



SAMMENDRAG AV INNSPILL TIL
PLANARBEIDET
Med forslagstillers kommentarer
Plan: Detaljregulering av Rødnabbene
PlanID: 0101 G-713
Jnr.: 16047

Dato: 24.06.2019

Det ble varslet oppstart av planarbeid den 14.02.2017, med innspillfrist 01.04.2017. Det kom innspill fra 9 instanser. Gjennom arbeidet med reguleringsplanen, og andre forhold knyttet til eiendomssituasjonen ved Rødnabbene, har det framkommet ny informasjon som viser at eiendomsgrensene som er lagt inn i matrikkelen er svært unøyaktige. Det ble derfor den 22.05.2018 sendt ut et begrenset varsel om at plangrensen endres, med ny frist for innspill satt til 23.06.2018. Varslet sendes til berørte hjemmelshavere og fagmyndigheter. Det kom ingen nye innspill til planarbeidet som følge av dette.

Nedenfor er innspill gjengitt i forkortet utgave. Forslagsstillers kommentarer er *merket i kursiv og med rød skrift*.

Fra	Ref.	Dato
Fylkesmannen i Østfold	2017/1182 421.4 CHJ	31.03.2017

Formålet med planarbeidet er å formalisere og delvis utbedre dagens adkomst slik at den blir kjørbare for f.eks. en ambulanse i sommerhalvåret. Veggen skal ikke framstå som kjøreveg og er ikke ment å fungere som kjøreadkomst for publikum. Det legges opp til at besøkende skal benytte (rute)båt eller f. eks. sykkel for å komme til Rødnabbene. Transport i byggeperioden vil i all hovedsak løses med båt og helikopter.

Vårt innspill er delt i to, hvor første del er konkrete innspill, vurderinger og råd tilknyttet det varslede planarbeidet. Del to viser til generelle tema og føringer som er viktige for planarbeidet.

Innspill

I 100m-beltet skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-8.

Iddefjorden er på grunn av sin topografi og naturlandskap med lite inngrep, unik i Østfold- sammenheng. Grensefjorden er også spesiell i et større regionalt perspektiv.

I forbindelse med arbeidet med Oslofjordverneplan ble det gjort registreringer av strandlinjer tilnærmet uten bebyggelse. Det var kun fem områder til sammen for fylkene Telemark, Buskerud, Oslo/Akershus og Østfold som hadde en inngrepsfri sammenhengende strandlinje som var større eller lik 3 km. En av disse var ved Hov- Eskeviken, langs Iddefjorden, jf. utredning for Direktoratet for naturforvaltning Nr.8 – 1999 «*Vern av viktige naturområder rundt Oslofjorden og Telemarkskysten*» s. 172.

Området fra Eskeviken til Ystehede er også med i Fylkesmannen i Østfolds rapport nr. 1 fra 1993 *Østfoldlandskap av regional betydning*. Området omtales i rapporten som er kystlandskap med bratte fjellsider mot Iddefjorden og glattskurte fjellsva. Av verdier nevnes landskapsbilde, mens terrenginngrep og utbygging nevnes som trusler.

Det er gitt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Kystkommunene i Østfold tilhører Oslofjordregionen hvor byggeforbudet skal praktiseres strengt. Det er gitt klare føringer i pkt. 5.2 for hva som skal vektlegges i 100m-beltet.

Det fremgår av varselet at planen ikke vil komme i konflikt med statlige planretningslinjer. Det er da viktig at reguleringsplanen (kart og bestemmelser) er svært restriktiv med tanke på hva som skal tillates

av tiltak/virksomhet i området. Videre må området både formelt være og oppleves som åpent for allmenn bruk. Tiltakene planen åpner for må visualiseres, slik at man kan vurdere virkningene for landskapet.

***Forslagsstillers kommentar:** Tiltakshaver deler oppfatningen om at Rødnabbene skal både formelt være, og oppleves som, åpent for allmenn bruk. Det skal være mulig og naturlig å benytte seg av området, både og oppholde seg, selv om man ikke f. eks benytter seg av restauranttilbudet.*

Anlegget er formet slik at det gir noe tilbake til offentligheten. Her skal du kunne legge til med båt, bruke toalettet (også utenom åpningstid), og det planlegges for at man skal kunne leie badstuen.

Tiltakene planen åpner for illustreres i planbeskrivelsen. Plassering, materialbruk og utforming styres av plankart og bestemmelser.

Når det gjelder adkomstveien ber vi om at det i planbeskrivelsen redegjøres for dagens situasjon og beskrives/visualiseres hva som er nødvendig av terrenginngrep for å oppnå ønsket standard. Det må ut fra omfanget av terrenginngrep også vurderes om det er behov for å kartlegge naturverdier på strekningen.

***Forslagsstillers kommentar:** Tas til etterretning. Det skal ikke gjøres omfattende tiltak i veien, men den vil utbedres/oppustes innenfor det man kan kalle normalt vedlikehold. Siden vedlikeholdet har vært fraværende i flere tiår, er traseen temmelig gjengrodd i dag. Dette er beskrevet i planbeskrivelsen.*

Det bør også problematiseres om det kan presse seg fram et behov for parkeringsplasser i området, og hvordan dette eventuelt kan løses.

***Forslagsstillers kommentar:** Det tilrettelegges ikke for parkering, da det ikke legges opp til at man skal benytte seg av bil for å besøke Rødnabbene. Et av grepene for å sørge for at dette ikke skjer, er nettopp å ikke tilrettelegge for bilbruk. Det skal imidlertid være mulig å kjøre dit i forbindelse med nyttetransport, nødsfall og ved persontransport av bevegelsehemmede.*

Generelle tema

De nasjonale forventningene til kommunal planlegging ble vedtatt ved kongelig resolusjon 12.06.15. Her samles mål, oppgaver og interesser som regjeringen forventer at kommunene legger særlig vekt på i planleggingen.

Reguleringsplanen må utarbeides med klar henvisning til overordnede kommunale og regionale planer samt nasjonale styringssignaler. Alle planer skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse. Det må fremgå tydelig om planen utløser krav om konsekvensutredninger.

