i gjeldende arealdel. LNF-arealet består av produktiv skog på høy bonitet og er kartlagt som dyrkbar jord. Den foreslåtte avgrensingen vil beslaglegge 128 dekar dyrkbar jord. Til sammenligning vil gjeldende avgrensing beslaglegge 50 dekar dyrkbar jord. Den dyrkbare jorda ligger i tilgrensing til fulldyrka jord i aktiv drift, og vil trolig være egnet for oppdyrking og matproduksjon. Sarpsborg har et gunstig klima for korn- og grønnsaksproduksjon, og større dyrkbare arealer i denne klimasonen har nasjonal verdi. I tillegg til tap av dyrkbar jord, vil avgrensingen legge økt press på jordbruksområdene i nord ved at byggeområdet trekkes tett inntil jorder i aktiv drift.



Ut fra nasjonale jordverninteresser fremmer vi **innsigelse** til planforslaget. Vi mener området må avgrenses mot nord slik at jordressursene og landbruksinteressene ivaretas.

Kommunen har i konsekvensutredningen påpekt at siden arealet innebærer et bytte og at utbyggingsformålet forblir like stort vurderes ikke endringen å påvirke prinsippene om lokalisering. Utbyggingsformålet er imidlertid trukket noen hundre meter lenger mot nordøst. Vi mener dette vil kunne påvirke ansattes og besøkenes reiseform og dermed være uheldig av hensyn til føringene om samordnet areal- og transportplanlegging. Arealendringen vil også legge ytterligere beslag på et friluftsområde som er kartlagt som viktig i Miljødirektoratets Naturbase. **Innsigelsen** vår til arealendringen forankres også i dette punktet. Vi stiller også spørsmål ved om det er behov for et så stort utbyggingsareal til det angitte formålet. Det er store parkeringsarealer rundt sykehuset og arealene bør kunne utnyttes mer arealeffektivt.

Nedre Vetaberget, Opstad/Greåkerdalen, B22 (innsigelse)

Området har i dag arealformål som tilgodeser friluftinteressene. Området utgjør en del av et kartlagt friluftsområde i Miljødirektoratets Naturbase og er verdisatt som *svært viktig*.

Konsekvensutredningen viser til at det er 50 m til barnehage og at nærmest hele området er registrert brukt til lek av barn og unge og bærer tydelig preg av å være i bruk. Vi har også mottatt innspill fra Tyrihans barnehage som bekrefter at området brukes av barnehagen.

Vi mener planforslaget kommer i konflikt med *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen* og fremmer derfor **innsigelse** til forslaget. Det fremgår av retningslinjene at det skal finnes arealer hvor barn og unge kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Området er åpenbart i bruk til dette. Vi ser det som særlig viktig at det finnes *naturarealer* hvor barn kan leke og oppholde seg da dette bidrar til barns aktivitet og utvikling, og til deres forståelse av naturen.

Det fremgår av de nasjonale forventningene at barn oppholder seg store deler av dagen i barnehagen. Gode og trygge uteområder er viktig og kan bidra til mer likeverdige oppvekstvilkår. Det forventes at det legges til rette for varierte tilbud for lek og opphold.

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1 sier at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planleggingen. Planer skal videre bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde, jf. pbl. § 3-1 tredje ledd. Det er i FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 fastsatt følgende: «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

I og med at foreslått utbygging av området også kommer i konflikt med et friluftslivsområde som er kartlagt som svært viktig fremmer vi også **innsigelse** på denne bakgrunnen. Tilbud som Greåkerstien med tilhørende natur- og kulturlandskapsarealer bør være et viktig aktivitetstilbud for befolkningen i området, også i framtiden.

Kampenes/Holtenga, N-14

Vi har til en viss grad forståelse for at det er ønske om å legge inn areal til næringsbebyggelse når tidligere foreslått arealendring i Kalnesskogen er tatt ut. Etableringen av Viken Park (i Fredrikstad) er imidlertid ment å være et regionalt næringsområde, som bør kunne dekke mye av behovet for areal til næringsvirksomhet i regionen en god stund framover. Foreslått arealendring utgjør 260 dekar og består i hovedsak av skog. Arealet omfatter også 2,8 dekar fulldyrka jord i øst, grensende mot riksvei 22. Som konsekvensutredningen beskriver ligger området utenfor bysonen og kollektivsonen. Det er



videre omtrent 7 km til E6 og trafikken vil da gå gjennom blant annet et av de tre bydelssentrene hvor kommunen planlegger for høyere tetthet.

