



RAKKESTAD KOMMUNE
Postboks 264
1891 RAKKESTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Silje Nesland Lunde, 69247555

Rakkestad - Innsigelser og faglige råd til kommuneplanens arealdel 2023 - 2035

Vi viser til brev datert 16. juni 2023 med høring av kommuneplanens arealdel for Rakkestad kommune. Vi har fått utsatt høringsfrist til 29. august 2023.

Statsforvalteren i Oslo og Viken vil berømme at noen områder i planforslaget omgjøres fra byggeformål til LNF-formål. Det ser også ut til å være gjennomført en god medvirkningsprosess, tross utfordringer under pandemien. Planforslagets boligutbygging utfordrer rammene i fylkesplanen *Østfold mot 2050*, men vi motsetter oss ikke dette av hensyn til kommunens argumentasjon om jordvern hensyn. Vi mener imidlertid kommunen bør revurdere utbyggingsomfanget utenfor fylkesplanens langsiktige grense.

Vi fremmer innsigelse til deler av Rakkestad kommunes forslag til kommuneplanens arealdel 2023-2035, for å ivareta nasjonale og regionale interesser innen vårt ansvarsområde.

Våre innsigelser er knyttet til:

- **Mangelfull og manglende konsekvensutredning for nye utbyggingsområder og endrede bestemmelser som åpner for utvidede utbyggingsmuligheter fra gjeldende kommuneplan**
- **Unntak fra plankrav i § 4.1**
- **Risiko- og sårbarhetsanalysen og samfunnssikkerhet**
- **Bestemmelsene i § 6 (LNF- spredt) som angår spredt bolig- og næringsbebyggelse**
- **Bestemmelsene i § 6 (LNF-spredt) som angår utvidelse/utbygging av fritidsbebyggelse og brygger innenfor 100-metersbeltet langs vann og vassdrag og i «Fjellaområdet»**
- **Manglende vurdering av konsekvensene for miljøtilstanden i vassdrag**
- **Arealendring fra LNF-formål til næringsformål på Tjerbo torv**



Innsigelsene våre omfatter altså både generelle bestemmelser og plangrep, samt enkeltområder. Vi viser til vår vurdering nedenfor for detaljer om områder og innhold til innsigelsene.

Vi har også i uttalelsen en rekke faglige merknader og råd som vi ber kommunen vurdere nøye, da flere vil kunne bidra til at arealdelen blir et enda bedre styringsverktøy.

Vi ser frem imot videre dialog med kommunen for å avklare innsigelsene i saken.

Bakgrunn

Kommuneplanens arealdel skal følge opp visjon, satsningsområder og arealstrategier i kommuneplanens samfunnsdel som ble vedtatt av kommunestyret 27. januar 2022. I samfunnsdelen har kommunen tre satsningsområder; bærekraft, attraktiv og ung i Rakkestad. Disse satsningsområdene ligger til grunn for utvikling i kommunen med bakgrunn i en samlet klima- og arealdisponering. Kommunen trekker blant annet frem at det skal fortettes rundt knutepunkt og utvikling i Rakkestad sentrum skal prioriteres, at det skal være meget høy terskelen for å bygge på dyrkbar mark, at sentrumsnære skogsområder skal bevares og at naturmangfoldet på land og sjø skal bevares.

Rakkestad kommune har i inneværende planperiode hatt en befolkningsvekst på nesten 1 % årlig. Per 2022 opplyser kommunen at de har en boligreserve på 50 boenheter i regulerte områder for småhusbebyggelse, og ca. 100 leiligheter i sentrum. De anslår basert på den framskrevne befolkningsveksten i samfunnsdelen, at boligbehovet for nye boliger frem mot 2034 er opp mot 400 boenheter. Kommunen ønsker et sterkt og tydelig sentrum hvor de sentrale funksjoner i et samfunn er samlet. Mens lokalsentrene i Degernes og Kirkeng skal ha vedlikeholdsutvikling som opprettholder dagens funksjoner som skole, barnehage og butikker.

Kommunen vektlegger jordvern tungt i planarbeidet. Rakkestad sentrum er omkranset av dyrka eller dyrkbar mark. Dermed kan ikke hele boligbehovet løses gjennom fortetting i eksisterende områder, og kommunen har vurdert andre områder i og rundt sentrum omdisponert til boligformål. Planforslaget og noen av utbyggingsområdene samsvarer ikke med langsiktig grense i fylkesplanen Østfold mot 2050. Kommuneplanen foreslår å utvide de langsiktige grensene.

Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev datert 23.oktober 2019. Det ble også gjennomført et møte i regionalt planforum 8. mars 2023.

Uttalelsen vår starter først med å gjennomgå noen av de viktigste nasjonale og regionale føringene som angir relevante mål og føringer vi forventer kommuneplanarbeidet legger til grunn. Videre tar vi for oss en overordnet vurdering av planforslaget, før vi gjennomgår temavise merknader til arealdelen. Deretter vurderer vi de konkrete arealendringsforslagene. Vedlagt oversendelsen ligger også juridiske merknader til planbestemmelsene. For føringer om vår innsigelsespraksis viser vi til [våre nettsider](#).

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.

Noen fremhevede nasjonale og regionale mål og føringer

Det er gitt flere nye/reviderte nasjonale og regionale føringer siden gjeldende kommuneplans arealdel ble vedtatt i 2011. Regjeringen har vedtatt *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Regjeringen viderefører at FNs bærekraftsmål skal være hovedsporet for å ta tak i de største nasjonale og globale utfordringene.

Det er fastsatt *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging*. Målsettingen er utvikling av bærekraftige tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør fremme utvikling av kompakte tettsteder for å redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I områder med lite utbyggingspress er det åpnet for at det kan planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster.

Statlige planretningslinjer for klima og energiplanlegging og klimatilpasning gir føringer om at kommuneplanens arealdel må brukes aktivt for å oppnå en samlet arealbruk som ivaretar hensynet til et klima i endring. Det fremgår videre at høye alternativer fra nasjonale klimaframskrivninger skal legges til grunn. Det skal ta utgangspunkt i å bevare, restaurere og etablere naturbaserte overvannsløsninger.

Stortinget har i juni 2023 vedtatt en oppdatert nasjonal jordvernstrategi, med et nytt og innskjerpet jordvernmål. Strategien setter nå som mål at årlig omdisponering av dyrka jord ikke skal overstige 2000 dekar. Dette er en innskjerping på 1000 dekar fra det forrige jordvernmålet på 3 000 dekar pr. år. Dette er et ambisiøst mål, og jordvern må dermed prioriteres svært høyt i kommunenes arealplanlegging. Omdisponering av dyrka jord bør kun vurderes i tilfeller hvor samfunnsnyttene er svært stor, og hvor det ikke foreligger realistiske alternativer. Vi viser også til regional planstrategi for Viken, og regional landbruksstrategi for Viken, der det er vedtatt mål om at omdisponering av areal ikke skal gå på bekostning av matproduksjon, biologisk mangfold, friluftsinnteresser eller karbonlagring. Det er også vedtatt en nullvisjon for nedbygging av matjord.

Fylkesplanen *Østfold mot 2050* gir også viktige føringer. I tillegg finnes blant annet viktige føringer i naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven (heretter kalt pbl.) § 1-8, *Rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen* og *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag og retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging* (T-1442/2021).

Overordnet vurdering av planforslaget

Vi vil innledningsvis berømme kommunen for at jordvern er vektlagt høyt i planarbeidet. Vi ser at det er flere områder hvor det er foreslått endret arealformålet fra ulike typer utbyggingsformål i gjeldende plan tilbake til LNF-formål. Av disse er to områder registrert som arealer med dyrka mark. Vi vil videre berømme kommunen for et bredt medvirkningsarbeid som belyses i samfunnsdelen. Til tross for noen utfordringer grunnet smittevern hensyn, har kommunen vært kreative og sørget for å involvere ulike brukergrupper.

Kommunens ønsker om utbyggingsmuligheter må balanseres mot nasjonale og vesentlige regionale hensyn. Videre er det viktig at kommuneplanens arealdel er i samsvar med plan- og bygningslovens krav, og at den blir et godt styringsverktøy for kommunens byggesaksbehandling. Dette er også viktig for å sikre nasjonale og regionale interesser.



Som i kommunens samfunnsdel trekkes FNs bærekraftsmål frem i forbindelse med arbeidet med arealdelen. Det kunne med fordel vært gjort en tydeligere vurdering av hvordan valgte prioriteringer og grep i planen bidrar til bærekraftsmålene.

Oppfølging av fylkesplan – Østfold mot 2050

Kommunen har vurdert at planforslaget er i samsvar med nasjonale og regionale forventninger, men at de har utfordret langsiktig grense i fylkesplanen for *Østfold mot 2050* ved at enkelte byggeområder ligger utenfor den langsiktige tettstedsavgrensningen. Kommunen begrunner dette som et bevisst valg for å skåne dyrka mark, da Rakkestad sentrum i stor grad er omkranset av dyrka mark.

Fylkesplanen *Østfold mot 2050* angir at maksimalt 10 % av boligbyggingen kan skje spredt. Denne føringen er knyttet til utbyggingen som skjer utenfor fylkesplanens senterstruktur, og kan ikke bare knyttes til områder foreslått til LNF-formål med spredt bebyggelse, som det ser ut til at kommuneplanforslaget har lagt til grunn. Vi viser til fylkesplanens retningslinjer i punkt 1.13.

Plankart og medvirkning

For å få en god behandling av planen hos høringsinstanser og legge til rette for bred og god medvirkning fra allmennheten, mener vi det er uheldig at det ikke er lagt opp til en digital innsynsløsning av plankartet. Kommuneplanens arealdel inneholder mye informasjon og ved bruk av digitale kartinnsynsløsninger kunne man enklere orientert seg og fått oversikt. Vi anbefaler kommunen å søke råd eller bistand fra nabokommuner om man opplever tekniske utfordringer med å få digitalisert slike plankart. For å få en rask oversikt over de ulike arealendringene kommunen har gått videre med, kunne de med fordel vært avmerket med nummerering i kartet slik at man enklere kunne finne de ulike områdene fra konsekvensutredningen.

Vi ser at det er noen uklarheter i framstillingen, med manglende sammenhenger mellom bestemmelser, hensynssoner og arealbruk. Plankartet må være entydig, slik at det blir et forutsigbart verktøy i den videre plan- og byggesaksbehandlingen. Det skal gå klart frem av tegnforklaringen og de tilhørende bestemmelsene hvilke arealformål og hensynssoner arealene er avsatt til, og hvilke restriksjoner og krav som gjelder. Reglene og standarden for framstilling av plankart er nærmere omtalt i veilederen til kommuneplanens arealdel, og i kart- og planforskriften og tilhørende veileder.

De ulike hensynssonene, faresonene og båndleggingssonene er nesten umulig å skille fra hverandre i tilsendt plankart. Bortsett fra at faresonene har rød farge, mangler alle hensynssonene feltkoder, noe som gjør det svært krevende å skille mellom hvilke soner som gjelder hvor i kommunen. Vi mener dette svekker muligheten til å kunne orientere seg i planforslaget, og få en oversikt over hva som berører det enkelte område. Vi påpeker også under vurderingen av ROS-analysen, at risikoen ikke blir tilstrekkelig fulgt opp ved at plankartet og hensynssonene har utfordrende lesbarhet.

Konsekvensutredning (innsigelse)

Veileder for konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel utdyper at det for kommuneplanens arealdel er konsekvensutredningsplikt for:

- Alle nye områder til utbyggingsformål
- Endret utbyggingsformål
- Båndlegging dersom hensikten er senere utbygging



- Endringer i bestemmelsene. Dette kan gjelde endringer som gir endrede utbyggingsbetingelser (eks bestemmelser som endrer rammene for utbygging i eksisterende byggesone)

Veilederen peker på at tilpasning til plannivå for kommuneplanen innebærer at konsekvensutredningen skal kjennetegnes av fokus på strategiske problemstillinger og tema, og besvare spørsmål knyttet til lokalisering og arealformål. Utredningen må få frem viktige miljø- og samfunnsverdier, virkningen utbygging kan få for disse verdiene og hva som kan gjøres for å avbøte negative virkninger. Forskriften om konsekvensutredninger krever en beskrivelse av virkningene av de enkelte utbyggingsområdene og av de samlede arealbruksendringene i planen. Vi viser videre til de *nasjonale forventningenes* pkt. 18 hvor det står at «i konsekvensutredninger skal alternativer, samlede virkninger av foreslått arealbruk og sumvirkninger vurderes.»