Følgende statlige planretningslinjer/-bestemmelser ser ut til å være relevante føringer for planarbeidet:

- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014).
- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011).
- Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene (2009).
- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995).

Følgende generelle temaer vurderes også som viktige i det aktuelle planområdet:

- **Barn og unge, medvirkning og levekår.** Se temaveileder T-1513, rundskriv T-2/08 og RPR- Barn og unge. Det skal etter plan- og bygningsloven være en særskilt ordning i hver kommune som sikrer at barn og unges interesser ivaretas. Det må belyses i saken hvordan barn og unges interesser er ivaretatt.
- **Estetisk utforming.** Landskapshensyn og god byggeskikk bør vektlegges. Vi viser til "Estetikk i plan- og byggesaker" (T-1179). Det må være fokus på reguleringsbestemmelsene og de fysiske rammer som settes for tiltak i planen.
- **Universell utforming.** Vi viser til "Regjeringens handlingsplan for universell utforming" (2005-2009). Alle områder (ute og inne) bør kunne brukes på lik linje av alle grupper. Reguleringsplanen bør stille tydelige krav til universell utforming.
- **Blå-grønn struktur.** Viser til DN-håndbok 23 "Grønn by ...arealplanlegging og grønnstruktur", MDs veileder T-1267 "Fortetting med kvalitet" og Framtidens byers veiledning om Blågrønn faktor. Det er viktig med både bevaring og etablering av ny blå-grønn struktur. Vann og grønnstruktur har betydning for det lokale miljøet som trivselsskapende element. Det har også en viktig verdi for lek, stedsindentitet, naturmangfold, landskap og klimatilpasning.
- **Naturmangfold.** Planleggingen må skje i samsvar med naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Bestemmelsene i kapittel II skal samordne forvaltningen ved å gi felles mål og prinsipper. §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Vi minner om at vurderingene som gjøres skal fremgå, jf. § 7. Eksisterende kunnskap om området må framskaffes og det må vurderes om det er behov for ytterligere undersøkelser.
- **Samfunnssikkerhet og klimatilpasning.** Områder må vurderes med hensyn på sikkerhet, for eksempel havnivåstigning, stormflo, grunnforhold, radon, fare for ulykker eller annen fare. Det er viktig å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse miljø og viktig infrastruktur samt sikre materielle verdier. Det er krav om risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse av planer for utbygging, jf. plan- og bygningsloven § 4-3.

Håndtering av overvann, flommer og havnivåstigning blir stadig mer aktuelt. Vi anbefaler

nettsiden www.klimatilpasning.no og DSBs veileder Klimahjelperen.

- **Klimagassutslipp og energi.** Det skal tas klimahensyn gjennom gode løsninger for energiforsyning, arealbruk og transport. Kommunene skal ta klimahensyn i all relevant planlegging. Arealplanleggingen skal legge til rette for kollektive løsninger og lokalisering som bidrar til redusert behov for bruk av privatbil. SPR for klima- og energiplanlegging fastlegger nærmere krav til hvordan klimahensyn skal tas med i planleggingen. SPR for samordnet bolig-areal- og transportplanlegging gir føringer for hvordan arealbruken skal bidra til at man når de nasjonale klimamålene.
- **Kartfremstilling.** Reguleringsplaner er juridisk bindende og det er viktig at kart utarbeides i tråd med regelverket. Vi viser til departementets veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister.

Forslagsstillers kommentar: Innspillet tas til etterretning og momentene vil dekkes av planbeskrivelsen.

Fra	Ref.	Dato
Østfold fylkeskommune	29480/2017 - 2017/4896	30.03.2017

Vi har følgende innspill til planarbeidet:

Adkomst

ØFK mener det må være en forutsetning at tiltaket ikke legger til rette for økt bilbruk. Rødnabbene ligger innenfor gangavstand til Halden sentrum, og tilreisende må gis anledning til å ta seg frem til fots eller med sykkel på en trygg måte. Det bør etableres sykkelparkering, gjerne med lademulighet for el-sykkel. Det fremkommer av varselet at veien inn på området ikke er tenkt å fungere som kjøreadkomst for publikum. Dette må sikres gjennom reguleringsbestemmelsene. Vi fraråder at det legges til rette for parkering av bil, og anbefaler at adkomsten sperres av for biltrafikk med låsbar bom.

Forslagsstillers kommentar: Det tilrettelegges ikke for bilbruk for turer til Rødnabbene, hverken i form av parkeringsplasser eller vegstandard. Det vil være upraktisk, og på deler av turen umulig, å benytte bil for å nå Rødnabbene. Det kan være aktuelt å sperre vegen med låsbar bom. Rødnabbene vil bli et egnet sykkelmål, og sykkelparkering/lademulighet vurderes.

Fra	Ref.	Dato
Østfold fylkeskommune, fylkeskonservatoren	29480/2017 - 2017/4896	30.03.2017

Innspillet fra fylkeskonservatoren er del av innspillet fra fylkeskommunen, og gjengis her:

Kulturmiljø

Da utfarts- og badestedet Rødnabbene ble etablert på 1930-tallet, bestod anlegget av et restaurantbygg med danseplattung, brygger, samt et båt-/badehus med stupetårn. Stedet var populært, og besøkende kom seg hit enten gående, syklende eller ble fraktet med en av båtene Selve I, Selve II. Driften av anlegget ble nedlagt i 1957, grunnet sterk forurensning av Iddefjorden.

Eiendommen er ikke regulert, men er i kommuneplanens arealdel vist som LNF-område. Bygningene ligger innenfor 100 metersbeltet langs sjø, men like utenfor KULA-området *Iddefjordsfjella*. Det søkes nå om rehabilitering av det gamle restaurantbygget med tilhørende danseplattung, samt landfast del av brygge, og fundamenter for badehus med stupetårn. For tiltakene søkes det også om dispensasjon fra byggeforbudet i 100 metersbeltet langs sjø, samt dispensasjon fra formålet «Landbruk, natur og friluft (LNF)» i kommuneplanens arealdel. Fylkeskonservatoren ser svært positivt på dette rehabiliteringsprosjektet, og håper at det gamle «Rødnabbene» får tilbake sitt opprinnelige utseende. Vi ber om at eventuelle tegninger etc. på prosjektet oversendes Fylkeskonservatoren, når de foreligger.

