

Saksframlegg

Saksnr.: 2020/79892

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesrådet	16.04.2020	

Vedlegg:

- 1 Viken hyttefelt - Planbeskrivelse
- 2 Viken hyttefelt - Plankart
- 3 Viken hyttefelt - Reguleringsbestemmelser

Marker kommune – Detaljregulering for Viken hyttefelt

Innstilling

1. Fylkesrådet har forståelse for at de vassdragsnære områdene i Marker er attraktive for fritidsbebyggelse og det er positivt å fortette i eksisterende områder framfor å ta hull på nye. Fylkesrådet er opptatt av at det er vesentlig å ta hensyn til natur- og kulturmiljø, landskap og friluftsliv ved slik fortetting. Avveing av disse hensynene og prioritering av områder for fortetting må komme frem i kommuneplanen.
2. Fylkesrådet anbefaler at kommunen prioriterer arbeidet med kommuneplanens arealdel for å oppdatere denne i tråd med vedtatte nasjonale og regionale føringer. På den måten kan arealdelen bli et effektivt verktøy for å realisere mål og prioriteringer i samfunnsdelen. Fylkesrådet anbefaler videre at kommunen gjør et grundig arbeid i spørsmålet om bygging innenfor 100 meters beltet til vann og vassdrag i Marker og at nasjonale og regionale føringer for dette legges til grunn.
3. Fylkesrådet er opptatt av at det tas særlige hensyn til natur, landskap og friluftsliv ved fortetting i Viken hyttefelt. Dette understrekes også av at Viken hyttefelt ligger til Store Le som er definert som et svært viktig friluftsområde i kommunens friluftskartlegging.
4. Fylkesrådet mener at konsekvensene ved å øke antallet nye hytter med 81 ikke er tilfredsstillende konsekvensutredet da det har vesentlig virkning for miljø og samfunn. Fylkesrådet fremmer med grunnlag i pbl § 4-2 innsigelse for manglende konsekvensutredning av bygging innenfor 100 meters beltet til Store Le. Omfang av utbygging og byggegrense til Store Le må ut fra en konsekvensutredning vurderes på nytt.

5. Fylkesrådet mener at det er uheldig at jordbruksjord foreslås nedbygd og fremmer innsigelse til nedbygging av jordbruksarealene med grunnlag i Fylkesplanen «Østfold mot 2050» sine retningslinjer ift. nedbygging av dyrka mark § 1.1.11. Innsigelsen kan løses ved at arealene nord for gårdstunet tas ut av planen og at underformålet endres til jordbruk. For arealene sør for gården kan det knyttes rekkefølgebestemmelser om nydyrking og rekkefølgekrav om utbygging.
6. Fylkesrådet ønsker dialog og samarbeid med Marker kommune om videre oppfølging av innsigelser og faglige råd til detaljreguleringen av Viken hyttefelt.

17.03.2020

Øyvind Solum

fylkesråd for planlegging og folkehelse

Bakgrunn for saken

Marker kommune vedtok 21. januar 2020 å legge ut forslag til detaljregulering for Viken hyttefelt til høring og offentlig ettersyn. Hensikten med planarbeidet er å legge til rette for fortetting av eksisterende hytteområde på Vikenøya og på vestsiden langs Selvikfjorden, innerst i Østre Otteidvika som er en del av Store Le, Marker kommune. I Fylkesplanens temakart for Østfold er vassdraget beskrevet som den norske inngangsporten til et stort svensk kanalsystem, med god tilrettelegging for padling, fiske og båtliv. Forlag til detaljreguleringsplanen åpner for inntil 81 nye hytteenheter. Planområdet er på ca. 400 daa og er i dag bebygd med 39 hytter.

Fakta

Planområdet ligger ca. 13 km fra Ørje sentrum utenfor langsiktig grense for fremtidig tettbebyggelse og inngår i omlandet i Fylkesplanen for Østfold.

Den nye utbyggingen vil skje innenfor 100-metersbeltet langs vassdraget og omfattes av byggeforbud jf. plan og bygningslovens § 1-8. Fortetting av eksisterende hyttefelt kan oppfattes å falle under unntaket fra denne regelen fordi formålet – eksisterende fritidsbebyggelse er definert i kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanens arealdel i Marker kommune ble vedtatt i 2005 etter da gjeldende plan- og bygningslov av 1985. I pbl 1985 var det ikke krav til byggeforbud langs vassdrag. I kommuneplanen er arealbruken i dette området til Viken hyttefelt definert med byggeformålet fritidsbebyggelse.

