



# Planprogram for Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen

Siste revisjon 09.09.2022

Vedtatt av bystyret 18.10.2022



## Innhold

Innledning.....	4
Bakgrunn.....	4
Føringer for planarbeidet .....	5
Nasjonale føringer .....	5
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 .....	5
Statlige planretningslinjer .....	5
Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA) .....	5
Riksantikvarens NBI-register .....	6
Forskrift om fredning av Fredrikstad festning, 11.12.2008 .....	6
Verneplan for Fredrikstad festning.....	6
Stortingsmeldingen «Nye mål i kulturmiljøpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold» .....	7
Riksantikvarens bystrategi.....	7
Nasjonal reiselivsstrategi 2030 .....	7
Regionale føringer .....	7
Fylkesplan for Østfold («Østfold mot 2050»), vedtatt juni 2018.....	7
Statsforvalteren i Oslo og Viken – forventningsbrev av januar 2021 .....	7
Kommunale føringer .....	8
Kommuneplanens samfunnsdel «Fredrikstad mot 2030» .....	8
Kommuneplan for Fredrikstad arealdelen 2020 – 2032 .....	8
Kommunedelplan for kultur i Fredrikstad 2019–2030 - «Å skape rom – Kunst og kultur i en liten verdensby» .....	8
Kommunedelplan for naturmangfold.....	8
Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv og marka 2019-2031 – «Aktive liv i Fredrikstad» .....	8
Næringsplan for Fredrikstad kommune 2020-2032.....	9
Verneverdivurderte bygninger i sentrum (Rødmerkede bygninger – «Rødlista»).....	9
Strategi for Gamlebyen – En levende bydel i historiske rammer.....	9
Hovedsykkelveier i Sarpsborg og Fredrikstad – Strategi og handling .....	9
Trafikksikkerhetsplan 2018-2021 .....	10
Fredrikstad kommune Teknisk drift Overvannsrammeplan 2007 .....	10
Retningslinjer for Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad.....	10
Formålet med planarbeidet.....	11
Beskrivelse av planområdet.....	16
Gamlebyen .....	16
Hagebyen .....	17
Kongsten .....	17
Sosial infrastruktur .....	18
Park og grøntområder.....	19

Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Krav til konsekvensutredning.....	21
Konsekvensutredningens innhold .....	22
Generelle krav .....	22
Null-alternativet .....	22
Utredningstemaer.....	22
Krav til beskrivelsen av temaene .....	27
Planprosessen – framdriftsplan .....	28
Medvirkning.....	28

## Innledning

Planprogrammet for områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen er utarbeidet av Fredrikstad kommune. Formålet for områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen er å videreføre og forsterke vernet i området, og å endre formål i tråd med kommuneplanens arealdel. Samtidig skal områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen legge til rette for videreutvikling av en attraktiv bydel og ny aktivitet, innenfor rammene av det formelle vernet.

Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen er slik sett en noe atypisk plan, fordi planen ikke er rettet mot et omfattende, fysisk tiltak. Vi må i det videre planarbeidet ta en detaljert vurdering av om byggesøknader skal kunne behandles med hjemmel i områdereguleringen uten krav om detaljregulering. Områdets unike verdier og temaets kompleksitet tilsier allikevel at planen er avhengig av et solid kunnskapsgrunnlag. Dette er viktig for å ivareta verdiene i planområdet, og for å ha nok, egnet og kvalitetssikret informasjon til å finne løsninger og gjøre avveininger i et planområde med stor grad av kompleksitet.

## Bakgrunn

*Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021-2023* ble vedtatt av bystyret 17.06.2021. Den fastsetter at det skal utarbeides en områdereguleringsplan for Gamlebyen med sikte på planvedtak i 2022. Kommuneplanens arealdel vedtatt juni 2020 har nye arealformål og bestemmelser for Gamlebyen. Det er i dag ikke samsvar mellom formål eller hensynssoner i kommuneplanens arealdel og gjeldende reguleringer for området. Deler av planområdet er i dag uregulert. *Strategi for Gamlebyen – En levende bydel i historiske rammer* peker på en overordnet ønsket utvikling av Gamlebyen og vil være et sentralt dokument i arbeidet med områdereguleringen.

Arbeidet med områdereguleringsplanen ble opprinnelig varslet i oktober 2014. Ettersom det er over sju år siden planoppstart ble varslet, vil det av hensyn til medvirkningsprosessen være behov for at planoppstart varsles på nytt.