Fylkeskonservatoren har vurdert forespørselen, og vil ikke motsette seg at det gis tillatelse til de omsøkte tiltakene, samt de nødvendige dispensasjonene blir gitt, da dette ikke strider mot nasjonale eller regionale interesser. Det forutsettes at rehabiliteringen skjer i tråd med bygningens og danseplattings tidligere utseende, både i materialbruk, farger og øvrige fasademessige detaljer.

Hensynet til automatisk fredete kulturminner

Det ikke er kjent automatisk fredete kulturminner som har behov for særlig vern i planområdet. Vi ber om at følgende tekst blir tatt inn i reguleringsplanens fellesbestemmelser:

Dersom det under anleggsarbeider treffes på automatisk fredete kulturminner, eksempelvis i form av helleristninger, brent leire, keramikk, flint, groper med trekull og/eller brent stein etc., skal arbeidet øyeblikkelig stanses og Fylkeskonservatoren varsles, jf. Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50, (Kulturminneloven) § 8.

Vi har ingen videre innspill på det nåværende tidspunkt, men forutsetter at vi får planforslaget til uttalelse i forbindelse med offentlig ettersyn.

Forslagsstillers kommentar: Tas til etterretning.

Fra	Ref.	Dato
Statens vegvesen	17/20474-2	29.03.2017

I denne saken uttaler vi oss som fagorgan med sektoransvar.

Turvegen til Rødnabbene vil være i underkant av 1 km lang, som er passelig gangavstand. Vi mener at turvegen bør utformes på en slik måte at den blir tilgjengelig for flest mulig. Vi viser derfor til vår håndbok V129 Universell utforming av veger og gater (http://www.vegvesen.no/_attachment/118984/). Turvegen bør ha et fast, jevnt og sklisikkert dekke som er lett å gå og trille på (rullestol, barnevogn, sykkel).

Vi mener at bilparkering bør omtales i planbeskrivelsen, om hvor tilreisende i bil skal parkere i området der turvegen starter.

Turvegen til Rødnabbene bør utformes på en slik måte at den er bred nok for utrykningskjøretøy, men likevel så smal at den ikke innbyr til kjøring for besøkende. Man kan eventuelt vurdere å sette opp bom ved påkoblingspunktet ved Kalvehaugveien.

Det bør etableres sykkelparkering ved badeanlegget, som også har lademulighet for el- sykkel.

Forslagsstillers kommentar: Tas til etterretning.

Fra	Ref.	Dato
Fiskeridirektoratet	17/2721	15.02.2017

Fiskeridirektoratet region Sør kan ikke se at det varslede reguleringsarbeidet kan medføre konsekvenser for de interesser direktoratet skal ivareta i planleggingen, og vi har derfor ingen innspill til planarbeidet.

Forslagsstillers kommentar: Tas til etterretning.

Fra	Ref.	Dato
Norsk maritimt museum	x	22.02.2017

Norsk Maritimt Museum har ingen innvendinger til detaljreguleringen for Rødnabbene slik den foreligger. Vi ber likevel om å få oversendt planarbeidet underveis i prosessen.

Forslagsstillers kommentar: Tas til etterretning.

Fra	Ref.	Dato
Kystverket	2017/747-3	15.03.2017

Sør for planområdet er det plassert en navigasjonsinstallasjon (Skysskafferen fyrlykt). Kystverket Sørøst gjør oppmerksom på at eventuelle tiltak i sjø ikke må komme i konflikt med navigasjonsinstallasjonen.

Vi minner for øvrig om at det ved eventuell planlegging av tiltak i sjø må vurderes hvorvidt planforslaget vil påvirke sikkerheten og fremkommeligheten for alle brukere av sjøen.

Forslagsstillers kommentar: Tas til etterretning.

Fra	Ref.	Dato
NVE	x	x

Det viktigste virkemiddelet for å forebygge tap og skader fra naturfare, er å ta tilstrekkelig hensyn til flom- og skredfare i arealplanleggingen. Plan- og bygningsloven (pbl) og byggteknisk forskrift (TEK 10 Kapittel 7) setter tydelige krav til sikkerhet mot flom og skred ved ny utbygging. NVEs retningslinjer 2/2011 – *Flaum og skredfare i arealplanar* beskriver hvordan en kan ta hensyn til disse naturfarene. Kommunene må også tilpasse arealbruken til klimaendringer som blant annet innebærer mer nedbør og ekstremvær.

Som et bidrag i vurderingen av hvordan tema innenfor NVEs forvaltningsområder kan ivaretas i planleggingen, har vi lagt ved ei sjekklister. Sjekklister gir en kortfattet oversikt over når og hvordan ulike tema skal innarbeides i reguleringsplaner, og inneholder linker til mer informasjon og veiledere for utredning av naturfare. Vi anbefaler at sjekklister benyttes aktivt i forbindelse med risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) for planområdet. NVEs retningslinjer 2/2011 og sjekklister ligger også tilgjengelig på NVEs nettsider om arealplanlegging: www.nve.no/flaum-og-skred/arealplanlegging.

Dersom planarbeidet berører noen av temaene i sjekklister skal NVE ha planen på høring. På grunn av store saksmengder har imidlertid NVE ikke alltid kapasitet til å svare ut alle saker på offentlig ettersyn. Manglende uttalelse fra NVE betyr derfor ikke nødvendigvis at våre ansvarsforhold er sjekket ut og planens innhold funnet tilfredsstillende. Manglende uttalelse fra NVE endrer ikke på tiltakshavers ansvar for sikker utbygging jf. pbl § 29-5 og TEK 10, eller kommunens ansvar for å påse at dette er ivaretatt jf. pbl § 28-1.