Bestemmelser

Vi ber kommunen spesielt merke seg punktet om at endring i planbestemmelsene kan medføre utredningsplikt. Dette gjelder dersom endring i planbestemmelsene kan endre tiltakenes virkning på miljø eller samfunn. For eksempel ved at planbestemmelsene for et område legger opp til vesentlig høyere utnyttelse, endrer kriterier for utbyggings plassering, eller på en annen måte vesentlig endrer rammer for utforming eller funksjonskrav for bebyggelse innenfor et område. Slik vi vurderer de foreslåtte bestemmelsene, åpner flere av de for nye tiltak som skulle ha vært konsekvensutredet, herunder endring av byggeforbudssonene til vann og vassdrag, unntak fra plankrav, endringen fra LNF til LNF-spredd og en rekke endringer i LNF-spredd formålet, inkludert kvoten for boliger. Vi ser at kommunen har *beskrevet* temaene i konsekvensutredningsdokumentet, men vi kan ikke se at det er gjort en konsekvensutredning av disse hvor man ser på hva som er dagens situasjon, hvilke virkninger som kan komme av endringene og hvordan det nye mulighetsrommet i bestemmelsene samlet vil kunne påvirke miljø og samfunn.

Hvor mange eksisterende boliger som kan videreutvikles innenfor rammene av bestemmelsene under § 6 for LNF-spredd er ikke markert i plankartet eller angitt med liste over gårds- og bruksnummer. Ved at man ikke har en reell oversikt over hvor utviklingen av eksisterende boligeiendommer og landbrukseieendommer blir, er det uvisst hvilke konsekvenser det vil gi. I tillegg til manglende konsekvensutredning stiller vi spørsmål ved om planbestemmelsene og plankartet tilfredsstillende kravene til lokalisering og omfang for eksisterende bebyggelse, jf. pbl. § 11-11 nr. 2.

Ved at det i kommuneplanens arealdel skal åpnes for spredt bolig-, nærings- og fritidsbebyggelse, mener vi avgrensning av arealer og utforming av bestemmelser må være i tråd med veilederen *Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder*. Blant annet må de aktuelle områdene avgrensnes, områdene må konsekvensutredes enkeltvis og samlet, interesseavveiningene som er gjort må framgå i en begrunnelse for alle områdene, lokaliseringen må være gjort på en enkel og forståelig måte, omfanget av bebyggelsen må være konkret angitt og de avsatte områdene må omfattes av bestemmelser.

Samlede virkninger

Kravet om vurdering av virkningene av planforslagets samlede arealendringer innebærer at planforslagets enkeltområder sees i sammenheng. I veilederen for konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel går det frem at formålet med den overordnede konsekvensutredningen er:



- Å gi et grunnlag for å vurdere utbyggingsforslag og endre planen før offentlig ettersyn, om virkningene av planen samlet sett ikke vurderes akseptable i forhold til miljø- og samfunnsforhold.
- Å gi et helhetlig beslutningsgrunnlag av planforslagets samlede virkninger for miljø- og samfunnsforhold.

Konsekvensutredningen skal også redegjøre for alternativer til utforming, lokalisering og omfang. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå. Det er særlig innenfor temaene LNF-formål med spredt utbygging, boligområder, næringsområder, samt formålene råstoffutvinning og andre typer bebyggelse og anlegg at vi etterlyser vurdering av samlede virkninger, samlet tilbud og vurdering av alternativer.

De foreslåtte nye utbyggingsområdene inneholder flere forhold som bør følges opp videre i et reguleringsplanarbeid og med avbøtende tiltak. Vi savner en kolonne i slutten av hver gjennomgang av de ulike arealendringene som fremhever hvilke temaer som må følges opp spesielt i fremtidig reguleringsarbeid. Dette kan gjøres enkelt ved å liste opp de viktigste avklarings- og utredningsbehovene.

Forskrift om konsekvensutredning forutsetter en vurdering av virkningene av planforslagets samlede arealbruksendringer, og innebærer at planforslagets enkeltområder sees i sammenheng. Kommuneplanen er innrettet på en slik måte at det er vanskelig å få oversikt over de totale virkningene av planen. Planforslaget inneholder ingen oversikt over hvor mye areal av kommunen som foreslås endret fra rent LNF-formål til LNF-spredt bolig-, nærings- og fritidsbebyggelse, hvor man gjennom foreslåtte bestemmelser gis anledning til både nybygg og utvidelse av eksisterende bolig-, landbruks- eller fritidseiendom. Videre foreslås differensierte byggegrenser nærmere vannet enn 100-meter. Vi kan ikke se at det fremkommer vurderinger av om noen av disse endringene vil kunne komme i konflikt med nasjonale og regionale interesser knyttet til blant annet landskap, naturmangfold, myr og vassdrag. Dette medfører at det ikke er mulig å vurdere de samlede konsekvensene av de endringene kommuneplanen legger opp til i planbestemmelsene.

Vi ser at det er gjort en vurdering av sentrale temaer for hver av de ulike arealbruksendringene. Noen steder bærer derimot vurderingene preg av en noe enkel «utsjekk», uten noen grundig vurdering. Vi kan ikke se at det er henvisning til relevant kunnskapsgrunnlag som forsvarer de ulike vurderingene. Eksempelvis har ikke Rakkestad noen helhetlig oppdatert kartlegging av naturmangfoldet i kommunen, og det er heller ikke gjort en konkret kartlegging for de områdene hvor det er foreslått arealbruksendringer. Det er dermed vanskelig å gjøre en vurdering av om konsekvensvurderingen av de enkelte områdene er reell, når det er mangel på oppdatert kunnskapsgrunnlag. Vi viser eksempelvis til arealendringsforslaget for Åstorp der det i konsekvensutredningen er skrevet for tema naturmangfold at «det ikke er registrert kjente rødlistearter eller andre verdier». Men det viser seg at det er registrert to dammer som er vurdert som lokalt viktige (C-kategori), og det har vært observert frosk som kan være spissnutefrosk. Denne er registrert som sårbar (VU) på *Norsk rødliste for arter 2021*. Kapittel 2.3 i de nasjonale forventningene påpeker viktigheten av at «samfunns- og arealplanlegging bygger på et oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag for å legge grunnlag for reelle strategiske drøftinger, interesseavklaringer og gode løsninger».

Vi ser at kommunen ønsker en kommuneplan hvor det i større grad gis anledning til å bygge direkte basert på føringene i kommuneplanens arealdel, fremfor å søke om dispensasjon eller utarbeide reguleringsplan. Vi mener at med en slik ambisjon er det desto viktigere at kommuneplanen er



grundig utredet, slik at man har vurdert eventuelle virkninger de nye endringene kan medføre, sikret avbøtende tiltak og vurdert de samlede virkningene for miljø og samfunn.

Vi mener lovens vilkår om konsekvensanalyse iht. Forskrift om konsekvensutredninger ikke er oppfylt. Vi fremmer på grunnlag av dette **innsigelse** til konsekvensutredningen, herunder alle nye områder og endrede bestemmelser som åpner for utvidede utbyggingsmuligheter fra gjeldende kommuneplan. Kommunen bes om å utarbeide en fullstendig konsekvensutredning.

Vi vil imidlertid presisere at departementets veileder for utarbeiding av kommuneplanens arealdel sier at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Kommuneplanen bør legges opp slik at innholdet og planprosessen får et håndterlig omfang ut fra de behovene som foreligger og kommunens ressurser til å drive planlegging og gjennomføring. Unødige detaljer på dette plannivået vil lett øke antall konflikter og svekke muligheten for å få frem hovedprioriteringer og langsiktige strategier. Veilederen konkluderer med at dette forutsetter at arealdelen skal ha en overordnet og grovmasket karakter. Det kan derfor være krevende å utrede konsekvensene av en kommuneplan som i stort omfang gir direkte hjemmel for utbygging i kommunen. En konsekvensutredning vil heller ikke nødvendigvis løse konflikter med nasjonale og regionale interesser, slik at kommunen må gjøre en prioritering av videre utredningsarbeid sett opp mot antatt resultat og arbeidsmengde. Det kan være at planforslaget heller bør justeres på enkelte områder enn å sette i gang større utredningsarbeid.

Vurdering knyttet til konkrete fagtemaer

Manglende plankrav (innsigelse)

Det er flere tiltak i plan- og bygningsloven § 20-1 som i bestemmelse § 4.1 er foreslått unntatt plankravet. Vi ber kommunen vurdere og klargjøre dette unntaket nærmere, da blant annet bruksendring (jf. pbl. § 20-1 d) av eksisterende bygg kan gi negative virkninger for nasjonale og regionale interesser. Dette gjelder særlig føringene om samordnet areal- og transportplanlegging. Vi fremmer **innsigelse** til bestemmelsen på bakgrunn av dette. Vi ser at kommunen oppstiller plankrav til pbl. § 20-1 første ledd bokstav a, b, k og l, og savner en vurdering til de gjenværende bokstavene.

Samfunnssikkerhet (innsigelse)

Rakkestad kommune har utarbeidet en ROS-analyse til kommuneplanens arealdel. Det er utarbeidet en felles vurdering av samfunnssikkerhet gjennom ROS-analyse og konsekvensvurdering i samme dokument. Farene er derimot vurdert ulikt i ROS-analysen og konsekvensutredningen og det mangler noen vurderinger for enkelte arealinnspill. Farer skal ivaretas gjennom faresoner og planbestemmelser. Faresonene er ikke tydelig markert og adskilt, og vi anser derfor at arealplanen til Rakkestad kommune ikke ivaretar samfunnssikkerheten tilstrekkelig.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Etter plan- og bygningsloven § 4-3 skal planmyndighet ved utarbeidelse av planer for utbygging påse at risiko- og sårbarhetsanalyse utføres. ROS-analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er eget til utbyggingsformålet. ROS-analysen til kommuneplanens arealdel oppfyller ikke dette kravet og ivaretar ikke samfunnssikkerhet på en tilstrekkelig måte. Vi fremmer på bakgrunn av dette innsigelse til planforslaget. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) stiller i sin veileder *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* kvalitetskrav til ROS-analysen. Flere av disse kravene er ikke oppfylt. Vi anser at det blant annet foreligger følgende mangler ved ROS-analysen:



- Det mangler ROS-analyse for arealinnspill Lyngby, og det er i aktsomhetsområde for marin leire. Kravet til ROS-analyser gjelder alle planer for utbygging. Kommunen må gjennomføre ROS-analyse for Lyngby.
- For noen av arealinnspillene er vurderingen av farer ulik i konsekvensutredning og ROS-analysen. Ett eksempel er Gudimhagen hvor det i konsekvensutredningen står at området er under marin grense og med ustabil grunn enkelte steder, mens i ROS-analysen står det at området er stort sett utenfor marin leire og med akseptabel risiko. Det er viktig at konsekvensutredningen og ROS-analyse beskriver likt risikobilde av foreslått utbyggingsområde.
- ROS-analysen beskriver områder med risiko, men lesbarheten til plankartet er utfordrende og det er derfor ikke tydelig hvor de ulike hensynssonene er, og hvilken fare de er for. Risikoen blir derfor ikke fulgt opp tilstrekkelig, og oppfølgingen av de ulike hensynssoner og fareområder kan derfor bli mangelfull i neste planfase.

I tillegg har vi følgende merknader til planforslaget:

- Navngiving av hensynssonene er ulikt i plankartet og i planbestemmelsene. Dette må henge sammen slik at det er tydelig hvilke bestemmelser som er knyttet til de ulike hensynssonene.
- Det beskrives at ROS-analysen gjennomføres iht. DSBs veiledning *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*. Denne gir forslag til sannsynlighetsfrekvenser, men ikke grenseverdier for de ulike konsekvenskategoriene. Vi anbefaler at både sannsynlighets- og konsekvenskategoriene som benyttes beskrives i metodekapittelet til ROS-analysen.
- Noen av vurderingene i ROS-analysen mangler henvisning til kilde. Dette bør oppdateres.