Arealendringen vil innebære varig tap av produktiv skog og dyrka mark, samt økt belastning på de tilgrensende jordbruksarealene i nord. Statlige jordvernforinger er vesentlig skjerpet inn de senere år, senest gjennom siste revidering av nasjonal jordvernstrategi i 2023. Det innskjerpede jordvernålet tilsier at kommunene må strekke seg svært langt for å hindre tap av dyrka jord, og at også mindre og isolerte jorder må sikres for fremtiden. En stor andel av den gjenværende dyrka jorda i Norge består nettopp av mindre, inneklemt arealer, og ivaretagelse av disse er en forutsetning for at jordvernålet skal la seg gjennomføre. Videre mener vi det er viktig å opprettholde et klart skille mellom byggeområder og jordbruksområder. Slik innspillet er utformet, vil ca. 800 meter avgrensning av fulldyrket jord i nord. En slik avgrensning vil utfordre intensjonen bak LNF-formålet, og kan føre til konflikter, ulemper og til økt utbyggingspress på jordbruksarealene.

Vi mener omdisponering av 2,8 dekar fulldyrka jord vil være i strid med nasjonale jordvernforinger, og forventer at dette hensyntas i planleggingen. Vi mener det vil være klart mest formålstjenlig å justere avgrensningen slik at jordet tas ut av arealendringen i sin helhet nå. Vi vil ikke motsette oss at jordet inngår i arealendringen, men vil forbeholde oss retten til å fremme innsigelse dersom jordvernet ikke ivaretas i reguleringsprosessen. Tilsvarende forventer vi at det i reguleringsarbeidet settes av en ubebygde buffersone mot det fulldyrka arealet i nord.

Ut fra kartgrunnlaget inngår også noen mindre bekkedrag. Vi legger til grunn at videre reguleringsplanarbeid for området ivaretar bekkene i sine naturlige løp som en del av den blågrønne strukturen. Videre minner vi om at også vassdrag som ikke inngår i vannforekomster i regional vannforvaltningsplan, omfattes av vannforskriftens miljømål.

Nationaltomta, Kurland, BA.B-9

Vi forutsetter at det som omtalt i konsekvensutredningen reguleres inn et større lekeareal som erstatning for det som beslaglegges, jf. *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen*.

Nordbyveien 210, Hafslundsøy

Tunet og bygningsmassen er ikke lenger i bruk til jordbruksformål, og de omkringliggende områdene mot nord er regulert til golfbane. Vi minner om at reguleringsplanen for Øya golfpark har bestemmelse om at golfbanen skal tilbakeføres til landbruksformål dersom golfvirksomheten opphører. Vi mener det vil være uheldig å åpne for ytterligere boligbygging tett på arealer som på et senere tidspunkt skal kunne benyttes til jordbruk. Omdisponering av det tidligere gårdstunet til bolig vil også kunne utløse behov for ny nedbygging dersom golfbanen senere skal tilbakeføres til landbruk og det oppstår behov for nye driftsbygninger. Vi **fraråder** at området omdisponeres, og anbefaler sterkt at det bevares som en buffer mot golfbanen og som en fremtidig reserve for driftsbygninger.

Vi viser også til vår merknad ovenfor (under samfunnssikkerhet) om manglende ROS-analyse for denne endringen.

Kolstad, O-3

Vi fremmet innsigelse til tidligere forslag om å sette av området til bolig. Området er nå foreslått avsatt til tjenesteyting. Vi vil ikke motsette oss dette, men vil signalisere at det i så fall må være av begrenset omfang og at det ikke kan forventes særlig ny utbygging av området. Vann og



avløpsforholdene må også ivaretas. Vi forutsetter at området reguleres for å klaregjøre omfang og vilkår for bruk.