Forslagsstillers kommentar: Tas til etterretning.

Fra	Ref.	Dato
Nabo Bjørg Molteberg v/ Halden arkitektkontor		21.03.2017

Det vises til annonse under kunngjøringer i Halden Arbeiderblad 14.februar 2017, samt varslingsbrev til Bjørg Molteberg og Arne Nilsen på Eskeviken Gård av samme dato. Frist for innspill til varsel om regulering er satt til 1.april 2017. Denne merknad er utarbeidet på vegne av og i samråd med Bjørg Molteberg og Arne Nilsen på Eskeviken Gård, som er grunneiere for en vesentlig del av planområdet som ønskes regulert av firmaet Amundsen og Sørli AS.

SG Arkitekter er fagkyndige, og vil ha det formelle og faglige ansvar for utarbeidelsen av planforslaget, herunder også ansvaret for å ivareta Plan- og bygningslovens bestemmelser frem til innsendelse til førstegangsbehandling i kommunen. Denne merknaden går med gjenpart til Halden kommunen som planmyndighet.

BAKGRUNN

31.10.2016: Anmodning til kommunens planavdeling fra SG Arkitekter (på vegne av Amundsen og Sørli AS) om oppstartsmøte for igangsetting av privat reguleringsarbeid for Rødnabbene. Hensikten med planarbeidet er å reetablere eksisterende adkomst over Eskeviken gårds eiendom, og å legge ut Rødnabbene som offentlig strand/ badehus med serveringsmulighet.

07.11.2016: Søknad om rammetillatelse og dispensasjon fra byggeforbudet fra SG Arkitekter (på vegne av Amundsen og Sørli AS) til Halden kommune. Rødnabbene skal gjenoppstå som bade- og utfluktssted.

11.11.2016: Merknad til nabovarsel til byggesøknad på Rødnabbene fra Bjørg Molteberg og Arne Nilsen på Eskeviken Gård: Minner om at det ikke er aktuelt med trafikk over deres eiendom 158/1. Mener det ikke bør igangsettes byggearbeider på en eiendom (158/31) uten adkomst. Viser til at området ikke er et byggeområde, men et LNF-område, som også ligger i 100m-beltet. Påpeker at det er blitt hugget skog utenfor eiendommen 158/31.

18.11.2016: Kommentarer til Molteberg/ Nilsens merknad fra SG Arkitekter, sendt kommunen: Mener merknaden fra eierne av Eskeviken Gård er postlagt etter fristens utløp, og derfor kan avvises. Viser til at byggesøknaden ikke problematiserer adkomstforholdet. Mener det er lovlig å vedlikeholde strukturer i LNF-områder. Anfører at grunneier Bjørg Molteberg i brev form til tiltakshaver har slått fast at Rødnabbene har veirett over Eskeviken gård.

08.12.2016: Brev fra kommunens byggesaksavdeling til SG Arkitekter: Etterlyser flere opplysninger for at byggesøknaden skal kunne behandles. Dispensasjonssøknad er mangelfull. Det mangler redegjørelse for hvordan adkomst til eiendommen vil bli løst.

12.12.2016: Brev fra SG Arkitekter til byggesaksavdelingen: Det skal repareres og fylles ut betongkonstruksjoner. Videre planer er å tilrettelegge for allmenn bruk og tilgjengelighet, som turmål og badested. Disse forholdene skal avklares gjennom en reguleringsplan som er under forberedelse. I prosessen vil også forhold rundt adkomst bli avklart.

Det skal ikke tilføres strukturer eller bygningsdeler som ikke var der fra før. Istandsetting av ruinen vil innebære en styrking av friluftformålet. Mener det i dag er farlig. Under restaureringsarbeidet skal det benyttes lekter sjøveien og helikopter for transport av materialer.

20.01.2017: Oppstartsmøte på kommunens planavdeling om regulering av Rødnabbene. Til stede var også byggesaksavdelingen og samfunnsutviklingsavdelingen. Tiltakshaver og konsulent: Amundsen og Sørli AS og SG Arkitekter AS. Formålet er som tidligere uttrykt å legge til rette for utvikling av Rødnabbene til offentlig strand og badehus, med reetablering av adkomst. Forslagsstiller presiserer at det foreligger en tinglyst veirett over Eskevikens eiendom (158/1) frem til Rødnabbene (158/31).

Siden planarealet er under 15 dekar, mener man endring av arealformålet fra LNF-område i kommuneplanens arealdel til regulert byggeområde for serveringssted/ badeanlegg med tilhørende kjørevei ikke vil utløse krav om konsekvensutredning. Denne avklaringen skal fremgå av varslingsdokumentene i reguleringsvarslet.

Planavdelingen mente adkomsten kunne bli bratt og trang, og anbefalte en bredere korridor. Det ble anbefalt at byggesaken ble holdt igjen til etter at planforslaget hadde ligget ute til offentlig ettersyn. Ferdigbehandlingen av byggesaken kan da skje relativt raskt etter at planen er vedtatt. Det må vurderes behov for parkeringsplasser i Eskeviken. Det er viktig at reguleringen ikke kommer i konflikt med LNF-formålet.

14.02.2017: Varslingsbrev om igangsetting av reguleringsarbeid fra SG Arkitekter til Bjørg Molteberg og Arne Nilsen. Her forklares innledningsvis reguleringsbehovet med at det er nødvendig å etablere ny kjørevei til stedet av hensyn til utrykningskjøretøy. Dette beskrives som en utbedring av dagens adkomst, slik at sykebil kan kjøre der. Ut over utrykningskjøretøy, skal man benytte båt eller sykkel for å komme seg til Rødnabbene. Publikum skal ikke benytte veien. Transport i byggeperioden skal løses med båt og helikopter.

Det hevdes at planlagt formål harmonerer med arealstatusen LNF-område, siden vei og serveringssted vil bli tilsvarende som for Høyåshytta, Venås eller Ertehytta. Kartteknisk mener man dette tilsvarer Rp1169 «Annen offentlig eller privat tjenesteyting», eller Rp 5200 «LNFR-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.», og at arealbruken derfor er i tråd med kommuneplanens arealdel.