Det er viktig å kartlegge og avklare hensynet til samfunnssikkerhet tidlig i planprosessen da dette skal være førende for kommunens arbeid med kommuneplanens arealdel. For å hjelpe kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet anbefaler vi et dialogmøte. Dette må kommunen selv ta initiativ til. I dette arbeidet anbefaler vi også at kommunen studerer de krav til innhold som følger av lov med tilhørende forskrifter. Følgende veiledere kan brukes:

- Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging (2017) - DSB
- Klimahjelperen (2015) - DSB
- Kunnskapsbanken fra DSB
- Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (2020) - KMD
- Konsekvensutredninger, kommuneplanens arealdel (2012) - KMD (Miljøverndepartementet)
- I tillegg til temakart fra NVE, lokale utredninger og andre kilder som er relevante for arbeidet.

Landbruk

Rakkestad er en viktig landbrukskommune, med store sammenhengende jord- og skogbruksarealer. Mer enn 75% av jordbruksarealet er av svært god jordkvalitet. Slike arealer er velegnet til matkornproduksjon, og ivaretagelse av disse arealene er avgjørende for fremtidig matforsyning og matberedskap. Vi vil i denne sammenheng berømme kommunen for å ha gjennomgått arealdisponeringene i gjeldende plan, og for å ha tilbakeført arealer til LNF-formål der behovet tilsier dette. 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.

Den nasjonale jordvernstrategien vektlegger også betydningen av å sikre dyrkbare arealer for fremtiden. Dyrkbar jord har stor verdi både for framtidig matsikkerhet, og for å opprettholde karbonbinding, vannhusholdning, naturmangfold og andre økosystemtjenester. Det er særlig de dyrkbare områdene tett på annen jordbruksjord som er best egnet for framtidig matproduksjon. Vi



ser at noen av de arealdisponeringene som kommuneplanen legger opp til er i konflikt med disse innskjerpede jordvernforingene. Vi har kommentert disse innspillene konkret i kapittelet under merknader til konkrete arealendringer. Dette gjelder arealinnspill som medfører direkte tap av dyrka og dyrkbar jord, og hvor vi mener det ikke foreligger tilstrekkelig samfunnsnytte ved omdisponeringen til at jordvernet bør vike. Det er også viktig at alle realistiske alternativer er belyst før jordbruksareal vedtas nedbygd.

Spredt bolig- og næringsutbygging (innsigelse)

I planforslaget er det foreslått å åpne opp for LNF-spredt boligbebyggelse i store deler av kommunen hvor det kan oppføres inntil 35 boenheter i planperioden, jf. § 6.3.1. Det er også lagt inn et unntak fra plankrav i § 4.2 for inntil 2 boenheter i nåværende boligformål.

Det fremgår av Kommunal- og distriktsdepartementets veileder til *Kommuneplanens arealdel* at «*områdeavgrensning og lokalisering av ny spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse må være svært presise. Dette for at kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter skal kunne ta stilling til om foreslått arealbruk samsvarer med kommunale og viktige nasjonale og regionale hensyn*».

Det står i planbeskrivelsen at fortetting i sentrum skal prioriteres. Det er imidlertid vanskelig ut fra planforslaget å se at planforslaget vil bidra til dette. Ved at det legges til rette for større nye boligområder utenfor sentrum og spredt utbygging i LNF-områdene vil utbyggingsmulighetene her kunne konkurrere ut eventuelle utbyggingsønsker og investeringer i sentrum. Vi mener planforslaget burde gjenspeile en tydeligere satsing på boligutvikling i sentrum og lokalsentrene Degernes og Kirkeng, og gjennom fortetting og transformasjon i tråd med nasjonale føringer. Vi savner også en drøfting av boligbehovet (ca. 400 boenheter) versus nye utbyggingsområder som er foreslått.

I planforslaget er alt LNF-areal i kommunen nå foreslått avsatt til LNF-spredt bolig-, nærings- og fritidseiendommer i § 6. Dette er en endring i forhold til gjeldende kommuneplan.

Vi har forståelse for at bruksendring av eksisterende landbruksbygg det ikke lenger er behov for i landbruksdriften kan utgjøre et potensial for verdiskaping og sysselsetting. Vi forstår også at det kan være utfordrende å avdekke hvilke områder i kommunen som er egnet for denne typen næringsutvikling. Vi mener likevel en åpning for et uspesifisert antall bruksendringer i hele planområdet kan ha uheldige konsekvenser for de hensynene som LNF-formålet skal ivareta, og vil kunne legge til rette for utilsiktede konsekvenser som kommer i konflikt med føringene om samordnet areal- og transportplanlegging. Når det åpnes for bruksendringer i planbestemmelsene vil tiltakshavere ha krav på tillatelse når de søker om tiltak som ikke er i strid med loven, forskrifter eller arealplanen. Det vil da ikke bli ytterligere involvering av høringsinstanser, som ville vært tilfelle ved reguleringsplanprosesser eller dispensasjonssøknader.

Bestemmelsen som åpner for spredt næring i LNF-områdene er en endring som krever konsekvensutredning. Konsekvensutredningen i planforslaget bærer preg av å være en beskrivelse og begrunnelse for endringsforslaget. Vi kan ikke se at det er gjort konkrete vurderinger av hvilke konsekvenser bestemmelsen vil ha for hensynene som kommunen er ansvarlig for å ivareta.

Vi synes generelt at inndelingen av, og en del av ordlyden, i planbestemmelse 6 er noe uklar. Eksempelvis stiller vi spørsmål til hva som er ment å inngå i § 6.2 «LNF-uten spredt bolig» hvor det går frem at det «kun er tillatt med tiltak relatert til landbruk». Samtidig åpnes det for de unntak som fremgår i § 6.1, som er fellesbestemmelsene, hvor det også tillates flere boenheter.



Vi mener foreslått bestemmelse både kommer i konflikt med landbruksinteresser og nasjonale og regionale føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. Vi kan heller ikke se at de aktuelle bestemmelsene til kommuneplanens arealdel er i tråd med plan- og bygningslovens forutsetninger for å tillate spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i LNF-områdene, **og fremmer innsigelse til bestemmelsene i § 6**. Vi ber også kommunen ta en gjennomgang av omfanget av spredt boligbygging i områder avsatt til byggeformål, jf. fylkesplanens føringer og forslaget om unntak fra plankrav.

Naturmangfold

Isolert vil enhver omdisponering av natur ha negative effekter på naturmangfoldet, og utbygging av mange små og store områder gir til sammen en «bit for bit»-nedbygging av naturen. Større sammenhengende naturområder er leveområder for arealkrevende arter. Samtidig er «hundremeterskoger» også viktige leveområder for en rekke arter, og kan sørge for at arter kan flytte seg mellom større naturområder i et ellers fragmentert landskap. Flere arter er knyttet til en mosaikk med vekslende naturtyper av skog og kulturlandskap, for eksempel flere truede fuglearter. Kommunen er stort sett ikke naturtypekartlagt etter Miljødirektoratets instruks, så det som finnes av naturkartlegging er av eldre dato.

Vi ser positivt på at kommunen viser i plankartet hvor det naturreservater. Vi kan ikke se at Kiærmark naturreservat vises i plankartet, og ber kommunen markere dette reservatet også. Den 23.juni 2023 ble Finnskutt og Haugen naturreservat opprettet, som også bør markeres i plankartet. Vi stiller derimot spørsmål til hvorfor det er brukt ulike markering av naturreservatene i planen. For noen av naturreservatene (Brattåsen, Askevann, Stiksåsen) går det frem av plankartet at det er det lagt på hensynssone «bevaring naturmiljø (H560)», uten at hensynssonen er beskrevet nærmere i verken planbeskrivelsen eller i bestemmelsene. For andre naturreservater (Hiesten, Storesand, Bøensmosen og Berbymosen) er det lagt på skravur for «båndlegging etter naturmangfoldloven». I planbestemmelsene er det derimot kun omtalt «hensynssone naturvern (H720)» i § 3.7, med en henvisning om at områdene har egne forskrifter. Denne hensynssonen vises ikke i tegnforklaringen i plankartet.

Naturmangfold knyttet til vann

Rakkestad kommune har flere elver som i Naturbase etter DN håndbok 13 er vurdert som svært viktige (nasjonalt viktige). Blant annet er ulike delstrekninger av Rakkestadelta registrert som naturtypene «kroksjøer, flomdammer og meandrerende elveparti» eller «andre viktige forekomster». Vi ber om at kommunen vurderer å tydeliggjøre disse områdene i plankartet, enten med underformål naturområder etter plan- og bygningsloven § 11-7 nummer 6 eller som hensynssone bevaring av naturmiljø med tilhørende retningslinjer. Vi ser ellers positivt på at kommunen har avsatt sikringssoner for nedslagsfelt drikkevann og grunnvannsforsyning, da dette gir økt beskyttelse til vassdraget.

Myr

Vi kan ikke se at hensynet til myr er vurdert i planarbeidet. I *Naturmangfoldmeldinga – Natur for livet* (2015-2016), går det frem at regjeringen vil styrke vektleggingen av hensynet til våtmark, inkludert myr. I Norge er minst en tredjedel av myrene under skoggrensen drenert de siste hundre år. Utover viktige landskaps- og friluftsverdier som ofte er knyttet til disse områdene, er myra viktig for naturmangfoldet, som flomdemper, rensing av vann og som karbonlager. I klimameldingen (Meld. St. 13 (2020–2021)) er det også pekt på viktigheten av å ivareta karbonrike arealer.



I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2023-2027) er det økt fokus på arbeidet med bevaring og restaurering av myr. Her fremgår det at myrområder demper effektene av klimaendringer og derfor er viktig å ivareta i arealplanleggingen.

Fritidsbebyggelse og byggegrense mot vassdrag (innsigelse)

Det er et viktig nasjonalt mål å unngå uheldig bygging i 100-metersbeltet langs vann og vassdrag, blant annet for å sikre allmenn ferdsel og friluftsliv og hensynet til landskap, vannmiljø og natur. I fylkesplan *Østfold mot 2050*, fremgår det som delmål for naturmangfold og blågrønn struktur at «Vi skal ta vare på Østfolds blågrønne verdier, det vil si natur og vannområder, i en mest mulig sammenhengende struktur (...)» Strategi 20 innebærer at «Østfolds naturområder må sikres mot oppdeling, utbygging og inngrep i randsonene (...)» Vi viser også til fylkesplanens retningslinjer for areal- og energibruk punkt 3.1.1 hvor det fremgår at «Verdifulle landbruks-, natur-, friluftsliv-, landskaps- og kulturminneområder skal bevares mest mulig sammenhengende».

Fritidsbebyggelse

Det er tatt et godt grep med å ikke legge inn nye områder for fritidsbebyggelse. Planforslaget åpner derimot for at bebygde fritidseiendommer kan bebygges med inntil 90 m² bruksareal (BRA) og opptil tre bygninger på henholdsvis 70m² + 30m² + 6m² BRA, jf. § 6.1.4. Det er ikke redegjort for størrelsen på eksisterende bebyggelse som ligger her i dag, og det er derfor en risiko for at det kan forekomme store utvidelser fra dagens situasjon. Eksempelvis dersom det på en fritidseiendom i dag står en hovedhytte på 35 m² BRA vil den med foreslått endring i bestemmelsene kunne dobles i størrelse. Vi ser av plangrunnlaget at det er tenkt at det som i dag er skog og utmarkskoier også skal kunne benytte utbyggingsmuligheten i ny planbestemmelse. Dette er hytter som fra gammelt av ofte har vært små i størrelse og en gang ble oppført av helt andre grunner enn å skulle være hytter i det omfang det nå åpnes opp for. Vi mener en generalisering av en slik utvidelsesmulighet uten en nærmere konkret vurdering vil ha usikre konsekvenser både for allmennhetens tilgjengelighet, landskap natur og miljø. Vi kan heller ikke se at det er nevnt noe om å redusere terrenginngrep i bestemmelsene.