Tingvoll

Vi er noe skeptiske til utbygging av boliger i dette området, da vi er usikre på hvordan skoleveien for barn og unge vil være til skolen. En boligutbygging her bør eventuelt ses i sammenheng med videre utvikling av infrastrukturtiltak på Grålum. Vi viser også til vår merknad ovenfor (under samfunnssikkerhet) om manglende ROS-analyse for denne endringen. Området er støyutsatt, og må hensyntas ved eventuell utarbeidelse av reguleringsplan.

Gatedalen avfallsanlegg

Utvidelse av avfallsanlegget ved Gatedalen lå inne i høringsutkastet til ny arealdel i 2020. Utvidelsen omfatter ca. 20 dekar fulldyrka jord av god og svært god jordkvalitet. Vi vil minne om at statlige føringer for jordvern er blitt vesentlig innskjerpet siden arealdelen først ble sendt på høring, senest gjennom revidert nasjonal jordvernstrategi i 2023. I disse føringene ligger det en forventning om at kommunen foretar en kritisk gjennomgang av samtlige arealdisponeringer som berører dyrka og dyrkbar jord, og vurderer disse opp mot gjeldende jordvernmål. Vi vil på det sterkeste anbefale at kommunen vurderer utvidelsen på nytt, og at arealet tilbakeføres til LNF-formål. Vi forventer også at arealet holdes ubebygget inntil alt øvrig areal innenfor avfallsanlegget er fullt utnyttet.

Hafslundsøy natursti, fiskebrygge og parkering AB-3

Det står i konsekvensutredningen at det ikke er registrert noen naturtyper i nærområdet. Vi kan ikke se at dette stemmer da fiskebrygga er planlagt på en kartlagt naturtype med åpen fastflommark. Dette er en naturtype som er nær truet (NT) på *Norsk rødliste for naturtyper 2018*. Det bør være mulig å legge til rette for denne type tilbud uten å berøre kartlagte naturverdier. Vi viser for øvrig til plan- og bygningsloven § 1-8.

Innsigelsene som er fremmet er basert på de føringene som er gitt i:

- Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16 - klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis.
- Landbruks- og matdepartementets jordvernbrev i 2018 og senere jordvernbrev.
- Helsedirektoratets klargjøring av innsigelsespraksis på folkehelseområdet i 2020.

Ellers viser vi til [Statsforvalterens forventninger til kommunal arealplanlegging for 2024](#) og til [overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde](#).

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
direktør – klima- og miljøvernavdelingen

Eli Kristin Nordstien
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent



Innsigelsene som fremmes er også godkjent av direktør for landbruksavdelingen

Medsaksbehandlere:

Trygve Westrum Solem, Lise Økland, Anne Danielsen Haugland, Celine Iversen og Torill Hasle

Vedlegg: Juridisk vurdering av foreslåtte bestemmelser



Juridisk vurdering av foreslåtte bestemmelser

Statsforvalterens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven.

Hvilke bestemmelser en kommuneplan kan ha er uttømmende fastlagt i plan- og bygningsloven. På den bakgrunn vil bestemmelser som ikke er hjemlet i loven, være ugyldige. Kommunen har, som ansvarlig myndighet, det primære ansvar for utarbeiding av planverket. Vi presiserer at vi med dette ikke har foretatt en lovlighetskontroll av bestemmelsene. Kommunen må selv påse at de vedtatte bestemmelser er lovlig forankret.

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 bygningslovens §§ 11-8 til 11-11. For at en planbestemmelse skal hjemle en avslagsgrunn, må denne være tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis.

Vi uttalte oss til planbestemmelsene ved det forrige høring, 19. februar 2021. Vi ser at enkelte av bestemmelsene vi nå kommenterer, ikke ble kommentert ved sist uttalelse. Vi har derimot ved nærmere gjennomgang sett at det er enkelte bestemmelser som trenger en nærmere vurdering. Vi minner om at vi ved gjennomgang av bestemmelsene ikke har gjort en juridisk kontroll av bestemmelsene, og at vi ved vår gjennomgang ikke nødvendigvis har sett alle uheldige bestemmelser. Vi har også fra forrige uttalelse mottatt tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet om hvor detaljerte bestemmelsene kan være i kommuneplanene. Vår henvendelse til departementet og departementets tolkningsuttalelse finnes på [vår nettside](#). For øvrig viser vi til generell veiledning gitt i vår tidligere uttalelse til planbestemmelsene.

