



Halden kommune

Postboks 150
1751 HALDEN

Miljøvernavdelingen

Deres ref.: 2015/1425

Vår ref.: 2018/3731 421.3 CHJ

Vår dato: 31.08.2018

Halden kommune - innspill til oppstart av arbeid med kommuneplanens arealdel 2019 – 2031 og uttalelse til forslag til planprogram

Vi viser til deres oversendelse datert 12.06.18 med varsel om oppstart av arbeid med rullering av kommuneplanens arealdel. Det er utarbeidet et forslag til planprogram. Vi har fått utsatt høringsfrist til 31.08.18.

Det fremgår av foreslått planprogram at *«hovedbegrunnelsen for [...] rulleringen er behovet for å oppdatere planen i tråd med en strengere nasjonal politikk for arealbruk, transport, og samtidig legge til rette for en langsiktig utbygging i tråd med ønsket utvikling.*

Det er et mål å styrke sammenhengen mellom samfunnsdelen og arealdelen, slik at arealdelen i størst mulig grad disponerer arealene i tråd med mål og strategier gitt i samfunnsplanen.»

Fylkesmannen er fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, helse og samfunnssikkerhet, 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.

Fremhevede føringer for kommunens arealplanlegging

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, jf. plan- og bygningsloven § 11-1. Dette fremgår også av kommunens dokumenter.

Det er gitt flere nye/reviderte nasjonale og regionale føringer siden gjeldende kommuneplans arealdel ble vedtatt i 2011. Regjeringen har 12.06.15 vedtatt nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Det er gitt forventninger under overskriftene *Gode og effektive planprosesser, Bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder.*

Det er fastsatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging (26.09.14). Målsettingen er utvikling av bærekraftige byer, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør fremme utvikling av kompakte byer for å redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.



Klimaloven, som trådte i kraft 01.01.18, fastsetter mål om at Norges utslipp av klimagasser skal være redusert med minst 40 % i 2030. I 2050 skal vi være et lavutslippssamfunn. Kommunenes arealplanlegging er viktig for denne måloppnåelsen.

Regjeringen har laget en nasjonal jordvernstrategi, som ble behandlet av Stortinget 08.12.15. Målet for årlig omdisponering ble skjerpet til 4000 dekar mot 2020. Det gis også tydelige signaler om at jordvernet må praktiseres strengt, og at alle forvaltningsnivåer har ansvar for å bevare dyrka mark. På grunn av Østfolds viktige rolle i matproduksjonen er det i nylig vedtatt fylkesplan et delmål om at den årlige omdisponeringen av dyrket mark i Østfold skal reduseres til et absolutt minimum. Med unntak av nødvendig infrastruktur skal ikke utbygging skje på dyrka mark.

I tillegg til disse kommer eksempelvis føringer om strandsonen langs sjø og vassdrag, folkehelse, hensyn til barn og unge, støy, luftkvalitet, naturmangfold m.m.

Innspill til rulleringen

Vi mener angitt hovedbegrunnelse for rulleringen bør gjenspeiles i planprosessen og framtidige plandokumenter. Vi stiller spørsmålsteget ved varslingsens åpne punkt som inviterer til forslag til endret arealbruk, uten nærmere angitte føringer. Vi mener kommunene bør unngå å invitere til innspill om arealbruk som er i strid med ønskede mål. Vi mener dette bidrar til mer ressurskrevende planprosesser, unødige utredninger og økt konfliktnivå. Kommunen bør tidlig kunne sortere ut eventuelle innspill som opplagt strider med angitte lokale målsettinger, og som strider med regionale og nasjonale interesser.

I henhold til forskrift om konsekvensutredninger § 15 skal høringsinstanser ved høring av planprogram varsle eventuell konflikt med nasjonale eller viktige regionale interesser. Det er vanskelig ut fra foreslått planprogram å vurdere eventuell konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Dette vil avhenge av balanseringen mellom de ulike målsettingene i planen.

Samordnet areal- og transportplanlegging – fortetting med kvalitet

Potensialet for fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder bør kartlegges, jf. også statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging punkt 5.3. Gjeldende arealdel bør gjennomgås og utbyggingsmuligheter i strid med målsettingene bør fjernes. Dette gjelder generelt, men kanskje særlig for jordvern og areal- og transporthensyn. Det må dokumenteres et behov dersom det legges ut nye utbyggingsområder.

Det er nødvendig å sikre en boligutbygging som er mer arealeffektiv enn den historiske utbyggingen av eneboligfeltet. Videre må utbyggingen i større grad bygge oppunder målet om et godt og levende bymiljø. I samfunnsdelen er det vist til en befolkningsutvikling fram mot 2040 der 60 % av veksten vil være i aldersgruppen 67+. Vi mener dette forsterker et behov for sentrumsnære boliger og reduserer behovet for å legge til rette for mer fjerntliggende eneboligutbygging. Ved intern flytting i kommunen kan eneboliger bli frigjort for nye innbyggere. Utbyggingsmønsteret må også vurderes ut fra hvilket bidrag det gir til klimagassutslipp fra transportsektoren. Selv om forholdene er ulike kan det være inspirasjon å hente fra andre kommuner, eksempelvis fra Fredrikstad kommunes nylig utarbeidede fortettingsstrategi.