Vi mener at selv om kommunen innledningsvis i planforslaget er tydelig på at det ikke legges opp til utbygging av ny fritidsbebyggelse, vil man ved denne åpningen med både størrelsesomfang og antall bygninger kunne få en betydelig ekspansjon på eksisterende fritidseiendommer. Vi kan ikke se at det er gjort en konsekvensutredning av endringene i bestemmelsene som vil åpne for at 263 eksisterende fritidsboliger og 114 skog- og utmarkskoier får store utviklingsmuligheter, uten at det stilles krav til dispensasjonsbehandling hvor man ville gjort nødvendige vurderinger av virkningene av utbyggingen for naturmangfold, friluftsliv, landskap, kulturmiljø og andre allmenne interesser.

«Fjellaområdet»

Det har og historisk sett vært en sterk vektlegging av å sikre de større, høyereliggende utmarksområdene i indre deler av Østfold. Dette har vært gjennomgående i flere regionale planer. Dette gjelder en sone øst i Østfold, fra Kornsjø i sør og videre nordover gjennom Ankerfjella, Vestfjella, Trømborgfjella og Rødenesfjella. Disse utmarkene kalles ofte for «fjellaområdene». Dette er Østfolds relative «villmarksnatur». På fylkesnivå har det fra 1973 vært en gjennomgående målsetting å unngå oppsplitting av og tyngre tekniske inngrep i disse områdene, av hensyn til blant annet friluftslivet. Kommunen foreslår at Fjella får arealformål LNF-spredd med hensynssone friluftsliv. I vedlagt notat fra juridisk avdeling redegjøres det for at det ikke er hjemmel i pbl. § 11-8 c) å knytte *bestemmelser* til hensynssone for friluftsliv. Det kan kun gis retningslinjer. Dermed vil man ikke kunne oppnå en ønsket «beskyttelse» slik kommunen har forsøkt å legge opp til. Bestemmelsene for fritidsbebyggelse vil dermed gjelde likt her som i andre steder i kommunen hvor



det er avsatt til LNF-spredd. Hyttene som ligger spredt i «fjella» mener vi må underlegges andre rammer, og vi ber om at det avsettes til rent LNF-formål. Dersom det er behov for å styre landbruksbebyggelse, må dette eventuelt løses på annet vis.

Byggegrense

Kommuneplanen foreslår videre en differensiert byggegrense fra vann og vassdrag, jf. § 6.3.3. Bestemmelsen kunne med fordel startet tydeligere med hovedregelen om byggeforbud i 100-metersbeltet. Dette fremfor en ordlyd som starter med unntakene.

Bestemmelsen legger opp til unntak hvor den skiller på «vann» og «vassdrag», uten at det går klart frem hva som skiller de ulike begrepene. For fritidseiendommer langs vann er det foreslått enn byggegrense på minst 5 meter og for fritidseiendommer langs vassdrag er det foreslått en byggegrense på minst 50 meter. For boligeiendommer er det et generelt byggeforbud på 50 meter. Virkningene av utbygging for naturmangfold, friluftsliv, landskap, kulturmiljø og andre allmenne interesser skal vurderes grundig, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Vi kan ikke se at det er gjort en reell konsekvensutredning av endret byggegrense langs vann og vassdrag.

Vi mener det som fremgår i konsekvensutredningen av hva som er bakgrunnen for ny byggegrense er en svak argumentasjon. Vi mener kommunen bør være varsom ved bruk av en generalisert byggegrense mot vann og vassdrag, og kun benytte dette når det ikke er tvil om at allmenne interesser ikke blir skadelidende. Bredden på byggeforbudssonene må vurderes konkret ut fra vassdragets karakter, verdier og interesser som skal ivaretas, og hvilke forhold som forbyr. I den forbindelse må også rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag legges til grunn. Deler av søndre del av kommunen omfattes av *Verneplan for vassdrag, Haldenvassdraget (Tista)*.

Videre stiller vi spørsmål ved unntaket fra byggeforbudet for konstruksjon/brygge i LNF-områder. Det foreligger ikke noe nærmere krav til vurdering av dette forslaget. I konsekvensutredningen går det frem at det er foreslått en endring hvor brygger begrenses i areal og lengde. Vi kan ikke se at det er hjemlet en slik bestemmelse som definerer størrelsesomfanget for brygger. Vi mener uansett at det ikke kan fastsettes generelt at det skal tillates brygger ved alle fritidsboliger.

Vi mener at omfanget av generelle utbyggingsmuligheter for alle hytter, skog og utmarkskoier med tilhørende brygger innenfor LNF-spredd gjør at planforslaget kommer i strid med de regionale interessene i «Fjellaområdet», plan- og bygningsloven § 1-8, og *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag* for Haldenvassdraget sin del. Vi fremmer derfor **innsigelse** til at det generelt åpnes for utbygging av fritidsbebyggelse og brygger på eksisterende fritidseiendommer i 100-metersbeltet og i «Fjellaområdet». Vi mener forslaget vil medføre negative konsekvenser for landskap, natur, friluftsliv og andre allmenne interesser. Endringene i nytt planforslag er som omtalt tidligere heller ikke tilstrekkelig konsekvensutredet og har manglende kunnskapsgrunnlag.

Vannmiljø (innsigelse)

I regjeringens nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av regionale vannforvaltningsplaner, brev av 19. mars 2019, står det at kommunens arealplanlegging er svært viktig for å nå målet om god tilstand i norske vann. Vannforskriften § 4 fastsetter at tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforskriften er fulgt opp gjennom regionale vannforvaltningsplaner som fastsetter konkrete miljømål.

Nær 90 % av vannforekomstene i Rakkestad kommune oppnår i dag ikke miljømålet. Arealdelen skal hindre arealbruk og tiltak som forringer miljøtilstanden eller gjør det vanskeligere å nå miljømålene.



Kommunen må derfor synliggjøre hvordan arealdelen følger opp miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan og hvilke virkninger planforslaget antas å kunne ha på miljøtilstanden. For nye inngrep, aktiviteter og utslipp må kommunen ta hensyn til vannmiljøet og i tilstrekkelig grad vurdere effekter av planlagte tiltak opp mot fastsatte miljømål.

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

Regional plan for vannforvaltning, godkjent 31. oktober 2022 av Klima- og miljødepartementet, inneholder generelle retningslinjer for arealplanlegging som legger føringer for arealforvaltningen. Her står det i punkt 1.1. at regional plan for vannforvaltning bør innarbeides og detaljeres i kommuneplan og underliggende planer, basert på kunnskap om lokale forhold. Videre står det at vannmiljø og vedtatte miljømål skal vurderes og hensyntas i planarbeid som kan påvirke vann. Vi har en generell **innsigelse** til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag ikke er vurdert. Dette gjør det vanskelig å ta stilling til om planen kommer i konflikt med miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan.

Forslaget til planbestemmelser er heller ikke tydelig på at vannmiljø skal være tema i videre reguleringsplanarbeid. Vi vil derfor anbefale at kommunen gjennom arealdelen fastsetter bestemmelser om at det i videre plan- og byggesaksarbeid skal redegjøres for hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og at dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten. Dette vil bidra til søkelys på måloppnåelse etter vannforskriften og vannressursloven i kommunens videre saksbehandling.

Kantvegetasjon langs vassdrag

Langs vassdrag med årssikker vannføring skal det opprettholdes kantvegetasjon, jfr. vannressursloven § 11. Statsforvalteren er myndighet og kan gi dispensasjon fra bestemmelsen. Vi viser også til veileder fra NVE. Vannressursloven § 11 og plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 5 gir kommunen mulighet til å fastsette bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon langs vassdragene, blant annet ved å fastsette minimumsbredde på kantvegetasjon.

Kantvegetasjonen er ivaretatt på følgende måte i planbestemmelsene (§ 4.18 bokstav b): «Langs alle vassdrag med årssikker vannføring, inklusive elver, bekker, vann og tjern, skal det opprettholdes, og om mulig utvikles, et naturlig vegetasjonsbelte som ivaretar viktige økologiske funksjoner, motvirker erosjon og tjener flomsikring og friluftslivet. Sonen skal være minst 2 meter.». Det er også under LNF inkludert en egen bestemmelse (§ 6.4) som sier at kantsonen skal være minst 2 meter. Tilhørende retningslinje sier følgende: «*Permanent vegetasjonsbelte skal binde elvekanter og ha en avskjermende funksjon i forhold til avrenning og erosjon. Kantsonen bør ha vegetasjon i flere sjikt. Trær kan felles for å hindre undergraving og rotvelting. Det skal plantes nye trær ved felling.*».

Vi påpeker at en bredde på to meter de aller fleste steder vil være for smalt til at hensynene i vannressursloven § 11 er ivaretatt. Unntaket er for strekninger, særlig i jordbrukslandskapet, hvor kantsonen i dag ikke er bredere enn to meter. Vi anbefaler at kommunen vurderer å differensiere bestemmelsen slik at den ikke åpner for å fjerne kantvegetasjonen ned til to meters bredde der den i dag er bredere. Vi ser positivt på at kommunen presiserer at kantsonen bør være flersjiktet, men anbefaler at «bør» byttes ut med «skal» for å tydeliggjøre formålet med retningslinjen. En flersjiktet



kantsone vil legge til rette for større biologisk mangfold, og ha en bedre funksjon med hensyn til å beskytte mot erosjon og redusere avrenning til vassdraget.

Videre finner vi retningslinjen utydelig ved at det ikke kommer frem at fjerning av trær i kantsonen og eventuell tilplanting vil kunne være søknadspliktig etter annet regelverk. Vi påpeker at Statsforvalteren ved alle inngrep og skjøtsel som kan redusere kantsonens økologiske funksjon skal vurdere om det er behov for en dispensasjon fra § 11 i vannressursloven. Vi ber om at dette tas inn som en retningslinje i planbestemmelsene, slik at det tydeliggjøres både for kommunen og innbyggerne.

Avløp

Klima- og arealendringer gir utfordringer for vannmiljøet med økte mengder overvann og fremmedvann til avløpsanlegg, økt erosjon og ras samt behov for forebyggende og avbøtende tiltak.

Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv og påfølgende rapport fra NIVA og Havforskningsinstituttet fastsetter at flere områder av Oslofjorden har for stor tilførsel av nitrogen. I henhold til tiltaksplanen skal utslipp fra kommunalt avløp og spredt bebyggelse reduseres gjennom rensing av organisk stoff/nitrogen og raskere ledningsnettfornyelse. I forslaget til samfunnsdel viste vi til at påvirkning av avløpsvann bidrar til at flere vannforekomster i Rakkestad kommune ikke når miljømålene. Videre planlegging og utvikling må vurderes nøye ut fra resipientenes kapasitet og muligheten for gode avløpsløsninger. Det må ikke legges opp til en utvikling som kan føre til en forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene eller som gjør det vanskeligere å nå miljømålene.

Arealplanlegging må sees i sammenheng med avløpsinfrastrukturens kvalitet og kapasitet samt eventuelle behov for tiltak. Nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i eller i medhold av lov. Plan- og bygningsloven § 27-2 stiller krav til at avløp skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse. Det er i strid med plan- og bygningsloven § 27-2 å gi rammetillatelse til bebyggelse hvor påkobling skjer til et avløpsanlegg som ikke driftes i henhold til krav satt i forurensningsregelverket.

I forbindelse med kapasitet og kvalitet på avløpsinfrastrukturen er det viktig at konsekvensene vurderes både for nye områder og ut ifra samlede virkninger, også med tanke på resipientens kapasitet og miljøtilstand. Planen har som mål om å legge til rette for økt boligbygging og næringsutvikling. Det nevnes i planen at det er beregnet, gitt den framskrevne befolkningsveksten i samfunnsdelen, at boligbehovet for nye boliger frem mot 2034 er opp mot 400 boenheter. Videre opplyses det at store deler av boligveksten tas i områder som ligger i sentrumsområder. I planforslaget til samfunnsdel ba vi om at kommunen i større grad redegjør for utfordringene på avløpssektoren og at videre utbygginger må sees i sammenheng med kapasitet og kvalitet på avløpsinfrastrukturen samt behov for tiltak. Det opplyses i konsekvensvurderingen om at det ikke er avdekket forhold i ROS-vurderingen for de nye områdene foreslått omdisponert, som ikke kan avbøtes gjennom tiltak i påfølgende reguleringsplaner. Infrastruktur har vært tema i konsekvensutredningen for de ulike nye områdene og avløp nevnes her, men det mangler en sammenfatning av avløp som tema. Utfordringene som kommunen har på avløpsområdet samlet sett, burde vært tatt med inn i planbeskrivelsen. Vi ber om at planarbeidet redegjør for en samlet vurdering av utfordringene kommunen har på avløpsområdet.