## Føringer for planarbeidet

Herunder beskrives særlig relevante føringer på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå.

### Nasjonale føringer

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som kommunale og regionale planmyndigheter må følge opp i sitt planarbeid. Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, og de utgjør derfor en viktig del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. Følgende store utfordringer framheves:

- å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- å skape et trygt samfunn for alle

### Statlige planretningslinjer

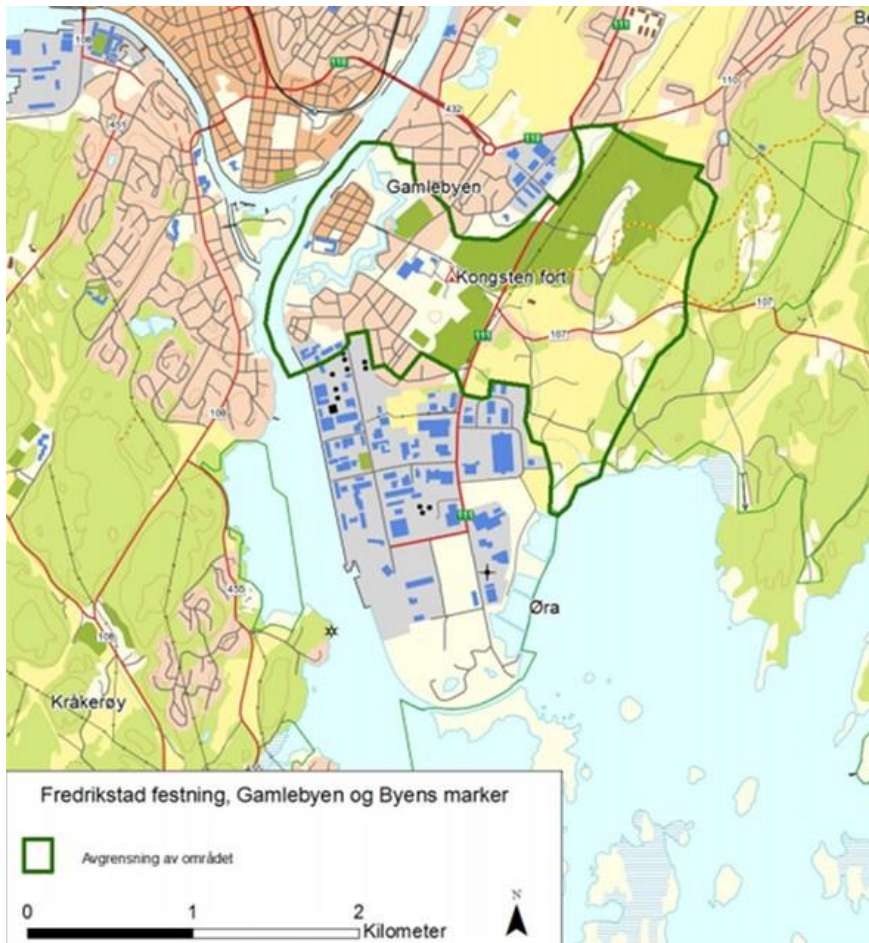
Innenfor enkelte temaer har det blitt vedtatt statlige planretningslinjer (tidligere kjent som rikspolitiske retningslinjer) for å konkretisere den nasjonale politikken på viktige områder. Følgende er gjeldende og relevante for områdereguleringen:

- [Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen \(1995\).](#)
- [Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging \(2014\).](#)
- [Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning \(2018\).](#)

### Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA)

Riksantikvaren vil styrke arbeidet med landskap og utarbeider som ledd i dette et landsomfattende register over kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Dette skal være et verktøy for kommunene og relevante sektorer slik at de kan ivareta viktige landskapsverdier i sin planlegging.