Det er vurdert at reguleringen ikke vil falle inn under KU-forskriftens §2, blant annet fordi planområdet er under 15 dekar. I vurderingen i forhold til KU-forskriftens §3 står det at imidlertid at offentlig eller privat tjenesteyting ikke faller inn under LNF-formålet.

Ved en vurdering av planlagte tiltak opp mot vedlegg III er konklusjonen at tiltaket ikke strider mot noen av punktene på hensynslisten. Deretter oppgis planområdet å være 55 dekar, bestående av en 40m bred veisone på 35 dekar, et sjøareal på 9 dekar og et byggeområde på 10 dekar. Det gjøres oppmerksom på at området kan innsnevres gjennom prosessen.

14.02.2017: Kunngjøringsannonse i Halden Arbeiderblad: Hensikten med planarbeidet er å legge til rette for restaurering av Rødnabbene som badested og turmål med bevertningsmulighet. Reguleringsplanen skal også sikre adkomst mm. til planområdet.

Forslagsstillers kommentarer:

Temaene som trekkes fram i korrespondansen det refereres til glir inn i hverandre og er til dels gjentakende. Av historikken Halden arkitektkontor referer til er det bare varsel om oppstart av planarbeid (14.02.2017) som har relevans i plansaken. De resterende henvisningene behandles som andre saker eller danner utgangspunktet for oppstartsvarselet som er sendt ut. Vi har med oppstartsvarselet bedt om innspill til planarbeidet, ikke merknader til pågående byggesaksbehandling, og velger derfor å ikke kommentere disse i samband med reguleringen av området. Merknadene/innspillene kommenteres ellers punktvis nedenfor.

Våre vurderinger

Adkomst

Fra byen er kjøreadkomst til badeanlegg/ privat eller offentlig tjenesteyting/ serveringssted tenkt via Skippergata – Sølvgata – Gamle Sørhaugen – Eskevikveien og Kalvehaugveien. Tilknytningspunkt for ny vei ut i skogen er tenkt forbi tunet på Eskeviken Gård, på toppen av Kalvehaugvei-bakken.

Vi registrerer at det beskrives/ søkes om reetablering av en tidligere adkomstvei, som samtidig beskrives som eksisterende. Dette kan anses som en selvmotsigelse, egnet til å skape forvirring om sakens kjerne. Traséen blir beskrevet som både sti og vei av tiltakshaver i dokumentene.

Da foreldrene til dagens eier ervervet Eskeviken i 1954 var det ingen kjørevei her. Det ble den gang benyttet hest for å få ut tømmer fra dette området hvor det nå ønskes regulert vei.

Det ble igjen tatt ut tømmer i området på midten av 80-tallet, og i begynnelsen av 90-tallet. I den forbindelse ble det ryddet og tilrettelagt noe for å få ut tømmeret, da det ble ikke lenger ble benyttet hest. Dette er årsaken til at stien på strekning nærmest gårdstunet kan fremstå som skogsvei.

Aktiviteten på Rødnabbene opphørte rundt 1957/58, og i 1959 brant badehuset. Ifølge lokalavisen måtte brannmannskapene bære motorsprøyten gjennom Eskevikskogen, da det ikke var veiforbindelse ut til Rødnabbene. I skylddelingsforretningen fra 9.mai 1950 henvises det i grensebeskrivelsen til gangstien som fører fra Eskeviken til Rødnabbene. På flyfoto fra 1948 og 1960 er det ikke tegn til noen kjørevei, men noen steder kan man se en sti. Dersom vi går tilbake til eldre kart (Økonomisk kartverk fra 1960) er stien lagt inn med symbolet for sti, og ikke vei. Slik sett er det tydelig at det ikke var bygget eller etablert kjøreveiforbindelse til Rødnabbene så lenge badestedet var i drift. På flyfoto fra 1969 og 1977 er det heller ikke tegn til noen kjørevei, men noen steder ser man stien. I det gjeldende offentlige digitale kartgrunnlaget er stien kodet med temakode 7414, som er objekttype STI (tilsvarende det som lå inne på kartet fr 1960). At det går sti til Rødnabbene og for så vidt flere steder i området bestrides ikke. Det kan man se av dagens ortofoto og kart.

I 1950 ble det undertegnet et skjøte der Halvor Diesen overdro Rødnabbene til fru Borghild Ekberg for kr. 12.000,-. Her står det at Ekberg gis rett til å bruke veien som fører gjennom utmark 19/1 frem til offentlig vei. Det antas at det er dette man bygger på når deler av tiltaket fra SG Arkitekters side beskrives som reetablering av en eksisterende vei. Det som vises til her er det samme som i foregående skylddeling samme år beskrives som gangsti. Det ble aldri bygget eller etablert kjørevei for motorkjøretøy til Rødnabbene.

Planmyndigheten har lagt til grunn for at reguleringsarbeidene kan igangsettes at det foreligger en tinglyst rett til bygging av kjørevei over Eskeviken Gård på strekningen fra offentlig vei og frem til Rødnabbene. Det er også opplyst at grunneier Molteberg skal ha gitt skriftlig tillatelse til anleggelse av kjøreadkomst frem til Rødnabbene over hennes eiendom. Eierne av Eskeviken Gård (158/1) stiller seg uforstående til dette.

Vi finner det noe uheldig at planmyndighetene i oppstartsmøte i plansak (jf PBL § 12-8) har anbefalt igangsatt reguleringsarbeidet, uten at en såpass grunnleggende forutsetning som adkomstvei - som kjent er dette omtvistet - er brakt på det rene og avklart på forhånd. Vi viser i den sammenheng også til at privat forslagsstiller etter PBL § 12-3 har rett til å få kommunens behandling av og standpunkt til regulerings spørsmålet som tas opp i et privat forslag. Private forslag må også innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel. Ved vesentlige avvik gjelder §§ 4-1 (planprogram) og 4-2 annet ledd (planbeskrivelse og konsekvensutredning).