I planen opplyses det om at det er inntatt rekkefølgekrav som skal sikre at nødvendig offentlig teknisk infrastruktur og blå/grønn infrastruktur blir etablert ved utbygging. Vi bemerker at det ikke opplyses i planen hva som menes med «nødvendig offentlig teknisk infrastruktur». Det står videre i planen at disse rekkefølgekravene skal utdypes og konkretiseres igjennom reguleringsplan. I planbestemmelsene er det foreslått følgende rekkefølgebestemmelse: § 4.21 «*Utbyggingsrekkefølge*



Vann og avløp til områder skal være utredet og sikret før området utbygges. Vi vurderer at rekkefølgebestemmelsen er ikke konkret nok, bestemmelsen må sikre at det ikke skjer tilknytning til avløpsanlegg som ikke driftes i hht. regelverket.

I forslaget til samfunnsdel viste vi til at det er viktig at kommunen skaffer seg oversikt over den geografiske utbredelsen av tettbebyggelsene og deres størrelse, både ved dagens situasjon og på lang sikt. Definisjonen av tettbebyggelse i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k er avgjørende for myndighet og krav som følger av forurensningsforskriften kapittel 4. Kommunen skal som en del av den årlige vurderingen, vurdere om etablert behandlingsskapasitet for kommunalt avløpsvann står i forhold til beregnet potensielt utslipp fra tettbebyggelsen/kommunens del av tettbebyggelsen og med vedtatte planer om utbygging. Det er viktig at arealdelen sees i sammenheng med temaplan for avløp og tettbebyggelsenes avgrensning og størrelse. Det fremkommer ikke i planforslaget hvilket/hvilke renseanlegg avløpet fra de nye boligbebyggelsene skal gå til. Vi ber om at planarbeidet redegjør for avløpsinfrastrukturen, blant annet dimensjonering for anlegget/ anleggene som avløp fra planforslaget skal føres til. Det må blant annet vurderes hvilken tettbebyggelse avløpet fra områdene hører til.

Rakkestad kommune driver ikke i tråd med gjeldene krav for avløpssektoren gitt i eller i medhold til lov. Egenkontrollrapporteringen de siste årene har vist at Rakkestad kommune har alvorlige avvik fra krav gitt i forskrift og tillatelse. Bodal avløpsanlegg driftes i strid med forurensningsloven § 7, og kommunen har tiltakspålegg i medhold av bestemmelsen for å sikre at ulovlige forhold som medfører fare for ulovlig forurensning, rettes opp.

Rakkestad kommune har hatt avvik på rensegrad for fosfor siden 2007, og tall for rapporteringsåret 2022 viser at Bodal avløpsrenseanlegg heller ikke dette året klarte fosforrensekravet på 93 %. Vektet rensegrad for fosfor var 87,56 % i 2022. Dette er et dårligere resultat enn for fjoråret, hvor vektet rensegrad for fosfor var 92 %. Avløpsrenseanlegget har ikke klart rensekravet for fosfor på 93 % siden vilkåret trådte i kraft 1. januar 2018. Kommunen klarte ikke sekundærrensekravet i 2020 eller i 2022. Bodal avløpsrenseanlegg klarer ikke rensekravet for BOF5 på 80 % eller maksimal utslippskonsentrasjon på 25 mg O₂/l, og for KOF5 på 85 % renseseffekt eller utløpskonsentrasjon under 125 mg O₂/l i 2022. Dette er en forverring fra 2021, hvor anlegget klarte sekundærrensekravet. For nitrogen viser flere av prøvene i 2022, at det er mindre konsentrasjon i innløpsverdiene enn i utløpsverdiene. Det oppstår dermed negativ renseseffekt for nitrogen, fordi kommunen tilfører mer nitrogen til renseprosessen etter målepunktet for innløpsvann. Å sende rejektivannet fra biogassanlegget inn på avløpsrenseanlegget er ikke omfattet av tillatelsen fra Statsforvalteren.

Vi har i brev datert 23. juni 2023 varslet vedtak om pålegg om tiltaksplan for Bodal avløpsrenseanlegg. Pålegget går ut på at kommunen må treffe tiltak for å rette avvik og sikre brudd på forurensningsregelverket. Vi har videre varslet tvangsmulkt for å sikre gjennomføring, jf. frister i tiltaksplanen. Tiltaksplanen er en forpliktende plan for å sikre at Rakkestad kommune gjør forbedringer slik at kommunen kan drive i tråd med regelverket som gjelder for sin virksomhet. Frem til tiltakene har fått ønsket effekt og Rakkestad kommune ikke lenger har ulovlige utslipp, vil ethvert nytt påslipp være å regne som en økning i de ulovlige utslippene. Det er derfor Rakkestad kommune sitt ansvar som planmyndighet at de tiltak som blir planlagt og gjennomført ikke bare sikrer kommunens avløps situasjon i dag, men også i fremtiden.

Masseforvaltning og forurensning

Det er viktig at det gjøres en helhetlig vurdering av masseforvaltningen i kommunens arealplanlegging. Det er mange utfordringer knyttet til håndtering med overskuddsmasser av jord- og steinmasser fra byggeprosjekter i vår region. For å sikre en god utnyttelse av ressurser er det satt



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

På bakgrunn av dette bør andelen av masser som gjenvinnes øke, og deponering som sluttbehandling bør kun forbeholdes masser uten gjenvinningspotensial. Kommunen bør stille krav om at planer for massehåndtering inkludert ombruk og materialgjenvinning, blir en del av plan- og byggesaksarbeidet i tidlig fase av infrastruktur- og byggeprosjekter. Planen bør utformes i tråd med ressurspyramidens prinsipper om å prioritere reduksjon, ombruk og materialgjenvinning framfor utfylling og deponering. Dette kan redusere presset på bynære grus- og pukkressurser og behovet for massetransport. En helhetlig vurdering av massehåndtering i plansammenheng er et nyttig virkemiddel for å avklare dette.

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

Massedeponi/avfallsdeponi (planbestemmelse § 5.5)

Dersom det planlegges for nye områder for permanent disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser er det svært viktig at kommunen gjør en egnethetsvurdering av arealet med hensyn til, naturmangfold, jordvern, matproduksjon, kulturlandskap, friluftsliv, klimautslipp, forurensningsfare og områdestabilitet. Faren for erosjon og avrenning er stor ved oppfylling av masser. Naturmangfoldlovens prinsipper §§ 8-12 skal legges til grunn i alle vedtak.

Det er viktig at det fremkommer hva slags type håndtering det er avsatt arealer for, og om det er et avfallsdeponi etter avfallsforskriften kap. 9, eller anlegg for permanent disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser som faller utenfor deponiregelverket (unntak i § 9-2). Det bør fremgå tydelig hvilke typer masser som er tiltenkt å skulle kunne deponeres (deponikategori jf. avfallsforskriften § 9-5) på de avsatte områdene. Vi forutsetter at det er tilstrekkelig utredet at oppfyllingen er akseptabel med tanke på fyllingsstabilitet. Det er viktig at det kreves detaljregulering før bruk av de avsatte områdene for massedisponering, der blant annet endelig terrenghøyde reguleres inn.

Bestemmelsene om massehåndtering

Rene masser

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

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

Massemottak og deponi



I reguleringsplanen benyttes begrepet massemtak. Dette begrepet er ikke nærmere definert, og vi anbefaler at kommunen benytter begreper og definisjoner som samsvarer med Statsforvalterens og Miljødirektoratets sine begreper, slik at aktørene får en felles forståelse av innholdet i disse. Mottakssted for lagring av ikke-forurensede jord- og steinmasser kalles gjerne massedeponi eller massemtak av kommuner og andre aktører. Men det er per juridisk definisjon et avfallsanlegg som tar imot ikke-forurensede jord- og steinmasser til deponering, eller det kan være en enkeltdisponering av næringsavfall (ikke-forurensede jord- og steinmasser) fra et enkelt prosjekt.

Deponier for farlig avfall, ordinært avfall eller inert avfall, er avfallsdeponier og ikke massedeponier. Disse krever tillatelse fra Statsforvalteren (ordinært og inert avfall) og Miljødirektoratet (farlig avfall) etter avfallsforskriften kap. 9 og forurensningsloven § 11.

Ettersom et massedeponi og et avfallsdeponi er to forskjellige ting og krever forskjellig håndtering burde ikke disse forveksles/blandes sammen.

Et massedeponi (massemtak) bør være forbeholdt ikke-forurenset jord og stein, og kan kreve tillatelse etter forurensningsloven fra Statsforvalteren. Mens et avfallsdeponi vil være for «urene masser», og vil derfor kreve en tillatelse etter forurensningsloven og avfallsforskriften for gjennomføring.

Det er fint at det er fokus på at fyllingsnivået i deponiet skal fastsettes i reguleringsplan. Vi ser samtidig at det kan være hensiktsmessig at også driftstider og total levetid på mottak/deponi tas inn i reguleringsplan, da dette kan skape konflikt i ettertid dersom slikt ikke fastsettes.

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

Vi gjør oppmerksom på at alle overskuddsmasser defineres som næringsavfall, uavhengig av om massene er å anse som forurenset eller ikke, og forurensningsloven stiller krav til håndtering av slike masser, dette gjelder også mellomlagring av slike masser. Vi viser til Miljødirektoratets veileder *Mellomlagring og sluttdisponering av jord- og steinmasser som ikke er forurenset (M-1243)*.

Støy

Vi viser til kapittel 3.1 i støyretningslinje T-1442/2021 og forutsetter at føringene gitt i denne retningslinjen er fulgt opp i forbindelse med kommuneplanarbeidet. Vi viser også til tilhørende veileder. Vi savner et støysonekart til planen, og forutsetter at dette opparbeides der soneinndelingen mellom gule og røde støysoner fra tabell 1 i T-1442 vises. Dette kartet vil være retningsgivende for den videre saksbehandlingen når det gjelder utbygging av støyfølsom bebyggelse, og til føringene gitt under § 4.6 i bestemmelsene. Når det gjelder denne bestemmelsen bør det vises til T-1442/2021. Slik bestemmelsen er utformet nå viser den kun en henvisning til spesifikt tabell 2 i retningslinjen. Vi gjør kommunen oppmerksom på at det blant annet står i konsekvensutredningen i pkt. 3.5 om samlet konsekvensutredning for tema støy og støv at det er «utarbeidet eget støykart til støtte i planarbeidet som viser alle større støykilder».

Flere av de foreslåtte utbyggingsområdene ligger i nærhet av støykilder som vei og jernbane. Vi ser eksempelvis at arealet ved Speiderhytta ligger innenfor rød og gul støysone. Vi minner om at ved



planlegging av støyfølsom bebyggelse i rød støysone anbefales kommunen å fastsette avvikssone med egne bestemmelser. Utvikling av boligområder i kommunen må sees i sammenheng med industri, avfalls- og anleggsvirksomhet flyplass, samt motor- og skytebaner. Støygrenser kan fastsettes i detaljreguleringsplaner, men det er lite hensiktsmessig å opprette bebyggelse stadig nærmere støyende virksomheter. Dette vil skape konflikt mellom naboer og virksomheter som kan være viktige arbeidsplasser for folk, og gjerne også har en viktig samfunnsoppgave. Vi ber derfor kommunen om å tenke nøye igjennom avsetting av arealer til boligformål der det er støyende virksomheter i nærheten. Dette må også vurderes for eventuell utbygging i LNF-områdene. Vi forutsetter generelt for de foreslåtte utbyggingsområdene at støyhensyn løses på reguleringsplannivå.

Boligosiale hensyn

Rakkestad kommune viser til at det har vært en jevn befolkningsvekst gjennom forrige planperiode og planlegger for en befolkningsvekst i samme størrelsesorden fremover. Vi er av den oppfatning at planen imidlertid sier for lite om hvem det er som flytter til Rakkestad kommune. Hvilke aldersgrupper som forventes å være tilflyttere til kommunen fremover vil være av stor betydning for hvilke tiltak, som boligtilbud og tjenesteutvikling kommunen må planlegge for fremover.

