**Arkivsak-dok.** 16/07023-43
**Saksbehandler** Emilie Cosson-Eide

| **Saksgang** | **Møtedato** | **Sak nr.** |
|---|---|---|
| Formannskapet 2015 - 2019 | 22.03.2018 | |

# Felles høringsuttalelse fra Nedre Glomma til fylkesplanen Østfold mot 2050

***Innstillingssak.***
*Medsaksbehandlere:*

**Rådmannens innstilling:**

1. Høringsuttalelse slik det fremgår av saksframlegget oversendes Østfold fylkeskommune som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse til fylkesplanen Østfold mot 2050.

**Vedlegg:**

1. Fylkesplanutkastet
2. Saksutskrift fra behandlingen i Nedre Glomma Regionråd 09.03.2018
3. Protokoll Nedre Glomma Regionråd 13.10.2017
4. Protokoll Nedre Glomma Regionråd 10.11.2017
5. Innspill til Sarpsborg kommune, med rådmannens vurdering

**Sammendrag:**

Fylkesplanen Østfold mot 2050 er sendt på høring med høringsfrist 23. april 2018. Kommunene i Nedre Glomma ønsker å stå sammen om en felles høringsuttalelse. Dette er et felles saksframlegg som ble behandlet av Nedre Glomma Regionråd 9. mars, og som nå går videre til de politiske organene i Rakkestad, Hvaler, Fredrikstad og Sarpsborg kommuner.

Det er både fylkesplanens samfunnsdel og arealstrategi som er sendt på høring. Da samfunnsdelen allerede har vært gjennom en høringsprosess sommeren 2017, er det nå valgt å fokusere på arealstrategien.

Det er gjort flere endringer i fylkesplanen som rådmannen er kritisk til. Det er tatt inn en planbestemmelse om lokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter, som sier at disse virksomhetene skal lokaliseres i sentrum. Rådmannen foreslår en omformulering av planbestemmelsen som er en forsterking av dagens plan, men samtidig ivaretar behovet for fortetting på allerede etablerte områder.

Rådmannen er positiv til at Tofteberg er tatt inn som nytt regionalt næringsområde. Det er også positivt at området ved E6 vest for Bjørnstad er videreført som område for framtidig tettbebyggelse. Dette vil kunne bli et viktig næringsområde for Sarpsborg.

I Fredrikstad er næringsområdet på Moum i sin helhet tatt ut av plankartet slik det foreligger. Deler av dette området må videreføres som regionalt næringsområde.

For Rudskogen mener rådmannen at det er misvisende at området blir definert for motorsportaktiviteter.

I Regional strategi for Nedre Glomma bør det framkomme at det er avsatt arealer til næring i sjø. Rådmannen mener det er svært positivt at Østfold fylkeskommune har tatt initiativ til å utarbeide en marin fagrapport for bruk av sjøen langs kysten.

Rådmannen går imot at det skal være krav om offentlig vann og avløp for spredt utbygging. Angående masseforvaltning, mener rådmannen at lokalisering av deponier på land og dumping i sjø må avklares på fylkesnivå, og ikke på kommuneplannivå.
Rådmannen mener at retningslinjene om parkering er for detaljert.

**Utredning:**

Bakgrunn
Gjeldende fylkesplan ble vedtatt i 2009. Fylkesutvalget fastsatte planprogrammet for en lett rullering av fylkesplanen den 15. desember 2016. I vedtaket ble det presisert at hele fylket er å anse som ett planområde.

Fylkesplanen består av en samfunnsdel og en arealstrategi. Arbeidet med samfunnsdelen pågikk første halvår 2017. Samfunnsdelen var på egen offentlig høring fra juni til september 2017 og ble vedtatt i fylkestinget i oktober 2017. Arbeidet med arealstrategien pågikk andre halvår 2017. Det ble nedsatt en administrativ arbeidsgruppe med representanter fra hver region. Fra Nedre Glomma deltok representanter fra Sarpsborg og Fredrikstad kommuner.

Det har gjennom prosessen med revidering av arealstrategien vært et ønske om intern samordning mellom kommunene i Nedre Glommaregionen – Hvaler, Rakkestad, Fredrikstad og Sarpsborg kommuner. Nedre Glomma Regionråd har diskutert fylkesplanens arealstrategi flere ganger. 15. september 2017 ble det gjennomført et møte der fylkeskommunen orienterte om fylkesplanarbeidet. Arealstrategien ble videre diskutert 13.10.2017 og 10.11.2017 for å forberede et politisk dialogmøte med Østfold fylkeskommune. Politisk dialogmøte ble gjennomført 28. november.