Plan- og bygningsloven ble imidlertid vedtatt endret i 2008 og da ble bestemmelsene utvidet til også et byggeforbud i 100 m sonen til vann og vassdrag. Jmf. overgangsbestemmelsene skal reguleringsplaner igangsatt etter 1.7.2009 følge bestemmelser i pbl 2008 (§ 34-2: *Forslag til arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan som var lagt ut til offentlig ettersyn ved lovens ikrafttreden, kan ferdigbehandles etter de reglene som gjaldt da de ble lagt ut. For andre planer gjelder reglene i denne lov.*)

Den generelle forbudsregelen med byggeforbud i 100 m sonen kan fravikes gjennom planer etter pbl. I kommuneplanens arealdel *må* det være fastsatt en byggegrense i områder hvor det skal tillates utbygging dersom byggeforbudet i § 1–8 skal falle bort. Det er ikke noe generelt forbud mot å bygge i strandsonen langs vassdrag, men kommunene har etter bestemmelsen en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser langs vassdragene. I planer som *bare angir byggeformål*, slik som i Marker sin kommuneplan, gjelder byggeforbud i 100–metersbeltet inntil byggegrense er fastsatt.

Detaljregulering av Viken hyttefelt startet opp i 2013 og planarbeidet må følge bestemmelsene i pbl 2008, herunder også å ta stilling til spørsmålet om byggeforbud i 100 m sonen. I reguleringsplanen foreslås en detaljering av byggegrense til vannkanten på 25 m og bestemmelsene for bruksareal i kommuneplanen er fulgt opp i reguleringsplanen.

Hoved forutsetning for gjennomføring av denne planen skal imidlertid være at fortetting ikke kommer i strid med retningslinjene i regional plan, som er et regionalt styringsredskap for en bærekraftig arealforvaltning.

Problemstillinger og alternative løsninger

Utbyggingen med 81 nye hytter, hovedsaklig beliggende i 100 metersbeltet, vil begrense allmenhetens tilgjengelighet til området og utfordre naturgitte kvaliteter i omgivelsene. Det legges til rette for bygging opp mot 25 meter fra vannet uten tilstrekkelig vurdering av hvordan dette vil påvirke vassdraget, både visuelt og miljømessig, tilgjengelighet for allmenheten, friluftsliv, biologisk mangfold og eksisterende infrastruktur mm. Deler av utbygging vil også skje på dyrka mark. I tillegg går byggeformålet lengre ned mot vassdraget enn byggegrensen, noe som også kan bidra til endring av natur, landskap og privatisering.

Noe av utfordringene kan løses ved å redusere antall nye hytter vesentlig. Rammene for fortetting samt byggegrense mot vassdraget er nødvendig å avklare i en større sammenheng, på mer helhetlig og overordnet nivå enn detaljregulering. Planlegging videre må legge til grunn de forutsetningene og premissene som vil ivareta hensikten for vassdragsnære områder i statlige og regionale føringer.

Forslag til reguleringsplan bidrar til å privatisere strandsonen og redusere allmenhetens tilgang til strandsonen i Otteidvika betraktelig. Marker kommune har definert Otteidvika som et «svært viktig friluftsområde», og fylkeskommunen anser at denne utbyggingen vil redusere verdien av dette friluftsområdet.

Viken hytteområde er en del av vannområde Upperusälven som drenerer til Sverige. Regional plan for vannforvaltning for de norske delene av vannregion Västerhavet 2016-2021 har fastsatt mål for vannmiljøet i alle vannforekomstene i dette området. Dette er en regional føring som planarbeidet må forholde seg til. Ifølge vannforskriften skal ny aktivitet eller nye inngrep vurderes i forhold til muligheten for å oppnå miljømålene om god økologisk og kjemisk tilstand i vannforekomstene, jfr. §4 og 6 om miljømål og §12 om ny aktivitet eller nye inngrep.

Planforslaget er ikke vurdert i henhold til vannforskriften. Planområdet berører vannforekomstene, og det må dermed gjennomføres en vurdering av muligheten for å oppnå miljømålene om god økologisk og kjemisk tilstand dersom tiltaket gjennomføres. Eventuelle nødvendige avbøtende tiltak må sikres i planen.

Kulturminneinteresser i planen er ivaretatt.