Juridisk avdeling har noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene til kommuneplan for Sarpsborg 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.

Skjønnsmessige bestemmelser

Utgangspunktet i bygningsretten er at tiltakshaver har 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. Ord som «kun», «bør», «kan», m.v. gir ingen avslagshjemmel.

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

¹ Deres referanse 21/3893-3



«Klare og entydige bestemmelser

Det vedtatte plankartet og bestemmelsene må tolkes konkret for hver enkelt arealplan. Siden en reguleringsplan kan være svært inngrepene 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 skjønsmessig vurdering til byggesaksbehandlingen, så vil den ofte ikke være tilstrekkelig klar og entydig. Det er behov for å ha en forutsigbar plan 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.»

Noen av de foreslåtte bestemmelsene fremstår som skjønsmessige og kan bli vanskelige å praktisere. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende opplisting av bestemmelser vi anser som skjønsmessige. Bestemmelsene bør klargjøres og/eller det bør muligens vedtas retningslinjer som sier noe om det nærmere vurderingstemaet. Vi viser eksempelvis til: (vilkår som kan bli vanskelig å praktisere er markert med kursiv)

- § 4.30 Belysning (jf. pbl § 11-9 pkt. 6) Utvendig belysning skal bidra til trygghet og trivsel i bebygde områder. Utvendig belysning *bør* ikke være til sjenanse for mennesker eller dyr. Ved valg og utforming av utendørs belysning *bør* mengden strølys begrenses så mye som mulig.
- § 5.1.1.1 b) Følgende kan beregnes som uteoppholdsarealer, *forutsatt at kommunen vurderer det som egnet* til lek, opphold og rekreasjon: i. Offentlige, felles eller private uteoppholdsarealer og hager ii. Blågrønne elementer.
- § 5.1.3.1 h) Badestamp, svømmebasseng og lignende *kan* tillates og inngår som opparbeidet uteareal.
- § 5.2 a) Grønnstruktur er arealer som inngår i naturområder, turdrag, friområder og parker. Sammenhengende grøntdrag, grønne lunger, turveier, områder for lek og rekreasjon, samt dammer, bekker og vannflater skal ivaretas og styrkes. Minimumsbredde på turdrag og korridorer *bør* være 30 meter.
- § 5.3.3 a) Bebyggelsen skal ikke overstige det *etter kommunens skjønn* normale behovet for bosetting på eiendommen.

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 veilederen til kommuneplanens arealdel, utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022, står det følgende:

«4.4.7 Hva man ikke kan gi bestemmelser om

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. Unntak bestemmelser om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og – overvåkning, jf. pbl. § 11-9 nr. 8. I forslaget er det flere bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt som ikke gjelder ved utarbeiding av reguleringsplaner. Vi ber kommunen være oppmerksom på dette.

Bestemmelser om tomtestørrelse

§ 5.3 bokstav c, som gjelder LNF-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, har følgende Ordlyd (vår understrekning):

- ii) Fradeling til landbruksformål. Bolig- og fritidseiendommer skal ikke omfatte dyrket mark og skal ikke overstige henholdsvis 2000 og 1000 m².
- iii) Fradeling av arealer som etter kommunens vurdering har marginal betydning, dersom disse ikke berører dyrket/dyrkbar mark, eller er i strid med viktige landbruks-, natur- eller friluftinteresser. Bolig- og fritidseiendommer skal ikke overstige henholdsvis 2000 og 1000 m².

Fra Spørsmål og Svar siden til Kommunal- og distriktsdepartementet står følgende om dette:
«11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Spørsmål: Er det hjemmel for å fastsette en minste tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel?