Fredrikstad festning, Gamlebyen og byens marker er med i registeret. Det gjelder et areal på 5,3 km<sup>2</sup> som omfatter det nærmeste slettelandskapet rundt Gamlebyen og festningsanleggene. Riksantikvarens rapport «Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse i Østfold» påpeker at de åpne markene omkring Fredrikstad festning er svært sårbare for utbygging. Det er viktig å ta hensyn til de mange kulturhistoriske forbindelsene i dette landskapet, for eksempel mellom Gamlebyen, Kongsten fort, Gansrødbukta, Krigskirkegården og Vaterland. Landskapet er i dag svært nær smertegrensen for hva forterrenget til festningen og bymarken tåler av bebyggelse. Det bør stilles strenge krav til plassering, tilpasning og god arkitektur. Den visuelle forbindelsen mellom Kongsten fort og fjorden bør opprettholdes. Gamlebyen, Kongsten fort og Vaterland inngår alle i Riksantikvarens NB!- register. Av kulturhistoriske hensyn er det viktig å forvalte disse bymiljøene i en større landskapssammenheng.



Figur 1 KULA-området avgrensning

#### Riksantikvarens NB!-register

NB!-registeret er en database over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse. Registeret omfatter 75 byer der sporene etter 1000 års byhistorie er kartfestet. De historiske byene og tettstedene opplever nå et omfattende utviklingspress som følge av den sterke urbaniseringen som preger dagens samfunnsutvikling. NB!-registeret angir områder hvor det må vises særlige hensyn i forbindelse med videre forvaltning og utvikling.

Gamlebyen inngår i NB!-registeret. Delområdet omfatter hele byområdet som ligger innenfor festningen, samt omliggende vollgraver, deler av Glomma og Isegran. Festningen i Fredrikstad står som et viktig monument over byens historiske militære posisjon. Fredrikstad er en av de mest intakte festningsbyene i Nord-Europa, og interessen for festningsstrukturen strekker seg derfor langt utover den nasjonale interessen.

#### Forskrift om fredning av Fredrikstad festning, 11.12.2008

Med virkning fra 11. desember 2008 fredet Riksantikvaren de militære anleggene i Gamlebyen i Fredrikstad. I alt ble 58 enkeltobjekter fredet. Dette utgjør en tredjedel av alle bygningene i Gamlebyen. Riksantikvaren viser til at Gamlebyen både er Norges og Nordens eldste festningsby, og en av Nord-Europas mest intakte festningsbyer. Gamlebyens vollgraver er i dag de eneste av sitt slag i Norge.

#### Verneplan for Fredrikstad festning

Verneplan for Fredrikstad festning sammenfatter Forsvarets vernevurderinger. Verneplanen er godkjent av Riksantikvaren i brev av 26.10.2006.

Stortingsmeldingen «Nye mål i kulturmiljøpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold». Den nye kulturmiljømeldingen ble behandlet i Stortinget 15. juni 2020. Meldingen skal danne grunnlaget for kulturmiljøpolitikken i årene som kommer. I meldingen presenteres det tre nye nasjonale mål. Målene knyttes til engasjement, bærekraft og mangfold. Gjennom stortingsmeldingen blir "kulturmiljø" innført som en samlebetegnelse for "kulturminner, kulturmiljøer og landskap". Dette understreker verdien av helhet og sammenheng i forvaltningen av kulturminner. I tillegg blir tilknytningen til den øvrige klima- og miljøpolitikken tydeligere.

#### Riksantikvarens bystrategi

Riksantikvarens bystrategi inneholder anbefalinger til regional og kommunal forvaltning, utbyggere og eiere om hvordan viktige historiske bymiljøer bør forvaltes og utvikles.

#### Nasjonal reiselivsstrategi 2030

Nasjonal reiselivsstrategi 2030 har som mål å utvikle reiselivsnæringen, samtidig som klimaavtrykket reduseres. Et uttalt mål er å i større grad ivareta fellesgodene som ligger til grunn for reiselivet. Reiselivsstrategien fremmer bredere inkludering av lokalsamfunnet.

### Regionale føringer

#### Fylkesplan for Østfold («Østfold mot 2050»), vedtatt juni 2018

Fylkesplanen for Østfold er gjeldende fram til Viken fylkeskommune vedtar felles regional plan. Ett av hovedgrepene i arealstrategidelen av fylkesplanen var å trekke en langsiktig grense mellom by- og tettstedsområder og omlandet. Dette er supplert med regionale arealpotter som begrenser hvor mye areal som kan benyttes til by- og tettstedseksponasjon på kortere sikt. Fylkesplanen har også regionale planbestemmelser som legger føringer for lokalisering av handel, offentlige arbeidsplasser og besøksintensive virksomheter. Fredrikstad og Sarpsborg kommuner, Viken fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet har siden 2011 formelt samarbeidet om areal- og transportutvikling i Nedre Glomma. Ny samarbeidsavtale fram til 2026 ble inngått sommeren 2021. Gjennom samarbeidet, som er grunnlaget for Bypakke Nedre Glomma og belønningsavtale med staten, har Fredrikstad kommune forpliktet seg til nullvekstmålet for personbiltrafikken: *"I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange."*