Fylkestinget vedtok 15. februar 2018 å sende utkast til fylkesplan på høring med høringsfrist 23. april. Det er intensjonen med denne saken at kommunene i Nedre Glomma avgir en felles høringsuttalelse. Saken gikk derfor først til Nedre Glomma Regionråd og går nå videre til de politiske organene i Hvaler, Rakkestad, Fredrikstad og Sarpsborg kommune. Det ble utarbeidet et felles saksframlegg til behandling i kommunene.

Fylkesplanens innhold
Planen er bygd opp med:

1. Samfunnsdelen
2. Arealstrategien
3. Regionale strategier
4. Retningslinjer for areal- og energibruk
5. Planbestemmelser
6. Kartvedlegg, med fylkesplankartet og temakartene

Samfunnsdelen har allerede vært gjennom en høringsprosess sommeren 2017. Det er derfor valgt å fokusere på arealstrategien i denne saken (pkt. 2-6).

Hva som videreføres i planen
Senterstrukturen med by-/regionsentre, områdesentre og lokalsentre står fast. I vår region er Fredrikstad og Sarpsborg by-/regionsentre. Skjærhalden og Rakkestad er områdesentre. Degernes, Engelsviken, Manstad, Slevik, Skjærviken, Torsnes, Nylende, Lunde, Skjeberg stasjonsby, Varteig, Ullerøy, Jelsnes, Hauge, Utgårdskilen, Ødegård og Rød er lokalsentre.

Det er fortsatt en begrensing på spredt utbygging, som er definert som utbygging utenfor disse sentrene, på 1,5% i Sarpsborg og Fredrikstad, og 10% i Rakkestad og Hvaler. Fylkesplanen har en retningslinje som i tidligere fylkesplan om at spredt utbygging kun kan skje i grender definert i kommuneplanens arealdel, og med tilgang til skoleskyss, vann og avløp.

Fylkesplankartet fastsetter en langsiktig grense for utbygging. Det er mulig å justere denne grensa gjennom arealplanen, så lenge det ikke går utover dyrket mark og dersom man utveksler samme type arealer.
I 2009 tildelte fylkesplanen en arealpott til regionene i Østfold. Arealpotten er summen av arealene som kommunen kan legge ut til utbyggingsformål i sine arealplaner opp mot 2050. Arealpotten for regionen er ikke endret, bortsett fra at arealene som tilsvarer Rakkestad kommune sin del er flyttet til regionen.

Hva som er nytt
Det er tatt inn en regional planbestemmelse om lokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter (se side 87 i fylkesplanutkastet). Disse skal lokaliseres i sentrum i byer og tettsteder.
Planbestemmelsen omfatter følgende virksomheter:

- Statlige og fylkeskommunale virksomheter
- Kommunale virksomheter med et kommunalt eller interkommunalt nedslagsfelt, f.eks. sentraladministrasjon, NAV, idretts- og kulturanlegg
- Private virksomheter av regional eller nasjonal betydning.

Det er også tatt inn en regional planbestemmelse om handel (se side 87 i fylkesplanutkastet). Målet er å styre handelen mot sentrum. Denne planbestemmelsen er i hovedsak en videreføring av det som var en statlig planbestemmelse, kjent som «kjøpesenterbestemmelsen». Bestemmelsen innebærer at kjøpesentre kun får lov til å etablere seg i sentrum. Salg av småvarer utenfor sentrum er begrenset til hva som dekker et lokalt behov. Det er definert avlastningsområder på Alvim, Tunejordet og Dikeveien for plasskrevende handel.
Som del av den regionale planbestemmelsen om handel er det tatt inn et forbud mot etablering av handel i et 500-metersbelte på hver side av E6 og E18. Unntatt er avlastningsområdene og sentrum/områdesentrene/lokalsentrene.

Fylkesplanutkastet viderefører regionale næringsområder i Nedre Glomma for arealkrevende virksomheter, men bytter Årum/Moum med Tofteberg. De tre regionale næringsområdene er:

- Omberg/Valle som godsterminal for næringer som transporterer på bane.
- Tofteberg (nytt).
- Rudskogen for næringer tilknyttet motorsportaktiviteter

Fylkesplanen legger opp til at mindre arealkrevende virksomheter tilpasses innenfor den langsiktige tettstedsgrensen i etablerte næringsområder, eller gjennom transformasjon av tidligere næringsområder.

Fylkesplanutkastet har flere retningslinjer om parkering. Det står blant annet at for Nedre Glomma skal det innføres avgiftsbetaling på kommunale og fylkeskommunale arbeidsplasser i sentrum. Det står også at det bør utarbeides en mobilitetsstrategi for offentlig virksomhet.