Svar: Daværende Miljøverndepartementet har i en uttalelse fra 1992 til PBL.1985 § 20-4 andre ledd bokstav b) uttalt at loven ikke hjemlet kommuneplanbestemmelse om minste tomtestørrelser. Spørsmålet er om det samme gjelder gjeldende plan- og bygningslov fra 2008. Det er ikke holdepunkter i forarbeidene for en endring her, og vi legger derfor til grunn at det heller ikke etter gjeldende lov er hjemmel for å fastsette bestemmelser om minste tomtestørrelse. Kommunen kan imidlertid ha bestemmelse om plankrav og unntak fra plankrav, jf. § 11-9 nr. 1. Er det gitt krav om utarbeiding av reguleringsplan, kan man f.eks. fastsette at kravet ikke gjelder ved fradeling av boligtomt med tomtestørrelse minimum og maksimum xxx m².»

Spørsmålet er om det er anledning til å ha slike bestemmelser til LNF-spredt bebyggelse. I pbl. § 11-11 nr. 2 står det at det at spredt utbygging kan tillates gjennom søknad eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen. Vi kan ikke se at angivelse av tomtestørrelse er omfattet av disse kriteriene. Vi ber kommunen vurdere dette nærmere.

Bestemmelser om næring og handel

I kommuneplanens arealdel er det flere bestemmelser om næring og handel (forretning). Når det gjelder disse formålene, er spørsmålet hvor detaljerte bestemmelser det er anledning til å vedta i kommuneplanens arealdel.

Vi viser blant annet til følgende bestemmelser i de foreslåtte bestemmelsene:



§ 4.28 Bydelssentre (våre understrekninger)

d. Bestemmelsesområde BS_Bydelssenter 01 (Grålum): Ny bebyggelse og endring av eksisterende bebyggelse til kontor, tjenesteyting (service, bevertning, kultur) og handel er tillatt. Områdereguleringen avklarer omfang av kontorarealer med hensikt å ikke svekke sentrum. Det skal sikres gode løsninger for gående, syklende og reisende med kollektivtransport. Det skal etableres offentlige møteplasser/torg. Lokaliseringen av disse avklares gjennom områdereguleringen.

e. Bestemmelsesområde BS_Bydelssenter_02 (Borgen): Ny bebyggelse og endring av eksisterende bebyggelse til tjenesteyting (service, bevertning, kultur), kontor/ administrasjon og handel med småvarer er tillatt. Ny bebyggelse til handel med store varer eller lager/industri er ikke tillatt. Utvidelser av eksisterende virksomheter kan tillates. Det skal utvikles et offentlig torg/møteplass ved Skjeberg administrasjonsbygg. Gjennom felles regulering av flere eiendommer under ett jf. bestemmelse § 3.8 skal gode overganger sikres mellom bolig- og næringsfunksjoner. Ved regulering må kobling til kjernen i bydelssenteret (ved Skjeberg administrasjonsbygg) sikres.

f. Bestemmelsesområde BS_Bydelssenter 03 (Greåker): Ny bebyggelse og endring av eksisterende bebyggelse til tjenesteyting (service, bevertning, kultur), kontor/ administrasjon og handel med småvarer er tillatt. Ny bebyggelse eller endring av eksisterende bebyggelse til handel med store varer eller lager/industri er ikke tillat, med unntak av mindre utvidelser av eksisterende virksomheter. Gatestrukturen langs Greåkerveien skal ivaretas, jf. bestemmelse om bevaring av kulturmiljø § 4.23. Der hvor det er tydelige byggelinjer mot gata skal dette videreføres. Greåker torg skal sikres som offentlig møteplass. Ved store prosjekter nord for jernbanen er det krav om oppgradering av nærmeste jernbaneundergang.

§ 5.1.5 Næringsbebyggelse innenfor områder avsatt til bebyggelse og anlegg

c. Utenfor bydelssentrene tillates kun handel med småvarer som dekker et lokalt behov, dersom dette er i tråd med arealformålet, jf. regional planbestemmelse om lokalisering av handel vedtatt 21.06.2018.

e. Det tillates ikke ny bebyggelse eller bruksendring av eksisterende bebyggelse til kontorformål innenfor følgende regulerte områder: [...]

h. Innenfor område N-14 Kampenes-Holtenga tillates kun plasskrevende virksomheter og/eller avansert produksjonsrelaterte virksomheter. Rene lagervirksomheter tillates ikke. Kontor, hotell og overnatting, bevertning, messehall og konferansesenter tillates ikke.