Planen åpner for en utbygging i strid med overordnede regionale og statlige føringer. Hjemmel for innsigelse ligger i Fylkesplanen og dens retningslinjer, som uttrykker den regionale politikken for arealbruken i fylket. Virkning av regional plan fremkommer i PBL §8-2, hvor kommentarutgaven til PBL sier: «*Den (regional plan) er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser til planforslag som kan ha rettslig binding.*»

Det fremmes innsigelse til forslag til detaljreguleringsplan for Viken hyttefelt på bakgrunn av brudd på Retningslinjer i Fylkesplanen for Østfold.

Fortetting med 81 nye hytter vil forandre landskapsbildet, naturgrunnlaget, redusere framkommeligheten for allmenheten samt at arealene vil oppleves som mer private.

Planforslaget vurderes å være i strid med følgende retningslinjer:

4.3 Allmenhetens tilgang til kyst og vassdrag skal prioriteres.

Utbygging av fritidsbebyggelse på dyrka mark innenfor 100m beltet er i strid med fylkesplanens retningslinjer:

1.1.11 Dyrka mark skal ikke tas i bruk til utbygging.

Reguleringsarbeidet innebærer bygging i 100-metersbeltet på arealer som er delvis utbygd. I uttalelse ved oppstart av 09.08.2013 la fylkeskommunen spesielt vekt på restriksjoner for tiltak i 100- metersbeltet langs vassdraget. Omfanget i forslag til detaljregulering er økt fra ca. 30 nye hytter ved varsel om oppstart til 81 i forlaget til detaljregulering. Det vurderes at planen er utarbeidet uten å legge spesiell vekt på ferdselshensyn, beslag av natur og landskapstilpasning. Muligheter for fortetting er ikke definert i kommuneplanens arealdel, og dermed er det vesentlig at reguleringsplan ikke er i strid med forutsetninger iht. fylkesplanen og de veiledende retningslinjene i kystsoneplanen.

Det er ikke fastsatt byggegrense i kommuneplanens arealdel, og det gjelder i utgangspunktet 100 meter. Planen legger imidlertid til rette for bygging inntil 25 meter fra vassdraget (med dertil utvidet byggeformål), og dette er dermed i strid med regionale føringer.

Vurdering

Tiltaket er vurdert ut fra fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet, forvalter av fylkesvei, fagmyndighet for kulturminnevern og prosessmyndighet etter vannforskriften.

I plan og bygningsloven av 27. juni 2008 kom en innstramming og klargjøring i bestemmelsen om forbud mot bygging og andre tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen, jf. plan og bygningslovens § 1-8, og forholdet til vassdrag ble tatt inn.

Fylkesplan for Østfold (2018)

Slik det fremstår av planbeskrivelsen er forslaget ikke vurdert opp mot regionale føringer.

Forhold til kommuneplanens arealdel (av 22.11.2005)

Områdene Vikenøya og Viken er avsatt til byggeområde – fritidsbebyggelse i kommuneplanen; henholdsvis H9 og H10. Viken hytteområdets areal er imidlertid angitt å være ca. 60 daa i kommuneplanen, mens planområdet i forslag til detaljregulering oppgis å være ca. 200 daa (eks. Viken øya og vannområdet). Planavgrensning mot vest følger Vikenveien mens arealformålsgrense i kommuneplanen er anslagsvis avsatt til ca. 100 meter fra vannkant (eller ved gjennomsnittlig flomvannstand langs vassdraget i enkelte strekninger). Store deler av arealet på østsiden av veien havner dermed innen formålet LNF i kommuneplanen, mens i plandokumentene er hele planområdet omtalt som eksisterende fritidsbebyggelse. Planformålet er følgelig kun delvis i samsvar med arealbruksformål i gjeldende kommuneplan. Det forutsettes at reguleringsplanen utarbeides i tråd med kravene i plan- og bygningslovgivningen og eventuelt forhold til krav om konsekvensutredninger må tydeliggjøres.

Da arbeidet med reguleringsplan startet opp ble det vurdert at reguleringsplanen ikke ville ha vesentlig virkning for miljø og samfunn og det ble derfor ikke gjennomført en konsekvensutredning for tiltaket. Ved varsel om planoppstart var det planlagt å regulere 30 nye hytter. I oktober 2019 sendte plan- og miljøutvalget planforslaget med 94 nye hytter i retur til forslagsstiller fordi planforslaget la opp til en for sterk grad av utnyttelse av området som vil kunne føre til å forringe noe av opplevelsene og kvalitetene i området og påvirkning av tilgjengelighet for allmennheten.