Planutkastet har forsterket retningslinjen om at dyrket mark ikke skal tas i bruk til utbygging – fra «bør ikke» til «skal ikke». Unntatt er kun arealer som allerede er bundet i reguleringsplan Fylkestinget har bedt spesielt om forslag på omdisponering eller innbytting av tidligere avsatte områder til LNF-områder.

Vurdering av fylkesplanutkastet

Rådmannen foreslår at Sarpsborg kommune avgir følgende høringsuttalelse:

**1.** Regional planbestemmelse om lokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter

Sarpsborg kommune er enig med intensjonen om å styrke sentrum og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg. Sarpsborg kommune er imidlertid bekymret for uheldige konsekvenser som kan oppstå i praksis. Sarpsborg kommune foreslår at bestemmelsen endres til:
«Nylokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter skal søkes lagt til sentrum i by- og områdesentrene.» Dette er en forsterking av dagens plan, men ivaretar samtidig behovet for fortetting på allerede etablerte områder. Sarpsborg kommune mener at ordet «områdesentrene» er mer egnet enn «tettstedene» da disse ikke er brukt i definisjonen av senterstrukturen i planen.

Sarpsborg kommune er usikker på om fylkeskommunen har hjemmel til å styre hvilke virksomheter som får lov til å etablere seg hvor, basert på virksomhetenes «regional eller nasjonal betydning». Sarpsborg kommune etterlyser mer informasjon om hva som ligger i dette begrepet, samt hvordan «arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter» er definert.

Sarpsborg kommune mener at en slik planbestemmelse ikke bare bør gjelde Østfold, men bør være lik for hele regionen Viken og helst for hele landet. Når det gjelder statlige virksomheter spesielt, mener Sarpsborg kommune at staten må styre lokalisering av sine arbeidsplasser gjennom en statlig planbestemmelse eller gjennom statens eierstyring.

**2.** Regional planbestemmelse for lokalisering av handel

Sarpsborg kommune mener at det er positivt å styre handelen mot sentrum og legge til rette for handel som dekker et lokalt behov ellers i tettstedsområdet. Sarpsborg kommune etterlyser mer fleksibilitet i håndtering av denne bestemmelsen. Det bør være åpning for at en etablert virksomhet får flytte innenfor samme handelsområde på tvers av om bygg har blitt brukt til store varer eller små varer. Sarpsborg kommune forutsetter at 500-metersforbudsbeltet ikke gjelder for knutepunktene/bydelssentrene definert i kommuneplanen.

**3.** Næringsområder

Sarpsborg kommune mener at det er svært positivt at Tofteberg et tatt med som regionalt næringsområde.
Sarpsborg har behov for næringsarealer i kommunen med gode grunnforhold og nærhet til overordnet veinett. Dette for å tilby attraktive arealer for etablerte industrivirksomheter som kan ha behov for å utvikle seg, men som ikke har mulighet på grunn av dagens plassering i nærheten av sentrum. Dette er i tråd med prinsippet om rett virksomhet på rett plass.
Sarpsborg har allerede spilt inn at det foreslåtte tettstedsområdet Bjørnstad vest må tas inn som næringsområde.

I Fredrikstad er næringsområdet på Moum i sin helhet tatt ut av fylkesplankartet. I dette området har det vært industriell uttak av leire til Leca i over 50 år. Arealet er i kommuneplan regulert som næring. Arealet nord for bekkeleiet, som i tidligere fylkesplan var regulert som næring etter kartfeil skal fjernes, men resten bør fortsette å stå på kartet som regionalt næringsområde. Moum er et viktig næringsområde som skal fungere som avlastning for Borg havn på Øra med nærhet til Tofteberg og E6. Det er også igangsatt fysiske forundersøkelser for fremtidig bruk.

Når det gjelder Rudskogen i Rakkestad er det misvisende at det står motorsportaktiviteter. Området er ferdigregulert, og det er i hovedsak offshore virksomheter som er lokalisert der.

I Regional strategi for Nedre Glomma bør det framkomme at det er avsatt arealer til næring i sjø. Samarbeidsavtalen om næring i Nedre Glomma viser spesielt til marine næringer som viktige. Hvaler har eksempelvis satt av større arealer til fiske og akvakultur. Dette kan også henføres til Planretningslinje 4 «Kystsone og vassdragsnære områder».
Sarpsborg kommune mener at det er svært positivt at Østfold fylkeskommune har tatt initiativ til å utarbeide en marin fagrapport for bruk av sjøen langs kysten.