§ 5.1.7 Kombinert formål kjøpesenter/næringsbebyggelse

a. Avlastningsområder for handel med store varer er avgrenset på plankartet med formål «Kombinert bebyggelse- og anleggsformål». Områdene avsatt til kombinert formål kjøpesenter/næringsbebyggelse kan benyttes til:

i. Handel med plasskrevende varer, dvs. til trelast/byggevarer, gartneri/hagesentre, biler/motorkjøretøy, hvitevarer og møbler

ii. Bilverksteder og håndverksbedrifter

iii. Bensinstasjoner, bilvaskehaller og lignende

iv. Utleie av plasskrevende maskiner

b. Ny bebyggelse, utvidelse eller endring av eksisterende bebyggelse til følgende formål tillates ikke:

i. Handel med småvarer

ii. Kontor, med unntak av følgende:

o Nødvendige kontorarealer i tilknytning til arealformålene nevnt i pkt. a.



o Mindre utvidelser av eksisterende kontorbygninger for eksisterende virksomhet.

iii. Hotell/overnatting, bevertning, messehall/konferansesenter/lignende.

I tolkningsuttalelse av 11. desember 2023, etter henvendelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken om detaljeringsgraden i kommuneplanens arealdel, uttaler Kommunal- og distriktsdepartementet:

«Lokalisering av handel og definisjon av hva som skal regnes som plasskrevende varer, er ikke klart hjemlet i noen av de nevnte bestemmelsene. Eventuell styring av hvilken type handel som skal etableres hvor, og om forretninger skal tillates på et område eller ikke, må skje gjennom bruk av arealformål med tilhørende underformål. For opplisting av tilgjengelige formål og underformål viser departementet til kart- og planforskriften. Dersom lokalisering og/eller differensiering av varegrupper er omtalt i KPA, vil dette være å anse som retningslinjer og ikke juridisk bindende bestemmelser til kommuneplanen. Ved å bruke planbeskrivelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel vil kommunene ha anledning til å gi tydelige signaler og føringer på hvordan et handelsareal er tenkt brukt, herunder om detaljhandel skal kunne etableres og hvordan arealene skal fordeles mellom plasskrevende varegrupper, detaljvarer og annen næringsvirksomhet. Dette vil da igjen gi forutsigbarhet og føringer for etterfølgende reguleringsplaner. Tilsvarende gjelder for nærmere regulering av type næringsbebyggelse, antall besøkende, antall ansatte og hvor arbeidsplassintensiv virksomheten kan være. Kommunen vil, og må ev. benytte andre virkemidler, som f.eks. vedta bestemmelser om antall parkeringsplasser, grad av utnyttning og støy o.l., slik dere også nevner i henvendelsen til departementet.»

Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner ikke opp for å vedta detaljerte bestemmelser i kommuneplanens arealdel til formålet næring og forretning. Det er dermed ikke hjemmel for å vedta slike detaljerte bestemmelser som vist til over. Vi ber kommunen ta med seg dette i sitt videre arbeid med planen.

§ 5.1.9 Kombinert formål offentlig eller privat tjenesteyting/boligbebyggelse
«Tingvoll: Innenfor tjenesteyting tillates kun helse- og omsorgsinstitusjon.»

I veilederen til kommuneplanens arealdel 2022 står det:

«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. Omsorgsbolig og boliger med service kan gå inn i underformålet helse- eller omsorgsinstitusjon, jf. merknader til vedlegg I i kart og planforskriften.»

På bakgrunn av dette mener vi det ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven til å vedta bestemmelser i kommuneplanens arealdel om hvilket formål offentlig og privat tjenesteyting skal brukes til, her helse- og omsorgsinstitusjon. En slik underinndeling må gjøres i reguleringsplan.