Forslagsstillers kommentar: *Halden arkitektkontor påpeker at tiltakshaver beskriver adkomsten som både sti og vei, og at dette er egnet til å skape forvirring.*

Deler av adkomstvegen er eksisterende veg, mens de siste meterne av vegen som kjent er gjengrodd slik at den i dag framstår som en sti. I varsel til oppstart av planarbeid omtales adkomsten også som «den eksisterende vegen/stien». Videre framkommer det at intensjonen med planarbeidet er å «...utbedre dagens adkomst slik at den bli kjørbær for f. eks. en ambulans i sommerhalvåret. Vegen skal ikke framstå som kjøreveg og er ikke ment å fungere som kjøreadkomst for publikum...». Oppstartsvarselet beskriver med dette både tiltaket og den eksisterende situasjonen på en åpen og konkret måte. Det er ikke vanlig eller påkrevet å gi detaljerte beskrivelser av de stedlige forholdene i et oppstarts varsel. I det videre planarbeidet vil den eksisterende situasjonen rutinemessig beskrives mer inngående og kartfestes slik at ingen lar seg forvirre.

Det framkommer at adkomsten til Rødnabbene tidligere ikke har framstått som noen veg. Det henvises til gamle flyfoto og økonomisk kartverk fra 1960 der adkomsten er markert med symbolet for sti, og at det i skylddelingsforretningen er vist til «gangstien». Vi har mottatt vitnesbyrd som tilsier at atkomsten tidligere har vært kjørbær for f. eks. motorsykler, og dermed har framstått som noe mer enn en sti. Intensjonen med planarbeidet er ikke å regulere en konvensjonell kjøreveg for allmenn motorisert ferdsel, men å oppruste deler av vegen for å kunne betjene utrykningskjøretøy og frakte bevegelsehemmede. Videre heter det at «Planmyndigheten har lagt til grunn for at reguleringsarbeidene kan igangsettes at det foreligger en tinglyst rett til bygging av kjørevei over Eskeviken Gård på strekningen fra offentlig vei og frem til Rødnabbene». Her vrir Halden arkitektkontor på planmyndighetens formuleringer slik at den tillegges motiver som i hverken framkommer i referatet fra oppstartsmøtet eller inngår i planinitiativet. I møtoreferatet konstaterer planmyndigheten kort at «Forslagsstiller presiserte at de har en tinglyst veirett over eiendom gnr.158, bnr.1 fram til Rødnabbene (gnr158, bnr.31)». I og med at det foreligger en tinglyst rett kan det ikke være tvil om dette forholdet er avklart. Spørsmålet er vel mer hvilken funksjon/omfang adkomsten er ment å ha, og hva den tinglyste retten gir grunnlag for.

At det gis rett til kjøreatkomst er avklart gjennom rettsvesenet. Tre dommer, èn i tingretten og to i lagmannsretten, har samtlige slått fast til at den tinglyste veiretten gir rett til motorisert ferdsel og til å vedlikeholde veien som grunnet lite bruk har vokst igjen. Planinitiativet skisseres det at intensjonen er å legge til rette for gang- og sykkeltransport med mulighet for utrykningskjøretøy.

Angitt reguleringsformål

Når man varsler om igangsetting av et reguleringsarbeid skal det redegjøres for formålet med reguleringen. Det er angitt Rp1169 «Annen offentlig eller privat tjenesteyting», eller Rp 5200 «LNFR-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.». Det hevdes at dette er i tråd med kommuneplanens arealdel. Byggeformålet (Rp1169) er åpenbart i strid med kommuneplanens formål LNFR-område, og det burde være unødvendig å utdype dette nærmere. (Det står også i kunngjøringsbrevet.)

Arealbruksstatus i gjeldende kommuneplan er LNFR (Kp5100), der det eneste som er tillatt er gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens (Eskeviken Gårds) ressursgrunnlag. Siden

kommuneplanen også inneholder LNFR-områder hvor det er tillatt med spredt utbygging (5200, 5210 og 5220), er det hevet over enhver tvil at kommunen har foretatt en vurdering av hvilke LNF-områder i kommunen man kan tillate spredt utbygging, etter nærmere angitte vilkår.

Eskeviken inngår ikke her, og det blir feil å hevde at reguleringsformål Rp5200 tilsvarer (er i tråd med) kommuneplanformålet Kp5100. Plansystemets formål har sammenheng på tvers av plannivåene, og tilhørende reguleringsformål er selvsagt Rp5100, men da ville man ikke kunne ha gjennomført noe som ikke er tilknyttet gården og dens ressursgrunnlag. Bestemmelsene til LNFR er gitt i kommuneplanens § 16a. Det eneste som her angis er vilkår for eventuell kårbolig tilknyttet gården.

(Når det gjelder spredt bebyggelse, er det i kommuneplanens bestemmelser kun snakk om videreføring av boligbebyggelse eller tilbygg til eksisterende hytte – men dette gjelder som nevnt ikke i Eskeviken). Ikke noe sted i kommuneplanen er det nevnt spredt næringsbebyggelse i LNF-områdene.

Det er også tatt med et sjøareal i området som skal reguleres. Her er det ikke angitt noe konkret formål, men ut fra teksten/ beskrivelsen må man kanskje anta at dette er tenkt å være friluftsområde i sjø (6710), samt badeområde (6770), og noen form for byggeområde for brygge/ kai eller småbåtanlegg for rutebåt, samt gjestebrygge for besøkende.

I kommuneplanen er det ikke angitt at noe av dette er tillatt, kun det generelle formålet 6001 (bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner).

Det er liten sammenheng mellom foreslått reguleringsformål Rp1169 «Annen offentlig eller privat tjenesteyting» og det som beskrives tekstlig i brev, referat, annonse og varslingsbrev. Formålet 1169 benyttes til formål for offentlig eller private institusjoner som sykehjem, barnehage, skole, rådhus/ administrasjon og lignende.