Når kommunene i større grad skal fortette og transformere arealer innenfor allerede bebygde sone stiller det samtidig større krav til planleggingen for å sikre nødvendig bokvalitet. Vi vil blant annet vise til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442). Bestemmelsen i dagens arealdel må omformuleres til å vise til anbefalte grenseverdier i

tabell 3. I den grad kommunen ønsker å fravike anbefalte grenseverdier skal kommunen angi avvikssoner, som kan være i sentrumsområder og ved kollektivknutepunkter. Det skal i disse områdene stilles krav til utbyggingen, jf. retningslinjens punkt 3.2.1 om «avvikssoner». Vi ber kommunen følge opp T-1442, slik at senere reguleringsplaner og byggesaker får tydelige føringer fra kommuneplanens arealdel. Det bør også vurderes å kartlegge/avsette «stille soner». Støy må også ses i sammenheng med luftkvalitet, jf. retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520).

Det vil også være viktig å sikre gode utearealer og lekearealer, jf. også rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. Flere studier har dessuten vist at avstand fra bolig til tur- og rekreasjonsområder har stor betydning for aktivitetsnivået. Skal friluftsområder brukes aktivt må disse finnes innenfor en avstand på 50–1000 meter fra der folk bor. Også alders- og sykehjem bør ha nærhet til attraktive uteområder. Det vil således være viktig å sikre en grønnstruktur inn i de bebygde områdene. Vi viser til Meld. St. 18 (2015-2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet* for ytterligere føringer og eksempler. Det bør således sikres en sammenhengende grønnstruktur, også inn i den bebygde sonen. Ivaretagelse og opparbeidelse av grønnstruktur bør ses i sammenheng med verdifullt naturmangfold og klimatilpasning. Det bør vurderes krav til blågrønn struktur ved utbygging/transformasjon av områder.

Kommunen må planlegge boområder som legger til rette for mennesker i ulike livsfaser og med ulik sosial bakgrunn og kapital. For å sikre bærekraft og inkludering er det vesentlig at hele befolkningen høres og hensyntas. Arealer må planlegges og disponeres på en slik måte at det kan virke forbyggende med tanke på utenforskap for sårbare barn, unge og eldre. Kommunen bør skaffe til veie tilstrekkelig data, sammenstille ulike datakilder og analysere utviklingstrekk og påvirkningsfaktorer for utenforskap og ulikheter i folkehelse. Analysefaglig kompetanse er nødvendig for å sikre et godt grunnlag for viktige beslutninger i kommunens planarbeid.

Vi anbefaler Helsedirektoratets nettsider for informasjon om folkehelse og planlegging. Videre vil vi peke på behovet for å skape et mer aldersvennlig samfunn og finne nye og innovative løsninger på de kvalitative utfordringer knyttet til aktivitet og fellesskap, jf. blant annet Meld. St. 15 (2017-2018) *Leve hele livet*. Det er viktige med et folkehelsefokus også for den aldrende delen av befolkningen, jf. NIBR-rapport 2017:16.

Vi viser videre til Nasjonal strategi boligsosialt arbeid (2014-2020) *Bolig for velferd* og anbefaler www.veiviseren.no. Viser også til kommunens forslag til samfunnsdel på dette feltet.

Det omtales behov for næringsarealer, blant annet langs E6. Vi minner om at sentrumsområdet også utgjør et viktig næringsområde og at arealbruk utenfor sentrum vil kunne få konsekvenser for sentrumsutviklingen. I tillegg til avklaring av behov for næringsarealer er det viktig at de ulike virksomhetene plasseres ut fra arbeids-/besøksintensitet, transportbehov og tilgjengelig kollektivtilbud. Kommunen må gjennom arealdel og senere reguleringsplaner bidra til «rett virksomhet på rett plass» ut fra ABC-prinsippet. Nye foreslåtte næringsarealer mot E6 må følge opp tidligere meklingsresultat og føringene i fylkesplanen.

Det omtales i planprogrammet en rekke samferdsels- og transporttiltak. Vi mener veiutbyggingsbehovet må ses i sammenheng med målene om reduserte utslipp fra transportsektoren og økt bruk av sykkel, gange og kollektivtransport. Utbygging av veikapasitet resulterer normalt i økt biltrafikk. Det må forutsettes at det her gjennomføres

alternativvurderinger, jf. statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging punkt 5.1 og 5.2.

Samfunnssikkerhet og klimatilpasning

Grønnstrukturen bør også ses i sammenheng med behovet for klimatilpasning, for blant annet å håndtere et framtidig klima med mer overvann etter perioder med mer intens nedbør. Vi anbefaler DSBs veileder *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* (2017). Områder må vurderes ut fra sikkerhetshensyn, for eksempel overvann, grunnforhold, fare for ulykker eller annen fare. Det er viktig å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur samt sikre materielle verdier. Det er krav om risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse av planer for utbygging, jf. plan- og bygningsloven § 4-3.