Kommunen viser til at Rakkestad vil få en økning i andelen eldre i kommunen i årene fremover, med en hovedvekt på gruppen eldre over 65 år. Vi savner også her en redegjørelse for hvilke tiltak kommunen planlegger å iverksette for denne gruppen. De færreste norske hjem er tilrettelagt slik at man kan bli boende når helsen svikter. Vi stiller spørsmål om kommunen har foretatt en kartlegging av hvor de eldre ønsker å bo i kommunen når de blir gamle. Regjeringen har nylig lansert stortingsmeldingen [Felleskap og mestring- bo trygt hjemme](#). Å øke tilgjengeligheten i og rundt boliger og øke andelen egnede boliger er viktig for å nå målet om at flere eldre skal kunne bo trygt hjemme.

For noen vil det å gjøre utbedringer i egen bolig være førstevalget. Andre vil flytte til en mindre og mer lettstelt bolig i sentrumsnære strøk eller søke seg mot sosiale boformer eller lignende. Men ikke alle har de samme valgmulighetene. Det kan være utfordringer tilknyttet helse, økonomi eller mangel på egnede boliger. Gjennom aldersvennlig stedsutvikling og -planlegging skaper man gode og levende lokalsamfunn for alle. Ved å øke andelen egnede boliger og øke tilbudet av sosiale boformer i lokalsamfunnet vil vi kunne gjøre eldre mer selvhjulpent og mindre isolerte og ensomme og økning livskvaliteten deres. Det vil også bidra til bedre arbeidsforhold for hjemmebaserte tjenester. Det handler om å tenke nytt om boformer, boligløsninger og utformingen av omgivelser og lokalmiljø, og om hvordan man kan sikre at de boligene som allerede er bygd, kan fungere godt.

I de nasjonale forventningene fremhever regjeringen at for å møte den forventede veksten i husstander og de boligbehovene som følger av at en større andel av befolkningen blir eldre, vekst i næringsetableringer og utvikling av distriktene, er det mange steder behov for god planlegging og økt hastighet i boligbyggingen. Det er viktig at barn og unge har gode boforhold, at unge kan etablere seg på boligmarkedet, at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo, og at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Et godt og variert boligtilbud kan også forebygge at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og motvirke segregering. For å styrke den sosiale bærekraften, er det viktig at boliger bygges med gode kvaliteter, og at boligtilbudet er variert nok til å dekke ulike behov i befolkningen og bidrar til mangfoldige nabolag. Det er behov for å bygge boliger i ulike nærmiljøer, av ulik type og størrelse, og både selveier- og utleieboliger. For eksempel kan boligkjøpsmodeller som leie-til-eie, utleieboliger og borettslagsboliger gi økt variasjon. Ved å integrere boligosiale hensyn i samfunns- og



arealplanleggingen, kan kommunene bidra til gode botilbud for vanskeligstilte og til at flere kan eie egen bolig. Vi stiller spørsmål til om kommunen i tilstrekkelig grad har integrert boligsosiale hensyn i arealplanleggingen da planen sier lite om levekårsutfordringer og boligtilbud utover det faktum at Rakkestad kommune har et variert boligtilbud både i form og prisklasse.

Gravplasser

Vi ser at Rakkestad kirke er avsatt til formålet Grav og urnelund, inkludert det som ser ut til å være planlagt utvidelsesområde nord for veien. Vi kan ikke se at arealformålet har er tilknyttet noen planbestemmelser. Vi kan derimot ikke se at det samme arealformålet er valgt for blant annet Os kirke og Degernes kirke. Os kirke er avsatt til «LNF-formål spredt fritids- og næringsbebyggelse» og Degernes kirke er avsatt til «offentlig og privat tjenesteyting». Vi ber kommunen ta en vurdering av arealformålene for disse.

Gravplasser skal holdes i hevd og forvaltes med den orden og verdighet som dens egenart tilsier, jf. § 1 i gravplassforskriften. Gravplassens særegne funksjon skal ivaretas på en verdig måte, særlig som sted for gjennomføring av gravferd, sorgbearbeidelse og som minnested.

Generelle føringer for valg og regulering av nytt gravplassareal:

- Det kan være hensiktsmessig å gjennomføre en geoteknisk undersøkelse for å avklare om området er egnet til gravlegging.
- Regulert areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass, skal om mulig også omfatte en buffersone mellom gravplassareal og naboskap at gravplassens karakter ivaretas.
- Gravplass skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging.
- Reguleringsplanen legger hovedrammene for selve gravplassplanen. Gravplassplanen skal godkjennes av Statsforvalteren. Området bør derfor også vurderes i forhold til blant annet adkomst, parkering og hellingsgrad (universell utforming).
- Ingen kan ha veirett over gravplass, det kan heller ikke være noen form for luftstrekk.
- Gravplass inngår ofte i et område med fredet/listeført kirke eller andre verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap, slik at gravplassen/kirkestedet som hovedregel skal avsettes som hensynssone. Karakteren til det eksisterende kulturmiljøet legger vesentlige rammer og premisser for plasseringen og utformingen av utvidelsen/den nye gravplassen. I en reguleringsplanprosess avdekkes også eventuelle konflikter med automatisk fredete kulturminner. Vi anbefaler derfor at det utarbeides en reguleringsplan ved alle utvidelser og nyanlegg av gravplasser.

Se også [gravplassloven](#), [gravplassforskriften](#), [Rundskriv Q-06/2020 Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø](#) og [Gravplassveilederen](#).

Vurdering og innsigelse knyttet til konkrete arealendringer

Vi legger til grunn at alle de nye foreslåtte utbyggingsområdene krever utarbeidelse av reguleringsplan før utbygging, og at unntakene fra krav til reguleringsplan i bestemmelse § 4.2 ikke gjelder disse områdene. I og med at det er vanskelig å se konsekvensene av arealdelen forbeholder vi oss retten til å kunne fremme innsigelser til framtidige reguleringsplaner dersom de kommer i konflikt med de interesser vi skal ivareta. Flere av områdene kommer i konflikt med langsiktig grense i fylkesplanen og vi ber kommunen grundig vurdere om det er behov for alle de nye foreslått boligområdene.



Kraugerudåsen, gnr/bnr. 234/1 og 231/1 (LNF-formål til boligformål)

Arealet omfatter store deler av skogen rundt Os skole. Vi stiller spørsmål ved at det i konsekvensutredningen er gitt fargen grønt for konsekvenser for barn og unge, når det samtidig er gitt fargen gult for friluftsliv med den begrunnelse at det brukes aktivt av skolen som nærturområde. Det er foreslått inntil 70 boenheter. Vi stiller da spørsmål ved om dette kan avbøtes i senere reguleringsplan, slik det er signalisert i konsekvensutredningen. Området ligger utenfor langsiktig grense og ca. 2 kilometer fra Rakkestad sentrum. Det er imidlertid etablert gang- og sykkelvei på strekningen. Det går også frem at skogsarealet i vest er tenkt som et mulig utvidelsesområde på sikt, men i og med at dette ikke er en del av planforslaget tar vi ikke stilling til dette nå.

Gudim, gnr/bnr. 9/3 (LNF-formål til boligformål)

Det er utredet et område til «boligformål» på ca. 67 dekar for 76 boenheter. Av området er 21 dekar fulldyrket jord. Av det resterende arealet er ca. 34 dekar klassifisert som dyrkbar jord. Det fulldyrkede arealet er tatt ut av planforslaget. I konsekvensutredningen er det dyrkbare arealet beskrevet som lite egnet til oppdyrking av arronderingsmessige grunner. Det dyrkbare arealet grenser mot fulldyrka jord, og har etter vårt syn en utforming og et omfang som tilsier at det kan være egnet for oppdyrking og matproduksjon. Slike arealer har stor betydning for framtidig matproduksjon, som karbonlager og for øvrige økosystemtjenester. I tillegg til det direkte arelbeslaget, vil adkomst via Kåensveien føre til nedbygging av fulldyrka jord og til oppsplitting av jord i aktiv drift.

Vi anser arealendringen for å være i strid med statlige og regionale jordvern hensyn, og med kommunens egen arealstrategi om å unngå nedbygging av dyrkbare arealer. Vi minner om at Rakkestad kommune har et viktig ansvar for å ivareta matproduksjonen i sin arealplanlegging, og anbefaler sterkt at foreslått arealendring tas ut av planforslaget.

Det renner to bekker innenfor området og det er beskrevet i konsekvensutredningen at disse kan beholdes, men de er ikke synliggjort som vannforekomster i plankartet. Vi ber om at disse synliggjøres allerede på overordnet plannivå, for å sikre at de inngår som åpne bekker også i videre planarbeid.

Gudimhagen, gnr/bnr. 9/1 (LNF-formål gårdstun til boligformål)

Det er foreslått avsatt et område til «boligformål» på ca. 12 dekar. Det er ikke oppgitt hvor mange boenheter som er planlagt. Arealet består i dag av et tidligere gårdstun. Vi oppfordrer kommunen til å legge føringer om å kartlegge de gamle trærne på området og få en vurdering av hvilke som er verdifulle trær som bør bevares i videre reguleringsplanarbeid.

Vi viser og til kapittelet om ROS-analysen som påpekte at det for Gudimhagen står i konsekvensutredningen at området er under marin grense og med ustabil grunn enkelte steder, mens det i ROS-analysen står at området er stort sett utenfor marin leire og med akseptabel risiko.

Kirkeveien, gnr/bnr. 5/13 og 5/356 (LNF-formål til boligformål)

Det er foreslått avsatt et område til «boligformål» på 15,5 dekar fordelt på to områder. Det planlegges for ca. 15 eneboliger. Arealene er klassifisert som dyrkbar jord. I konsekvensutredningen er arealet beskrevet som lite attraktivt til oppdyrking. Vi vurderer at det likevel kan være egnet til oppdyrking ettersom det ligger i direkte forlengelse av fulldyrkede arealer. Nærheten til boligbebyggelsen tilsier imidlertid at oppdyrking kan være mindre aktuelt. I tillegg til tap av dyrkbar jord, vil forslaget føre til ny boligbebyggelse tett på jordbruksareal i aktiv drift. Dette kan føre til ulemper, konflikter og ytterligere utbyggingspress som i sum kan legge begrensinger på den



matproduksjonen som drives i dag. Vi mener innspillet er i konflikt med statlige jordvern hensyn og kan legge hindringer for matproduksjonen. Vi anbefaler derfor sterkt at innspillet tas ut av planforslaget i sin helhet.

Speiderhytta, gnr/bnr. 6/1 (Grønnstruktur til boligformål)

Det er foreslått avsatt ca. 10 dekar til «boligformål», med mulighet for etablering av ca. 12-20 boenheter. Området ligger innenfor rød og gul støysone. Vi minner om at ved planlegging av bebyggelse i rød støysone anbefales kommunen å fastsette avvikssone med egne bestemmelser. Det er viktig at fremtidig reguleringsplan utreder og ivaretar støyhensynet på en god måte i utformingen av prosjektet og med gode bestemmelser som sikrer krav til støyskjerming, gjennomgående leiligheter og stille side i tråd med støyretningslinjen T-1442/2021.

Lyngby alle, gnr/bnr. 6/77 (Grønnstruktur til boligformål)

Det er foreslått avsatt et areal til «boligformål». Det foreslås oppført 3-4 boenheter. Eiendommen er regulert til «lekeplass» i reguleringsplan for Lyngby alle. Eiendommen har to ganger vært en del av et større område som har blitt varslet oppstart av reguleringsplanarbeid for (2015 og 2020). Siden arealet er regulert til lekeplass viser vi til punkt 5d i *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen* som sier at det ved omdisponering av areal som er i bruk eller egnet for lek skal det skaffes fullverdig erstatning. Kravet til erstatningsareal gjelder også for omdisponering av uregulert areal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek og opphold fører til at de hensyn som er nevnt i pkt. 5b, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt. Kommunen må sikre gjennom bestemmelser i kommuneplanen eller minimum som retningslinjer krav til erstatningsareal for omdisponering av lekeareal. Som det påpekes i konsekvensutredningen er det et grøntområde like nord for området som kan forbedres.