I og med at kommuneplanens arealdel ikke er oppdatert etter at byggeforbudet i 100 m beltet ble innskjerpet og på grunn av retningslinjer for vernehensyn i områder for fritidsboliger og vassdragsnære områder i Fylkesplanen for Østfold burde konklusjonen vært at konsekvensutredning var nødvendig. En slik konklusjon underbygges ytterligere av at det ved varsel om planoppstart ble varslet 30 nye hytter mens dette har økt til 81 nå når reguleringsplanen er på offentlig høring.

Fortetting, antall enheter, lokalisering

Kommuneplanen viser eksisterende hyttefelt, og det er ikke gitt føringer for fortetting. Fylkeskommunen mener derfor at vurdering av rammene for fortetting av dette eksisterende hyttefeltet bør gjøres i mer helhetlig perspektiv og på mer overordnet nivå, f.eks. ved rullering av kommuneplan. Dette er særlig viktig i områder med regionale interesser, som området langs vassdrag.

Hytteområdets nåværende karakter er preget av spredt bebyggelsesstruktur med stor avstand mellom hyttene med skog og uberørt natur. Byggegrensen mot Store Le er forholdsvis stor og hytter er plassert på rekke og rad langs vannkanten. Det er uheldig å plassere nye hyttetomter foran de eksisterende i forhold til vassdraget, med 25 meter byggegrense mot vannkant. Ny bebyggelse beslaglegger resterende areal av det eksisterende hytteområdet. Fylkeskommunen mener det er muligheter til å realisere behovet for noe fortetting, men med et mindre antallet nye hytter.

Antallet enheter tillatt bygget i dette området er imidlertid ikke definert i kommuneplanen, men det uttrykkes heller ikke at det åpnes for fortetting. I det opprinnelige varselet var det som nevnt lagt til rette for fortetting med ca. 30 nye hytter. Ved varsel om planoppstart ble det ikke tatt konkret stilling til antall nye hytter, men det ble signalisert at 30 nye enheter er mange i et landskap som henvender seg mot Store Le. Det ble også anbefalte at fortetting konsentreres til mindre deler av området hvor det finnes bebyggelse i dag, slik at bebyggelsen ikke beslaglegger mer natur- og strandområder enn nødvendig.

Særlige hensyn ved vann- og vassdrag.

Mye av det varslede planområde ligger innenfor 100m-beltet langs innsjøen. Her skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Områder nærmere vann og vassdrag enn 100 meter skal som hovedregel skjermes for alle typer utbygging. Fylkeskommunen understreker viktigheten av helhetlig ivaretagelse av flere interesser ved fastsette byggelinjer mot vassdrag, og forutsetter at dette avklares gjennom rullering av kommuneplanen.

Hensyn til natur- og landskapsverdier

For avsatte hytteområder der det ikke foreligger reguleringsplan, samt ved utforming av reguleringsplaner med hytteutbygging som formål, gjelder følgende bestemmelse i kommuneplanens arealdel:

§ 3.4 Hensynet til landskap skal være tungtveiende ved bygningsmessige endringer. Stedlig vegetasjon må i størst mulig grad bevares.

Ny bebyggelse må tilpasses og innordne seg landskapet, og skal i størst mulig grad skjermes mot inngrep som kan forandre dets karakter. Uberørte områder bør holdes intakte og all utbygging underordnes det helhetlige landskapsbildet. Hytteområdets nåværende karakter og særpreg vil med fortetting med 81 nye hytter innebærer en radikal forandring, fra et skogspreget og rolig terreng til et åpent landskap med en tett hyttebebyggelse som dominerende faktor.

Mange av tomtene er tegnet inn i særdeles bratt og ulendt terreng eller i myr/våt område. Fuktige forhold danner en naturlig biotop for flora og fauna som bør bevares. Vi vurderer at det vanskelig kan oppnås en tilstrekkelig skånsom behandling av terreng og vegetasjon da realiseringen vil medføre store sprengnings- /oppfyllingsarbeider. Det er viktig at det innhentes mest mulig informasjon om det eksisterende området, både om naturverdier og kjente stier/tråkk, bade- og fiskeplasser.