**4.** Langsiktig grense mellom by/tettsted og omlandet
Sarpsborg kommune mener at det er positivt at området vest for Bjørnstad er videreført som område for framtidig tettbebyggelse. Sarpsborg kommune gjentar at det er behov for mer handlingsrom innenfor den langsiktige tettstedsgrensa. Det er positivt at planen sier tydelig at det er mulig å endre på de ytre grensene ved rullering av kommuneplanens arealdel. Det er viktig at muligheten godtas av alle myndigheter. Sarpsborg kommune mener at det er positivt at området for stort datasenter er markert på fylkesplankartet.

**5.** Dyrket mark og tilbakeføring til LNF
Sarpsborg kommune mener at ordlyden i bestemmelsen bør være at dyrket mark ikke *bør* tas i bruk til utbygging, heller enn *skal*. Sarpsborg kommune mener at arealer avklart i kommuneplanen som består av dyrket mark må kunne bebygges. Tilbakeføring til LNF kan være aktuelt enkelte steder, men dette må vurderes gjennom en rullering av kommuneplanens arealdel. Sarpsborg kommune vil også vise til konsekvensene av denne retningslinjen for Rakkestad, som har et sentrum omringet av dyrket mark. Den eneste måten å bygge opp under sentrumsutvikling vil være å ta noe dyrket mark.

**6.** Flerkjernet struktur og Intercity
Sarpsborg kommune mener at det er positivt at fylkesplanen viderefører prinsippet om flerkjernet struktur der hovedtyngden av veksten i Østfold kommer til byene. Dette er i tråd med samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen. Byene har en sentral rolle for bærekraftig utvikling, både for verdiskaping og miljø. Transportsystemet er avgjørende for å få til en velfungerende flerkjernet struktur og Intercityutbyggingen må gjennomføres raskt for at Østfold skal kunne bidra til å avlaste Oslo. Sarpsborg kommune mener at fylkesplanen må være tydelig på at det er viktig at Intercityutbyggingen ikke forsinkes.
Sarpsborg kommune ønsker også at fylkesplanen legger opp til en satsing på kollektivtransport for å knytte sammen Nedre Glommaregionen både internt og med andre regioner. Fokus på tilrettelegging for gåing og sykling til bussholdeplass er også viktig. Sarpsborg kommune minner om at Bypakken peker på sambruksfelt, ikke rene kollektivfelt som tiltak for å prioritere kollektivtrafikk.

**7.** Deponier
Fylkesplanutkastet sier at kommunene skal vurdere masseforvaltning i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel og at vurderingen må drøftes interkommunalt. Sarpsborg kommune mener at lokalisering av massedeponier og steder for dumping i sjø må avklares på fylkesnivå. Dette bør være et tema i fylkesplanen.

**8.** Parkering
Sarpsborg kommune er kritisk til detaljeringsnivået på retningslinjene om redusering av biltrafikken. Dette er et område som kommunene håndterer selv, i samarbeid. Rådmannen viser til retningslinje 1.12.5 om at det i Nedre Glomma skal innføres avgiftsbetaling på kommunale og interkommunale plasser, og mener at det bør klargjøres at dette gjelder kun for byene i Nedre Glomma.

**9.** Knutepunkt
Sarpsborg kommune mener at det skal stå i fylkesplanen at «Kommunene skal definere bydelssentre og kollektivknutepunkter.»

**10.** Krav om vann og avløp for spredt utbygging
Koblingen mot vann og avløp er umulig for Rakkestad så lenge det er ment offentlig vann og avløp. Private løsninger er en selvfølge i henhold til plan- og bygningsloven. Sarpsborg kommune mener at retningslinje 1.13.3. bør endres til: Spredt utbygging bør skje i tilknytning til eksisterende bebyggelse med tilgang til skoleskyss og annen aktuell infrastruktur. I tillegg mener Sarpsborg kommune at retningslinje 1.13.2 er dekket av 1.13.3 og følgelig kan slettes.

**11.** Spredt næringslokalisering
Sarpsborg kommune mener at retningslinjen 1.14.1 om spredt næringsbebyggelse må tydeliggjøre at spredt næringsutvikling omfatter mer enn landbruk. Dette omfatter for eksempel kystnæringer samt håndverksbedrifter og natur-/opplevelsesbasert reiseliv. Det må også inn i planen at kommunene selv kartlegger hvor det tillates stedbundne virksomheter.

**Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:**

Økonomi: Fylkesplanens arealstrategi legger opp til utviklingen av kompakte byer med urbane miljøer, som motorer for verdiskaping.

Miljø: Fylkesplanens arealstrategi har lagt til grunn transporteffektivitetsmodellen, som innebærer høyere arealutnyttelse, bevaring av naturområder og dyrket mark, samt miljøvennlige transportløsninger og redusert bilbruk.

Folkehelse: Fylkesplanens arealstrategi har fokus på kompakt byutvikling, som er viktig for å bevare rekreasjonsområder og legge til rette for aktiv transport.