#### Statsforvalteren i Oslo og Viken – forventningsbrev av januar 2021

Basert på de nasjonale forventningene utdyper Statsforvalteren hva kommunene bør prioritere å følge opp i sin arealplanlegging. Følgende temaer trekkes fram:

- bærekraftig arealutvikling
- folkehelse og boligsosiale hensyn
- samfunnssikkerhet
- klimatilpasning og naturbaserte løsninger
- jordvern og økt matproduksjon
- strandsone, vassdrag og vannkvalitet
- fjellområder
- naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer
- masseforvaltning
- snøhåndtering
- digitalisering og effektivisering

## Kommunale føringer

### Kommuneplanens samfunnsdel «Fredrikstad mot 2030»

Kommuneplanens samfunnsdel peker på en utadventd og mangfoldig by, med et rikt kulturliv og betydelig internasjonal kontakt, næringsmessig og kulturelt. Visjonen «Den lille verdensbyen» viser til Fredrikstads rike historie, med Gamlebyen som en av Nord-Europas mest intakte festningsbyer, der Gamlebyen skal utvikles og forstås som byens stolthet i vår kontakt med omverdenen.

I framtiden handler det også om å ta vare på det lokale og «det lille», som gjør byen til et godt sted for mennesker som bor og ferdes i den. Gamlebyen må videreutvikles som lokalsamfunn, med hverdagsmennesker, ildsjeler og ressurspersoner som er avgjørende for å holde kulturmiljøet levende. Kommuneplanen sier at vi skal bruke kulturminner, kulturmiljøer og Gamlebyens egenart som ressurs i hele byutviklingen av Fredrikstad.

Fredrikstad skal i planleggingen ta ansvar for at FNs bærekraftsmål nås innen 2030. Bærekraft handler om å ta vare på naturen og naturressursene, det handler om å ha noe å leve av og noe å leve for. Innsats for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv er omtalt i et eget delmål under bærekraftsmål 11 «Bærekraftige byer og samfunn», men kulturmiljø bidrar også til måloppnåelse innenfor flere av de andre bærekraftsmålene. Både av hensyn til klima, ressursbruk og økonomi vil det være samfunnsnyttig å legge til rette for gjenbruk og istandsetting av kulturminner.

### Kommuneplan for Fredrikstad arealdelen 2020 – 2032

I kommuneplanens arealdel er Gamlebyen regulert til sentrumsformål, og åpner for en fleksibel bruk med blandede formål, slik som bolig, forretning, kontor, offentlig og privat tjenesteyting, bevertning og overnatting. I arealplanen ivaretas Gamlebyens kulturminner med hensynssoner bevaring kulturmiljø og kulturlandskap og generelle bestemmelser. Det er gitt bestemmelser som styrker vernet av parkanlegg og trær. Arealplanen presiserer at ny reguleringsplan for Gamlebyen skal avgjøre hvor handel tillates.

### Kommunedelplan for kultur i Fredrikstad 2019–2030 - «Å skape rom – Kunst og kultur i en liten verdensby»

*Kommunedelplanen for kultur* legger ambisjoner om å styrke byens opplevelsesnæring ved å formidle kulturarven på en måte som aktualiserer og tilgjengeliggjør den. Kulturplanen sier at Gamlebyen skal videreutvikles som kulturarena med fokus på oppleveleskultur og historieformidling, og at kommunens kulturminnefond skal styrkes for å bidra til at kommunens innbyggere ivaretar privateide faste kulturminner og fartøy.

### Kommunedelplan for naturmangfold

Kommunedelplanen for naturmangfold har som overordnet mål å styrke kunnskap om og hensynet til naturmangfold i kommunen, samt ivareta livskraftige bestander av alle naturlig forekommende arter i Fredrikstad. Gamlebyens voller som del av damnettverket på Østsiden er et særlig viktig leveområde for sjeldne planter og dyr, og bør tilrettelegges for å ivareta dette. Storvokste og hule eiker er beskyttet av naturmangfoldloven, og gamle trær generelt er svært viktig habitat for insektfauna.

### Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet, friluftsliv og marka 2019-2031 – «Aktive liv i Fredrikstad»

Kommunedelplanen for aktive liv sikter mot å utvikle og sikre områder med god kvalitet for fysisk aktivitet, sosial integrasjon og rekreasjon i nærmiljøene. For å svare opp kommuneplanens arealstrategi skal arealer og anlegg for lek, rekreasjon og utendørs



aktivitet samles og styrkes. Dette skal bidra til større og mer attraktive anlegg, som styrker tilbudet til alle. Kulturminnet Gamlebyen må ses i sammenheng med utviklingen av tilstøtende areal og infrastruktur, der gode gang- og sykkelveier, parkeringsanlegg ved innfallsportene og et nettverk av ferdselsårer mot aktivitetsarealer, vil tilby området unike kvaliteter.

#### Næringsplan for Fredrikstad kommune 2020-2032

Næringsplanen peker på at et godt samarbeid og samorganisering mellom kommune, gårdeiere og handelsstanden er grunnlaget for å få til levende bysentra med varierte tilbud. De siste årene har Fredrikstad sentrum hatt suksess med å engasjere en sentrumsleder, som sammen med gårdeiere og kommunen har programmert sentrale deler av handelen i byen. Resultatet er stadig mer optimal plassering av virksomheter. Gårdeierne har samtidig vært flinke til å trekke til seg nye aktører til byen. Kommunen vil benytte seg av samme strategi for å styrke næringslivet i Gamlebyen, og bidrar med økonomisk støtte til næringslivet ved å lønne en sentrumsleder for Gamlebyen.

#### Verneverdivurderte bygninger i sentrum (Rødmerkede bygninger – «Rødlista»)

Rødlista er særegen for Fredrikstad og ble generert ut fra rapporten "Fredrikstads byplanhistorie, bygningshistorie for Vestsiden [sic]" (SG arkitekter 1991). Rapporten var et særtrykk av sentrumsplanen fra 1991. På verneverdikartet datert 19.08.1991 er de verneverdige bygningene delt inn i fire kategorier: Bygninger med meget høy verneverdi som enkeltobjekt, bygninger med høy verneverdi som enkeltobjekt, bygninger med meget høy verneverdi som del av bygningsmiljø og bygninger med høy verneverdi som del av bygningsmiljø. Det er kun byområdet som er vernevurdert, og i store deler av kommunen er det ikke gjort slike verne vurderinger. Området som ble kartlagt omfatter deler av det som i dag utgjør byområdet. De rødmerkede bygningene i andre deler av byområdet er lagt til ved senere rullinger av sentrumsplanen/byområdeplanen.

#### Strategi for Gamlebyen – En levende bydel i historiske rammer

Strategi for Gamlebyen bygger på kommunens vedtatte planverk, og har til hensikt å sette et rammeverk som sikrer forutsigbarhet for utviklingen og legge til rette for god samhandling mellom aktører og interessenter i Gamlebyen. Hovedmålet med strategien er å legge til rette for en bærekraftig utvikling av kulturminnet Gamlebyen.

Fredrikstad kommune har valgt tre innsatsområder som skal bidra til måloppnåelsen:

- Attraktiv bydel
- Styrket kulturminnevern
- Økt verdiskaping og næringsutvikling

Strategien skal bidra til å skape et godt samarbeid på tvers av kommune, næringsliv, gårdeiere og lokalbefolkning, samt beskrive hvordan de overordnede rammer og føringer kan nås. Kommunens rolle skal være å spisse, tilrettelegge og koordinere innsatsen i Gamlebyen. Strategien retter seg mot hele bredden av aktører i Gamlebyen, i både privat, offentlig og kommunal sektor.

#### Hovedsykkelveier i Sarpsborg og Fredrikstad – Strategi og handling

Sarpsborg og Fredrikstad kommuner har sammen med tidligere Østfold fylkeskommune og Statens vegvesen vedtatt en strategi og handlingsplan for å utvikle miljøvennlige byområder. Arbeidet inngår i samarbeidet om Bypakke Nedre Glomma. Sykkelpånen er et overordnet dokument som viser intensjoner om hvor det bør være en hovedsykkelrute og hvilken standard som er ønskelig. Planens budskap er at sykkelen skal bli et vanlig og praktisk transportmiddel som bidrar til bedre folkehelse og effektive transportsystemer.

Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

#### Trafikksikkerhetsplan 2018-2021

Arbeid med trafikksikkerhet er prioritert i Fredrikstad kommune gjennom mange år. Trafikksikkerhetsplanen gir grunnlaget for utvikling og prioritering av strategier og tiltak. Til grunn ligger regjeringens nullvisjon – en langsiktig visjon om null drepte og livsvarig skadde i trafikken. Trafikksikkerhetsplanen er en temaplan.

#### Fredrikstad kommune Teknisk drift Overvannsrammeplan 2007

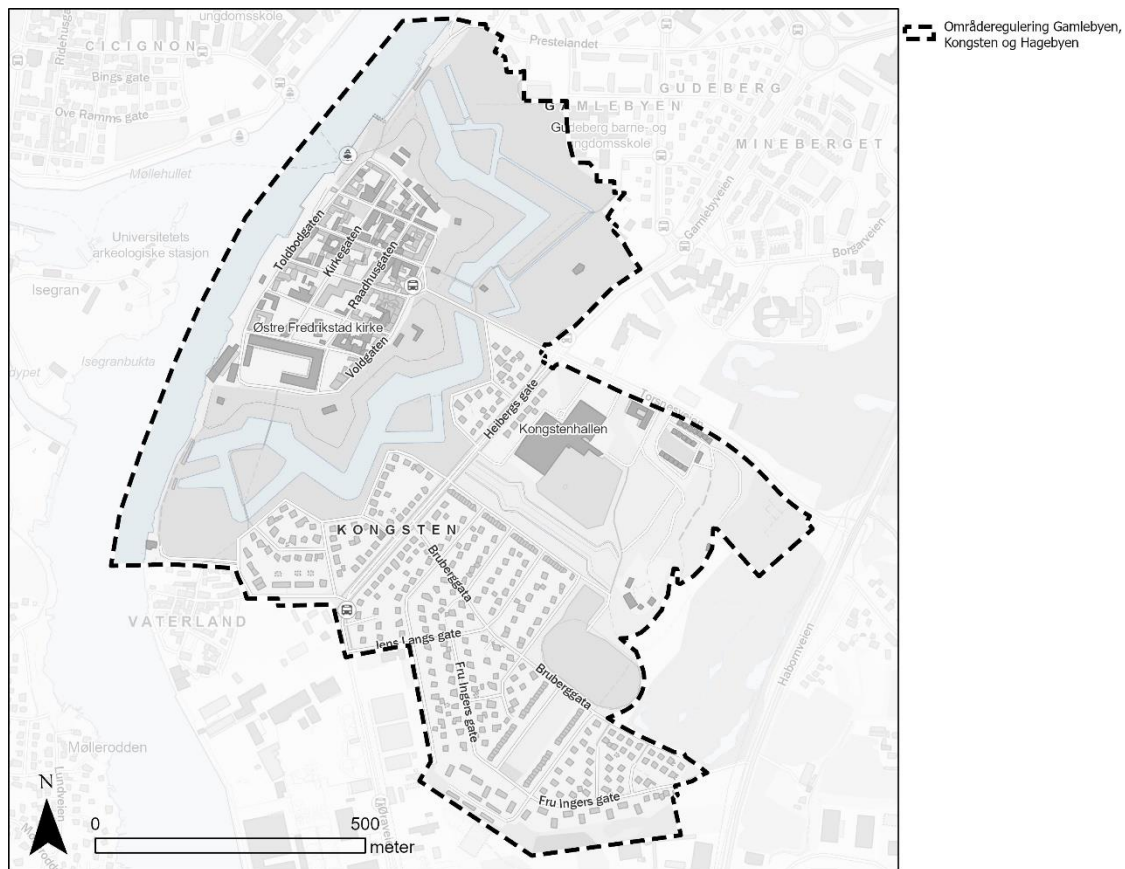
Målsettingen med overvannsplanen er å skape en bevissthet blant kommunale og private utbyggere om overvannsproblematikk og overvannshåndtering etter moderne ideer om bærekraftige prinsipper.