Friluftinteressene i området

Fortetting kan bare skje under forutsetning av at den ikke kommer i konflikt med friluftinteressene. Allmenhetens tilgang til vassdrag skal prioriteres. Det er en forutsetning at utbygging ikke skal brukes til å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter friluftloven.

Eksisterende hyttetomter er i dag plassert spredt med betydelige friområder mellom grupper hvor folk kan bevege seg usjenert, og også er tilgjengelige for dagsturister. Med en fortetting som det planlegges for blir det vanskelig å opprettholde dagens oppholds- og ferdselskvaliteter. Nye hyttetomter planlegges langs hele strandlinjen med 25 meter

byggegrense mot Store Le, og det vurderes at det ikke lenger vil være mulig å gå i land uten å gå over en hyttetomt eller en fellesbrygge. Kun ett sted er det regulert inn turvei mellom Vikenveien og grensen til grønnstruktur langs vannkanten. Dette vurderes som ikke tilstrekkelig.

Randsonen mot vann og vassdrag er sårbar, og slik tomtene er plassert i planforslaget, er eneste mulighet for en turvei helt inntil vannkanten. Der er topografien stedvis meget krevende og det vil være behov for stort terrenginngrep.

Byggegrensen til vassdrag bør vurderes på nytt ved å etablere en bredere sone med bevaring av naturlig vegetasjon, unngår barrierevirkninger ved fortetting. Det bør gjøres en ny vurdering av antall nye hytter for å i større grad prioritere hensynene til naturverdier, friluftslivet og til landskapstilpasning i området.

Dyrka mark

Deler av området som foreslås utbygget er dyrket mark. Nasjonale jordvernstrategi legger vekt at jordvernet står sterkt og fylkesrådet anser dette som svært viktig å følge opp. Ved varsel om oppstart av detaljregulering har fylkeskommunen uttrykt en tydelig forventning også om at områdene med dyrket mark holdes fri for bebyggelse, jmf fylkesplanens retningslinje (pkt 1.1.11), som sier at dyrket mark ikke skal tas til utbygging.

Ca. 5,8 daa fulldyrka mark og ca. 2,5 daa innmarksbeite foreslås nedbygd. Det foreslås at det fremmes innsigelse til nedbygging av dyrka mark i tråd med fylkesrådets nullvisjon for tap av dyrka mark. Fylkesrådet har lagt til grunn en streng vurdering og at tap av dyrka mark bare bør skje når det er strengt nødvendig av hensyn til nasjonale samfunnsinteresser.

Innsigelsen foreslås løst ved at arealene nord for gårdstunet tas ut av planen og at underformålet endres til jordbruk. For øvrig fulldyrka areal, sør for gården, kan det knyttes rekkefølgebestemmelser til at før arealene bygges ut skal nydyrking være gjennomført som avbøtende tiltak. Det kan også knyttes rekkefølgebestemmelse til at de andre arealene skal være utbygd først.

I planforslaget legges det opp til 81 nye hytter innenfor plangrensen. I dag er det 21 hytter innenfor planområdet. Dersom det fremmes innsigelse ut fra hensynet til dyrka mark vil dette redusere antallet nye hytter med ca 12 hytter.

Vanntilstand

Planforslaget berører vannforekomstene, og det må dermed gjennomføres en vurdering av muligheten for å oppnå miljømålene om god økologisk og kjemisk tilstand dersom tiltaket gjennomføres. Vi kan ikke se at planforslaget er vurdert i henhold til vannforskriften. En slik vurdering må foreligge før planen sluttbehandles, og at ev nødvendige avbøtende tiltak må sikres i planen.

Konsekvenser

En konsekvensutredning som vurderer konsekvenser for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser ved å åpne opp for tiltak innenfor 100 m beltet til Store Le, må danne grunnlag for en oppdatert detaljreguleringsplan. Fylkeskommunen kan

ikke ta stilling til hvordan arealstrategiene i samfunnsdelen påvirker kommuneplanens arealdel før det foreligger et planforslag.

En innsigelse ut fra hensynet til dyrka mark vil redusere antallet nye hytter med ca 12.

I hvor stor grad økt hensyn til naturverdier, friluftslivet og til landskapstilpasning reduserer antall nye hytter i områder er ikke vurdert. En slik vurdering kan fylkeskommunen bidra til i samarbeid med kommunen.

Vedtakskompetanse

Fylkesrådet forvalter fylkeskommunens innsigelsesmyndighet.