Området er støyutsatt fra riksvei 22. Vi anbefaler kommunen å sikre juridiske virkemidler man forlenger eksisterende støyskjerm. I likhet med området Speiderhytta er det viktig at støyhensynet utredes og ivaretas i reguleringsplanen og ved utformingen av prosjektet. Det må utarbeides gode bestemmelser som sikrer krav til støyskjerming, gjennomgående boenheter og stille side i tråd med støyretningslinjen T-1442/2021. Vi viser også til kapittelet om ROS-analysen hvor det påpekes at det mangler ROS-analyse for Lyngby. Dette må utredes for at man kan gå videre med arealinnspillet.

Hverven, gnr/bnr. 104/2 (LNF-formål til råstoffutvinning)

Det er foreslått avsatt et areal for utvidelse av «råstoffutvinning», for masseuttak av stein. Det er ikke opplyst hvor stort området er. Vi ser at det er nabobebyggelse i nord og savner en nærmere hvorvidt utvidelsen av masseuttaket vil medføre ytterligere støyutfordringer som kan få konsekvenser for nabo. Det er viktig at det gjøres en grundig vurdering av dette, da et slikt anlegg vil ligge her i mange år. Om området er egnet bør slike uttaksområder også vurderes for mellomlagring av masser, for å legge til rette for gjenbruk.

Massemottak Åstorp, gnr/bnr. 107/1 (LNF-formål til andre typer bebyggelse og anlegg)

Det er foreslått avsatt et areal til «andre typer bebyggelse og anlegg» og vurderes etablering av mottaksområde for ikke-forurensede masser. Det er beskrevet i konsekvensutredningen at det er registrert en liten bekk i området, og at det må sikres en omlegging eller en sikring av kapasitet for denne ved oppfylling. Vi påpeker at det også ser ut til å være flere mindre dammer innenfor det planlagte mottaksområdet som ikke er synliggjort i kart. Vi stiller spørsmål ved at masseuttaket må plasseres på et areal som medfører behov for bekkelukking, og ber om at andre løsninger vurderes. Vi anbefaler også at kommunen inkluderer dammene i plankart og videre planarbeid, da slike små dammer ofte kan ha stor verdi for naturmangfold.



Dersom kommunen velger å etablere mottaksområde for ikke-forurensede masser, må det sikres at deponiet ikke har avrenning til vassdrag. Vi viser ellers til våre merknader ovenfor om begrepsbruk i masseforvaltningen.

Vi gjør oppmerksom på at det innenfor det foreslåtte området for massemtak er registrert to dammer vurdert som lokalt viktige (C-kategori). I følge faktaarkene om dammene har grunneier observert frosk der. Det er ikke kjent om det er buttsnutefrosk eller spissnutefrosk. Spissnutefrosk er vurdert som sårbar (VU) på *Norsk rødliste for arter 2021*, mens buttsnutefrosk er vurdert som livskraftig (LC). Konsekvensutredningen er mangelfull da dammene ikke er nevnt. Konsekvensene for dammene er ikke beskrevet og dammene ikke er kartlagt siden 2002. Vi forventer at det gjennomføres en kartlegging i feltsesongen.

Tjerbo torv, gnr/bnr. 47/1 (LNF-formål til næringsformål) (innsigelse)

Det er foreslått avsatt et areal til «næringsformål». Arealet presenteres som en utvidelse av eksisterende virksomhet som er avsatt til næringsformål (nåværende) i kommuneplanens arealdel. Vi ser av tidligere saksgang at det i 2018 ble søkt om en dispensasjon for *fradeling* av areal fra landbrukseiendommen til næringsvirksomhet. Vi frarådet den gangen dispensasjonssøknaden av landbrukshensyn. Vi ser at kommunen vedtok å innvilge dispensasjonen like etter. I kommuneplanen er denne eiendommen (nå gnr/bnr 47/33) avsatt til næringsformål (nåværende), men dette er en arealendring fra LNF-formål i gjeldende kommuneplan. Arealendringer kan ikke gjøres med bakgrunn i et dispensasjonsvedtak. Dette er en saksbehandlingsfeil og vi ber kommunen redegjøre for arealendringen som er foreslått på eiendommen. Foreslått formålsendring må konsekvensutredes på lik linje som andre arealbruksendringer i kommuneplanen. Vi forventer en nærmere redegjørelse for hva området (både «eksisterende» og foreslått utvidelse) skal benyttes til. Det nevnes behov for økt lagerplass, men det er ikke beskrevet noe om størrelsesomfang eller eventuelt behov for annen teknisk infrastruktur. Vi ber også kommunen vurdere om det er hensiktsmessig å avsette arealene til næringsformål, eller om man bør vurdere LNF-spredd næring. Det må sikres gjennom bestemmelser eller plankrav at kommunen har styring med hva slags virksomhet og tiltak som kan gjennomføres i området. Vi fremmer **innsigelse** til forslaget, for å sikre at arealendringen konsekvensutredes og at det gis føringer som ivaretar nasjonale og regionale interesser.

Planbestemmelser

Vår juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven. Disse kommentarene følger som et vedlegg til dette brevet.

Vi vil avslutningsvis påpeke at det ikke er helt kronologisk nummereringen i bestemmelsene, og det bes om å ta en opprydding av dette. Vi ser at det er lagt inn to ulike bestemmelser for såkalt hensynssoner, og begge merket som § 3.9. Videre har man hoppet over en nummerering slik at det ikke finnes noen § 4.2 eller § 6.3.2. Overskriftsstilen bør også ryddes opp i slik at alle bestemmelsene vises i innholdsfortegnelsen i starten. Eksempelvis vises ikke § 6.4. Det er også en rekke arealformål det ikke er knyttet bestemmelser til. Vi ber kommunen undersøke dette. Det gjelder formålene «forretning», «tjenesteyting offentlig», «fritids- og turistformål» og «grav og urnelund». Vi vil også påpeke at navnet på enkelte av hensynssonene må endres, slik at de blir i samsvar med plan- og bygningsloven § 11-8. Slik bestemmelsen nå er utformet heter alle «hensynssone». Vi ber kommunen endre de det gjelder til eksempelvis «faresone og sikringsone», jf. § 11-8 a), «båndleggingssone» jf. § 11-8 d), «sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde», jf. § 11-8 f).



Ellers viser vi til [Statsforvalterens forventninger til kommunal arealplanlegg for 2023](#) og til [overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde](#). Vi anbefaler nettsidene www.planlegging.no og [Miljøstatus](#).

Vi ser frem til videre arbeid med kommuneplanen for Rakkestad kommune og imøteser videre dialog med Rakkestad kommune i arbeidet med forslag til ny arealdel.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
direktør – klima- og miljøvernavdelingen

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef

Innsigelsene som fremmes er godkjent av avdelingsdirektør landbruk og direktør for samfunnssikkerhet og beredskap. Dokumentet er elektronisk godkjent.

Medsaksbehandlere: Anine Jensen (samfunnssikkerhet), Sunniva Sandbu Numme (vanmiljø), Irene Tronrud (avløp), Torill Hasle (naturforvaltning), Anne Helén Førriisdahl Bråthe (helse), Anne Danielsen Haugland (juridisk), Trygve Westrum Solem (landbruk), Marthine Hjersing (forurensning/avfall).



Sak: Rakkestad - kommuneplan - arealplan /
arealdel og samfunnsdel - 2023 - 2035

Vår dato:

Vår ref.:

14.08.2023

2019/44925

Til:
Silje Nesland Lunde

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anne Danielsen Haugland,

Kopi til:

Internt innspill fra juridisk avdeling til kommuneplanens arealdel – Rakkestad kommune

Innledning

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

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

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

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

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

Skjønnsmessige bestemmelser

Utgangspunktet i bygningsretten er at tiltakshaver krav på tillatelse, med mindre søknaden er i strid med regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.), jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Bestemmelsen gir uttrykk for legalitetsprinsippet i bygningsretten. For at en planbestemmelse skal hjemle en avslagsgrunn, må denne være tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis. Med den bakgrunn er det problematisk med skjønnsbaserte bestemmelser.



Kommunal- og distriktsdepartementet sier i sin uttalelse av 05.11.2021¹ at:

«Klare og entydige bestemmelser

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

Dersom bestemmelsen overlater en skjønnsmessig vurdering til byggesaksbehandlingen, så vil den ofte ikke være tilstrekkelig klar og entydig. Det er behov for å ha en forutsigbar plan 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 skjønnsmessige og kan bli vanskelig å praktisere. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende opplisting av bestemmelser vi anser som skjønnsmessige. Bestemmelsene bør klargjøres og/eller det bør muligens vedtas retningslinjer som sier noe om det nærmere vurderingstemaet. Vi viser eksempelvis til:

- § 4.2 a (unntak fra plankrav): «Unntaket gjelder ikke dersom prosjektet medfører konsekvenser som bør vurderes i en større sammenheng». Hva ligger nærmere i dette? Her bør det vedtas retningslinjer som sier noe mer om vurderingstemaet.
- § 4.2 e (unntak fra plankrav): «mindre tilbygg og påbygg til eksisterende enhet». Det bør konkretiseres hva som menes med «mindre». Hvor stort kan tilbygget og påbygget være? Kan det oppføres både tilbygg og påbygg samtidig uten plan?
- § 4.2 g (unntak fra plankrav): «Andre tiltak som har mindre negative konsekvenser for miljø og samfunn, der kommunen anser kravet om reguleringsplan som åpenbart urimelig.» Her bør det vedtas retningslinjer som sier noe nærmere om vurderingstemaet.
- § 4.16 d: «Det av andre grunnet vil være urimelig og uhensiktsmessig å kreve tilknytning.» Her bør det vedtas retningslinjer evt bør vurderingstemaet konkretiseres.

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

¹ Deres referanse 21/3893-3



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

- § 3.1: «Innenfor områder vist som hensynssone Mulig marin leire skal tiltak ikke godkjennes før det foreligger fagkyndig geoteknisk rapport med ROS-analyse/forevurdering som dokumenterer at de til enhver tid gjeldende forskrifter og veiledere ivaretas. Unntatt fra kravet er små tiltak.»
- § 3.2: «Innenfor områder vist som hensynssone Mulig marin leire skal tiltak ikke godkjennes før det foreligger fagkyndig geoteknisk rapport med ROS-analyse/forevurdering som dokumenterer at de til enhver tid gjeldende forskrifter og veiledere ivaretas. Unntatt fra kravet er små tiltak.»
- § 4.7: «Ved etablering av ny bebyggelse eller ved vesentlig endring av eksisterende bebyggelse, samt ved etablering av ny teknisk infrastruktur skal det gjøres en nærmere vurdering av grunnforholdene og nødvendige avbøtende tiltak skal dokumenteres i tråd med gjeldende hensynssone.»
- § 4.8: «b. Miljødirektoratets veiledere og databaser skal benyttes som grunnlag for å vurdere risiko for forurenset grunn.» «c. I forkant av tiltak som medfører vesentlig terrenginngrep i forbindelse med nyetablering eller utvidelse av barnehager, barneskoler/SFO eller lekeplasser, skal det alltid gjennomføres undersøkelser av grunnen.»
- § 4.9: «a. Ved større eller langvarige bygge- og anleggstiltak kan kommunen kreve at det utarbeides en plan for beskyttelse av omgivelsene, og at denne planen skal godkjennes før igangsettingstillatelse gis. Planen skal kunne redegjøre for bl.a. trafikkavvikling, massetransport, driftstider, trafiksikkerhet for gående og syklende, støyforhold, rystelser og vibrasjoner, renhold og støvdemping. Nødvendige beskyttelsestiltak kan kreves etablert før bygge- og anleggsarbeider kan igangsettes.»
«b. Det kan kreves at effekten av støvdempende tiltak dokumenteres ved målinger bekostet av tiltakshaver».
- § 4.10 c. «Ved tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 a) og k), som kommer i berøring med byggeforbudssonene på sikringssone mot høyspentanlegg, skal det tas kontakt med netteier for avklaring om eventuelle restriksjoner.»
- § 4.11 b.: «Kommunen kan kreve at det legges frem dokumentasjon for overvannshåndtering».
- § 4.13: «a. Ved tiltak som kan berøre interesser knyttet til naturmangfold skal det gjøres en nærmere vurdering av naturmangfoldet og avbøtende tiltak skal dokumenteres.
b. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 med tilhørende veileder skal legges til grunn ved behandling av saker som kan berøre interesser knyttet til naturmangfoldet. Vurderingene og vektleggingen av prinsippene skal fremgå av saksutredningen.»
- § 4.14: «Det skal fremgå av saksutredningen hvordan eventuelle effekter på landskap og kulturmiljø er vurdert og vektlagt».
- § 4.15 a. «For alle tiltak som kan komme til å virke inn på automatisk fredede kulturminner, må det søkes kulturmyndighetene om tillatelse etter lov om kulturminner».
- § 4.17 b. «Dersom reguleringsplaner eller tiltak etter plan- og bygningsloven § 20 – 1 berører områder med fare for flom, eller vil skape nye flomveier som følge av planlagt utbygging, skal konsekvenser kartlegges. Plassering av bygninger og anlegg skal sikre at flomveier ivaretas og at tilstrekkelig sikkerhet oppnås.» (vår understrekning – vår kommentar knytter seg til



saksbehandlingsregel for søknad om tiltak. For reguleringsplaner åpnes det for bestemmelser om forhold som skal avklares i planarbeidet i § 11-9 nr. 8.)