Vurdering av grunnforhold og områdestabilitet er viktig, jf. TEK 17 § 7-3 med veiledning. Vi viser også til NVEs retningslinjer og veiledere om tematikken, blant annet 2/2011 Flom- og skredfare i arealplaner og 7/2014 Sikkerhet mot kvikkleireskred. Håndtering av overvann og flommer blir stadig mer aktuelt. Vi anbefaler nettsiden www.klimatilpasning.no og DSBs veileder Klimahjelperen.

Sjø og vassdrag

Vi mener det meste av 100m-beltet langs sjøen må få ligge med byggeforbud, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd. En byggegrense nærmere vannet bør kun være unntaksvis og må vurderes konkret ut fra utbyggingsbehov i by- og tettstedsområder. Eventuell utbygging bak 100m-beltet langs sjøen bør skje i eksisterende utbyggingsområder, slik at de ubebygde strekningene langs fjorden ivaretas. Vi er videre opptatt av at sjøarealene planlegges slik at blant annet kartlagte naturverdier og viktige friluftsinnteresser ivaretas.

Kommunen må også sikre et byggeforbud langs vann og vassdrag. Dette bør i utgangspunktet settes til 100 meter.

Uttalelse til foreslått planprogram

Med bakgrunn i blant annet omtalte arbeid med farled i Iddefjorden/Ringdalsfjorden gjør vi oppmerksom på §§ 33 og 34 i forskrift om konsekvensutredninger og Espoo-konvensjonen.

Vi vil videre påpeke at noen problemstillinger blir for detaljert og ressurskrevende å ta på kommuneplannivå. Det bør i konsekvensutredningen av kommuneplanens arealdel påpekes viktige forhold som eventuelt må utredes i senere reguleringsplanlegging.

Det fremgår at erfaringer med gjeldende plan viser behov for oppdatering av kart i tråd med faktisk arealbruk. Vi minner om at arealendringer skal konsekvensutredes og at det er planens virkning for fremtidige tiltak som utredes. Det må således være bevissthet rundt den juridiske virkningen av arealdelen i konsekvensutredningen og ved utforming av arealplanen. Dette kan også gjelde ved endring av bestemmelser.

Det varsles blant annet gjennomgang av LNF-områdene og tilhørende bestemmelser. Det kan bli komplekst å utrede en arealdel som legger til rette for mye utbygging i LNF-områdene, og planen kan raskt komme i konflikt med nasjonale og viktige regionale hensyn. Det må således vurderes hvor mye det er «regningssvarende» å avklare i bestemmelsene.

Nedenfor følger noen kommentarer til deler av foreslått planprogram.

Overordnede rammer og føringer for planarbeidet

Vi mener de statlige planretningslinjene/rikspolitiske retningslinjene bør fremgå spesifikt i planprogrammet under. Dette gjelder da:

- statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014)
- statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011)
- statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene (2009)
- rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995)
- rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (1994)

Det bør tas høyde for at det kan bli vedtatt statlige planretningslinjer for klimatilpasning, som var på høring i 2017.

Problemstillinger som skal drøftes eller utredes i planarbeidet

Det fremgår av veilederen til konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel at *«Utredning av alternativer bør stå sentralt i kommuneplanens arealdel. Med «alternativer» menes her både alternative løsninger for overordnet utbyggingsmønster og alternative konkrete utbyggingsforslag. I tråd med dette bør konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel fokusere på hvordan viktige miljø- og samfunnshensyn påvirkes av alternative strategiske valg som er oppe i planarbeidet.»*

KU-forskriften krever en beskrivelse av virkningene både av de enkelte utbyggingsområdene, hver for seg, og av de samlede arealbruksendringene i planen. Kravet om en samlet vurdering innebærer et overordnet nivå der langsiktighet og helhet bør stå sentralt.

Vi viser til retningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging punkt 5.1-5.4. Vi ber kommunen gjennomgå planprogrammet for å avklare om disse føringene i nødvendig grad er dekket.

Vi vil videre anbefale at det synliggjøres noen konsekvenser av ulike forslag til utbygging. Det bør vurderes å gjøre enkle klimautslippsberegninger for ulike forslag til utbygging. Se <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Klima/Klima-og-energiplanlegging/Beregne-effekt-av-tiltak/SAmordnet-bolig-areal-og-transportplanlegging--beregne-effekt/> for mer informasjon om beregning av utslipp.

Vi ser det videre som viktig at rett virksomhet kommer på rett plass, ut fra ABC-prinsippet angitt i fylkesplanen.

Vi anbefaler nettsidene www.planlegging.no, www.miljokommune.no og www.miljostatus.no.

Med hilsen

Kjersti Stenrød e.f.
seniorrådgiver

Carl Henrik Jensen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Kopi til:

Østfold fylkeskommune

Statens vegvesen Region Øst

Postboks 220

Postboks 1010 Nordre Ål

1702

2605

Sarpsborg

Lillehammer