Beverting har et eget tilhørende byggeformål benevnt 1330, friområde har formål 3040, turveg 3031 og badeplass har eget spesifikt formål 3041. 1170 – Fritid/ turistformål kan også være aktuelt. Er det snakk om kjøreveg har dette formål 2011. Forholdet til parkering, som ble tatt opp av kommunen i oppstartsmøtet, er ikke nevnt eller vurdert nærmere av forslagsstiller.

Når det gjelder sjøarealet har badeområde formål 6770 og småbåthavn 6230. Det må også legges inn område for kai/ brygge for påtenkt rutebåt-trafikk samt gjestebrygge, og eventuelt ferdselsområde 6100.

Det er også alternativt fra forslagsstiller foreslått reguleringsformål Rp 5200 «LNFR-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.». Dette blir i forhold til de konkrete utbyggingsplanene helt misvisende og uegnet, og skal benyttes for større sammenhengende områder med spredt bebyggelse, der man gjerne fastsetter en kvote for antall boliger/ hytter som kan oppføres over et angitt tidsrom.

Dette er ikke et vanlig formål innenfor et byområde, men benyttes i spredtbygde strøk. Det aktuelle reguleringsområdet har ikke spredt bebyggelse fra før, og det er heller ikke avsatt til noe slikt i kommuneplanens arealdel.

Forslagsstillers kommentarer:

Intensjonen i arealbruken er ikke nødvendigvis i strid med formålet i kommuneplanens arealdel selv om den kanskje var litt upresist formulert i varselet. Halden arkitektkontor foreslår å benytte SOSI-kategoriene «Beverting 1330», «friområde 3040», «turveg 3031» og «badeplass 3041», «1170 – Fritid/ turistformål». Flere av disse kategoriene kan være aktuelle og bedre dekkende enn «tjenesteyting 1160»,

noe som vil utredes videre i planprosessen. Vi har valgt å bruke «bevertning 1330», «badehus 1589), samt (badeplass 3041), da dette er dekkende for den ønskede arealbruken.

Vurdering av behovet for konsekvensutredning

Det henvises i foretatt vurdering av behovet for konsekvensutredning til at planområdet er *under* 15 dekar. Samtidig er det angitt at planområdet er på ca 55 dekar, hvorav byggeområdet utgjør 10 dekar, sjøområdet 9 dekar og 40m-sonen hvor vei kan lokaliseres er 35 dekar. Vi har lagt inn varslet område på digitalt kart, og adkomstsonen over Eskeviken Gård utgjør 35,9 dekar, og byggeområdet (sjø og land) er 19,3 dekar.

Vi legger til grunn at det er varslet bygg og anlegg/ tiltak også i sjøområdet. Videre at det innenfor en sone på 35,9 dekar skal foretas vurderinger/ utredninger for bygging av ny kjørevei.

Det er heller ikke sammenheng i at det i varslingsbrevet på side 1 hevdes at reguleringen er ikke er i strid med LNF-formålet i kommuneplanens arealdel, samtidig som det i annet avsnitt på side 2 står at formålet *ikke* faller inn under LNF-formålet.

Planområdet kan som et minimum sies å være på 19,3 dekar + adkomstvei gjennom et naturområde. Ser man bort fra endelig veis influensområde i naturen rundt (det angitte 40m-beltet), kan man for eksempel isteden legge til grunn 8m regulert bredde (vei + sideareal, fyllinger og skjæringer) x ca 880m lengde. Det blir ca 7 dekar. Planområdet blir da på litt over 26 dekar.

§2 i KU-forskriften angir hvilke planer som alltid skal behandles etter forskriften. I §2d står det angitt at områdereguleringsplaner på over 15 dekar, som omfatter nye områder til utbyggingsformål alltid skal konsekvensutredes. Det er liten tvil om at kunngjort og varslet regulering faller inn under denne bestemmelsen, og det virker derfor merkelig at både planmyndighet og fagansvarlig reguleringsarkitekt har kommet til motsatt resultat. Imidlertid er det Halden kommune som er ansvarlig myndighet, og avgjør dette, men muligens vil noen av fylkesmyndighetene ta opp dette tema i sine høringsuttalelser.

Når området i tillegg ikke er i tråd med overordnet plan, ligger i 100m-beltet og i RPR-sonen for Oslofjorden, gir det også mening å lage planprogram og konsekvensutrede det foreslåtte tiltaket. I den sammenheng bør man også ta med i betraktning at reguleringsplanen skal gi Halden kommunestyre hjemmel til å foreta ekspropriasjon etter PBL kap.16, nærmere bestemt § 16-2 – *Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan*, jf også Oreigningslova.

Dersom området hadde vært vurdert, utredet og avsatt i kommuneplanens arealdel som turistmål/ offentlig badested med bevertning og adkomstvei, kunne vi ha vært enige i at KU ikke hadde vært nødvendig for Rødnabbene.

Forslagsstillers kommentar: *Halden arkitektkontor påpeker at det varslede planområdet skal behandles etter KU-forskriftens §2 som følge av det varslede arealets størrelse. Forskriftens §2d omhandlet imidlertid «nye områder til utbyggingsformål». I mellomtiden er en ny forskrift gjort gjeldende.*

Intensjonen med reguleringsplanen er ikke å bygge noe nytt, men å rehabilitere den eksisterende bebyggelsen med tilhørende adkomst. Det nedbrente badehuset vil også gjenreises. Av driftshensyn er det helt nødvendig å føre opp et nybygg. De aktuelle byggetiltakene vil omfatte et beskjedent areal. Både kommunal og regional myndighet støtter vurderingen.

Mulighet for gjennomføring av reguleringsplanen

Formålet med en reguleringsplan er å få gjennomføringshjemmel for et eller flere ønskede tiltak (§ 1-6). Det er helt åpenbart at tiltakene Amundsen og Sørli AS ønsker å gjennomføre, krever godkjent reguleringsplan (§ 12-1). Det er etter vårt skjønn også åpenbart at dette er i strid med gjeldende kommuneplan. I tillegg ligger det byggeanmeldte prosjektet også i 100m-beltet, samt innenfor RPR-sonen langs Oslofjorden. Etter vårt skjønn kan man ikke karakterisere en betong-ruin fra 1930-tallet som et byggverk i dagens forstand, og det må her være tale om oppføring av en ny restaurantbygning og diverse brygge- og badeanlegg, med dagens krav til infrastruktur og kommunikasjon (infrastruktur som aldri tidligere har vært på dette stedet).