«c. Vurdering av konsekvenser og behov for risikoreducerende tiltak utredes etter de til enhver tid gjeldende retningslinjer for flom i arealplaner.»

- § 4.20: «For alle nye større tiltak eller endringer i arealer for allmenn benyttelse skal det utarbeides en plan for belysning, dette inkluderer en lysberegning.»

Kommentarer til enkeltbestemmelser

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

§ 2 PLANENS RETTSVIRKNING (jf. PBL § 11-6)

«Kommuneplanens arealdel går ved eventuell motstrid foran eldre reguleringsplan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i hensynsone H910, jf. PBL § 1- 5, eller planen er nevnt i vedlagt liste over reguleringsplaner, her vil reguleringsplanenes bestemmelser gjelder foran kommuneplan dersom det ikke er sagt eksplisitt at kommuneplanens bestemmelser gjelder foran.» (vår understrekning)

Vi kan ikke se at hensynssone H910 er angitt i tegnforklaringen i foreslått plankart.

Vi kan heller ikke se at det i forslaget er lagt ved en liste over reguleringsplaner som skal gå foran kommuneplanens arealdel ved motstrid.

§ 3.4: Hensynssone friluftsliv H530 (jf. Pbl § 11-8 c): «Innenfor områder vist som hensynssone friluftsliv, skal det ikke igangsettes tiltak som kan svekke eksisterende, og fremtidig, tilrettelegging og bruk av områdene til friluftsliv og rekreasjon. Landbruksdrift skal fortsatt være tillatt.»

3.5 Hensynssone kulturmiljø H570 (jf. Pbl § 11-8 c).

I områder avsatt som hensynssone kulturmiljø skal den kulturhistorisk verdifulle bebyggelsen og områdenes særpregede miljø, herunder landskapsverdier, søkes bevart. Ved nye tiltak innenfor hensynssonen kan kommunen kreve at kulturmiljø/landskapet dokumenteres, og at det redegjøres for hvordan disse verdiene vil bli ivaretatt.

I veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022 side 57 står det:

«For å ivareta det hensynet sonen viser, skal det i nødvendig utstrekning, etter § 11-8 andre ledd, gis bestemmelser og retningslinjer om hva som gjelder eller skal gjelde i henhold til plan- og bygningsloven eller andre lover. Det betyr at hjemlene i §§ 11-8 til 11-11 er aktuelle i tilknytning til hensynssoner, jf. eksempler og tabeller nedenfor.

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd lister opp hensynssonene, og angir hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gis. For noen av hensynssonene angir loven at det kan gis retningslinjer, men ikke bestemmelser. Bestemmelser til hensynssoner er rettslig bindende - også for private - for bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas. Når



det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil de ikke være rettslig bindende i forhold til avgjørelser av enkeltsaker etter dette eller annet lovverk. Retningslinjer gir føringer for detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven, eller ved behandling etter annen lovgivning der kommunen har vedtaksmyndighet.

Etter § 11-8 tredje ledd bokstav c er det i andre ledd hjemmel for å fastsette bestemmelser til hensynssone i et LNFR-område for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i et tilstøtende verneområde. Videre kan det gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessene i sonen. Det kan også gis retningslinjer for hvilke hensyn som skal vektlegges ved kommunal praktisering av annen lovgivning.»

Slik vi ser det kan det ikke med hjemmel i § 11-8 c) vedtas slike bestemmelser som foreslått i §§ 3.4 og 3.5 da de ikke knytter seg til verneverdiene i et tilstøtende verneområde. Disse må derfor hjemles i §§ 11-9 til 11-11 og knyttes til konkrete arealformål. Evt. må de vedtas som retningslinjer.

§ 3.9 Hensynssone grunnvannsbrønner - mangler hjemmelshenvisning.

§ 4.1 Plankrav (jf. PBL § 11-9 nr. 1)

«Unntak (etter § 4.2 gjelder) ikke dersom tiltaket er innenfor hensynssone aktsomhetsområde mulig marin leire, ikke oppføres på fast grunn og det ikke foreligger tilstrekkelig geoteknisk vurdering.» (vår understrekning)

Ordlyden ble litt uklar, «etter § 4.2» bør ikke stå i parentes.

§ 6 LNF - Spredt bolig-, nærings- og fritidseiendommer 1 og 2.

I planbestemmelsene åpnes det for visse tiltak som ikke nødvendigvis er tilknyttet stedbunden næring. Slike tiltak er ikke i samsvar med planformålet LNF, og må anses som LNF-spredt etter pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav b, og vedtas med hjemmel i pbl. § 11-11 nr. 2.

I følge pbl. § 11-11 nr. 2 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om

«at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen». (vår understrekning).

Veiledning

For videre veiledning om hvordan man angir LNF spredt i kommuneplanens arealdel viser vi til veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse» utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet mai 2020.

https://www.regjeringen.no/contentassets/484b338692f54efeb7db1f649baea921/no/pdfs/veilederspredtbebyggelse_for-pdf_uten-forside.pdf



Denne angir hvordan man kan angi LNF spredt bebyggelse i samsvar med de krav som følger av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2. Vi finner grunn til å vise til noen av vurderingene som fremkommer i veilederen, særlig punkt 3:

«Områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse må være så presis at både kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan ta stilling til om den foreslåtte arealbruken er i samsvar med kommunale, nasjonale og regionale hensyn. Riktig framstilling i plankart og presise bestemmelser er derfor en forutsetning. Det er kart- og planforskriften med tilhørende veiledning som gir Spredt bebyggelse i LNFR-områder hjemles i to bestemmelser; pbl §§ 11-7 nr. 5 bokstav b) og 11-11 nr. 2. I tillegg kommer § 11-11 nr. 5 til anvendelse så langt det er relevant. Det er dermed en del formelle krav til angivelse av arealer til LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller annen bebyggelse som må ivaretas. Disse gjennomgås i det følgende. Kravene gjelder både planlagt framtidig utbygging og angivelse av eksisterende spredt bebyggelse.

3.1 Kommunen kan velge mellom ulike framstillingsmåter Det er tre hovedmåter å sette av et område til LNFR spredt bebyggelse:

3.1 Framstillingsmåter for LNFR spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel

1.a) Arealformål i plankartet i kombinasjon med bestemmelser.

b) Arealformål i kartutsnitt (med egnet målestokk) av plankartet i kombinasjon med bestemmelser.

2. Bestemmelser i kombinasjon med illustrasjoner/illustrasjonskart, som er retningslinjer eller eventuelt er gjort juridisk bindende som bestemmelse innenfor rammen av pbl §§ 11-8, 11-9 og 11-11.

3. Bestemmelser alene, eventuelt kombinert med illustrasjoner uten rettslig virkning, som da vil være retningslinjer.»

I planbeskrivelsen punkt 7.3, 7.4 og 7.5 omtaler kommunen bruken av formålene slik:

7.3 Landbruk og næringsutvikling

Innenfor LNF-områdene er det bare tillatt med landbruksaktivitet som samsvarer med formålet jord, skog og stedbunden næring. Stedbunden næring er regnet innenfor rundskrivet Garden som ressurs. Drift av landbrukseiendommer er i stadig utvikling hvor tilleggsnæringer og utvikling av næring i større eller mindre grad er tilknyttet den tradisjonelle landbruksvirksomheten. Bestemmelser som stopper denne utviklingen helt, er ikke en ønsket situasjon. I en landbrukskommune som Rakkestad, med det store antallet gårdsbruk spredt mer eller mindre over hele kommunen, vil det være en nærmest veldig vanskelig oppgave å avgrense områder det kan være hensiktsmessig med spredt næringsetablering i framtiden. Ikke minst vil det være tilnærmet umulig å avgrense hva slags virksomheter som kan tillates i ulike områder. Det vil derfor være formålstjenlig å avgrense områder til framtidig spredt næringsetableringer.

Det legges derfor inn bestemmelser som åpner for en viss utvikling av næring på landbrukseiendommer i hele kommunen, men det er viktig at denne utviklingen ikke går på bekostning av landbruksvirksomheten i forhold til bygninger og areal. Virksomheten må også være innenfor tålegrensen for miljø og samfunn.



7.4 Spredt boligbygging

Rakkestad Kommune er en relativt stor landbrukskommune hvor det tradisjonelt har vært oppført boliger typisk spredt. Spredt boligbygging har negative sider i forhold til arealbruk og transport, men er også et virkemiddel for å opprettholde grendestrukturen i kommunen. Alle områder trenger en vedlikeholds-utbygging for å bestå. Rakkestad har mange små grender og et utbyggingsmønster med mange gårdsbruk spredt utover hele kommunen. Som ledd i å bevare et sosialt nettverk og naboskap ut i lokalsamfunnet er spredt boligbygging en bidragsyter. Samfunnsplanen forutsetter et variert tilbud i kommunen for tomter til utbygging. En forsiktig utbygging av spredte boliger er en etterspurt form for boligutvikling i kommunen. Innenfor rammene av fylkesplanen på maksimalt 10 % av nye boliger med de rammene beskrevet i bestemmelsene og arealene avsatt til formålet, vil ikke den negative siden overskygge fordelene. Det er avsatt i plan et eget formål der spredt boligbygging er tillatt.

7.5 Fritidseiendommer

Skogsområder som friluftsområder er en felles ressurs som forvaltes av næringen. Ressursene er under press fra så vel utbygging som moderne drift. Nye fritidsboliger skal etableres innenfor områder avsatt til formålet og ikke i spredt form. Dette tar vare på ressursen. I kommunen er det fritidsboliger lokalisert i enkelte små områder, men i hovedsak er de aller fleste av en spredt karakter. Fritidsboligene er gjerne tidligere brukt som skogshusvær hvor mange er lokalisert tett på tjern eller vassdrag innenfor LNF-formålet. Arealplanen har tatt inn bestemmelser for en forsiktig utvikling av disse innenfor rammene av det etablerte fritidsboligtunet. Det er ikke ansett at det vil øke presset på friluftsområdene av betydning utover dagens situasjon.

Spørsmålet er om bestemmelsene til arealformålet LNF spredt tilfredsstillende kravet til omfang og lokalisering. Slik vi ser det er det ikke utarbeidet illustrasjon, kart eller liste over hvilke eksisterende bolig-, fritidsbolig-, eller næringsbebyggelse som ligger i områder avsatt til LNF-spredt. Det fremgår heller ikke av planbeskrivelsen hvor mange eiendommer som omfattes av formålet.

Vi ber kommunen ta dette med seg i det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Det fremgår av både planbeskrivelsen og bestemmelsene at det skal være områder som både er avsatt til LNF og LNF spredt, jf. §§ 11-7 nr. 5 bokstav a og b. Av tegnforklaringene i foreslått plankart fremgår ikke LNF formål etter § 11-7 nr. 5 bokstav a, kun LNF spredt fritids- og næringsbebyggelse og spredt boligbebyggelse. Dersom kommunen har ment å avsette områder til LNF § 11-7 nr. 5 bokstav a, må dette fremgå av kartet.