I de tilfeller hvor en reguleringsplan berører to eller flere grunneiere, er det normal prosedyre å undersøke mulighetene for erverv eller et samarbeid, eller som et minimum inngå en avtale eller opsjonsavtale om erverv (under forutsetning av godkjent regulering). I ytterste konsekvens kan det bli snakk om å utarbeide reguleringsplan for å få hjemmel for tvangserveder (ekspropriasjon), dersom de samfunnsmessige og allmenne/ fellesskapets hensyn er store. Privat part kan ikke gjennomføre ekspropriasjon i dette tilfellet.

Kommunestyret i Halden kan vedta reguleringsplan i strid med berørt grunneiers ønsker. I dette tilfellet er det på forhånd et avklart forhold at grunneier berørt av forslag om regulering til vei ikke frivillig vil avstå grunn til dette. Slik sett må planmyndigheten og kommunestyret ta inn over seg at man ved å vedta en slik regulering også må fatte et påfølgende vedtak om tvangserveder, samt kostnader forbundet med dette. Dersom kommunestyret ikke gjør dette, kan ikke det regulerede tiltaket gjennomføres. Grunneier har etter nærmere angitte vilkår i PBL §15-2 rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan, og erstatning for tap etter PBL § 15-3 i inntil 3 år etter at reguleringsplanen er vedtatt. Rett til ekspropriasjon etter reguleringsplan bortfaller i henhold til PBL § 16-2, dersom kommunen ikke har gjennomført dette innen 10 år.

Etter vår vurdering virker det usannsynlig at Halden kommunestyre ønsker å ekspropriere grunn på vegne av en privat utbygger, for deretter å overføre arealet til utbygger. Om kommunestyret i det hele tatt ville ha gyldig begrunnelse og hjemmel i lovverket til å gjøre noe slik er også usikkert.

Dermed foreligger det ikke grunnlag for å gå videre med en slik form for regulering som det er varslet om.

Forslagsstillers kommentar: *Halden arkitektkontor mener en forespeilet reguleringsplan ikke vil kunne la seg gjennomføre som følge av at grunneier ikke vil avstå grunn for reguleringen av en kjørevei. Videre mener Halden arkitektkontor at ekspropriasjon vil være eneste mulighet for å gjennomføre tiltaket og at det offentlige neppe vil igangsette en ekspropriasjonsprosess i denne saken. Vi støtter den sistnevnte vurderingen, men det er jo heller ikke snakk om å «avstå» areal til en veg siden det allerede foreligger en veirett. Hensikten med reguleringen er bl.a. å kartfeste veien og presisere hvilken funksjon den skal ha. Sett i lys av usikkerhetene rundt veien er det behov for en regulering for å avklare arealbruken og stadfeste innholdet i det privatrettslige grunnlaget gjennom en regulering.*

Restaurering og normal drift av Rødnebbene er ikke avhengig av kjøreadkomst, og følgelig er ikke en gjennomføring av planen avhengig av en ekspropriasjon. For å forenkle adkomstforholdene for f. eks. utrykningskjøretøy og for øke tilgjengeligheten for syklende og gående hadde det vært gunstig å ruste opp adkomsten til Rødnebbene.

Oppsummering

Ingen bestrider at Rødnebbene har vært et utfartssted for bading og dansetilstelninger fra 30-tallet og ut på 50-tallet, og at det blant den eldste delen av befolkningen er knyttet en viss nostalgi rundt dette.

Isolert sett kan forslaget anses å være en artig og tiltalende idé, med referanser til «gamle dager». Det kan også i seg selv anses positivt i forhold til turisme og som et lokalt fritidstilbud, samt være et ytterligere tilskudd til restaurantbransjen i byen.

Det er ikke forbudt å fremme reguleringsforslag som ikke er i tråd med kommuneplanen, men etter vårt skjønn må man være åpne på at det man har til hensikt å gjøre ikke er i tråd med gjeldende overordnet plan. I slike tilfeller bør man isteden enten lage en så overbevisende plan at myndigheter og kommunestyret godkjenner/aksepterer fraviket, eller arbeide for å endre kommuneplanen ved neste rullering, og få vurdert/ utredet tiltaket i en større sammenheng i den prosessen.

Et tiltak som avviker såpass fra gjeldende plan, og også går ut over annen part, bør undergis en overordnet vurdering/ utredning.

Det som er uheldig i denne saken er ikke at noen ønsker å etablere et offentlig badeområde/ utfartssted, men at man setter i gang et reguleringsarbeide på annen manns grunn, uten å ha grunnlaget i orden. Verken i forhold til arealstatus eller avklart hjemmel/ tiltrede.

Det er også uheldig at man foreslår å regulere området til bolig-, hytte- eller næringsbebyggelse, eller annen offentlig eller privat tjenesteyting, når prosjektet lanseres som et offentlig badeområde/ friluftsområde og utfartssted. I så tilfelle kan man i ytterste konsekvens risikere å oppleve at det offentlige på sikt har ekspropriert veigrunn til en privat bolig, hytte eller næringsvirksomhet. Det legges til grunn at dette ikke er hensikten, og man må benytte korrekte reguleringsformål.

Vår anbefaling til reguleringsarkitekt og planmyndighet er på bakgrunn av ovenstående gjennomgang at man ikke går videre med det varslede reguleringsarbeidet.

***Forslagsstillers kommentar:** Som Halden arkitektkontor påpeker er restaureringen en artig og tiltalende idé som kan vekke nostalgiske minner hos de eldre delene av befolkningen. Samtidig kan også tilflyttende og kommende generasjoner oppleve Rødnabbene som et utfartssted for bading og dansetilstelninger.*

JR/IED, 11.10.2019