#### Retningslinjer for Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad

I 2013 vedtok bystyret styringsdokumentet «Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad – mål, delmål og retningslinjer», som var basert på et forslag til områdeprogram for Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad. Tanken med Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad er at man ved samarbeid mellom privat og offentlig sektor, lag og organisasjoner, og ved samlokalisering av ulike typer aktivitetsanlegg, skal øke Gamlebyområdet attraktivitet som reisemål.

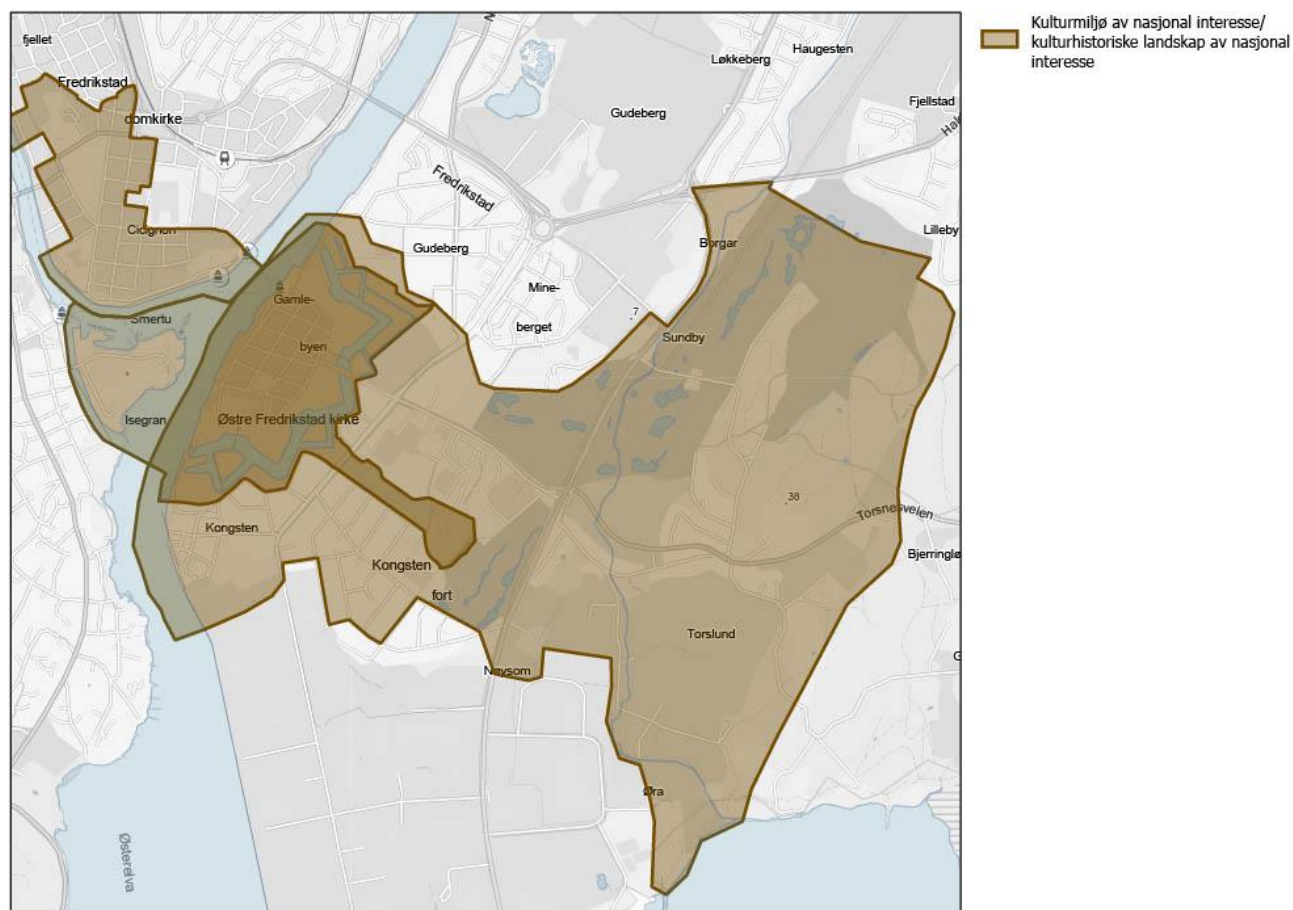
## Formålet med planarbeidet

Planområdet inkluderer Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen. Hovedmålet med områdereguleringsplanen er å sikre en bærekraftig utvikling av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturminne.



Figur 2 Planområdet inkluderer Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

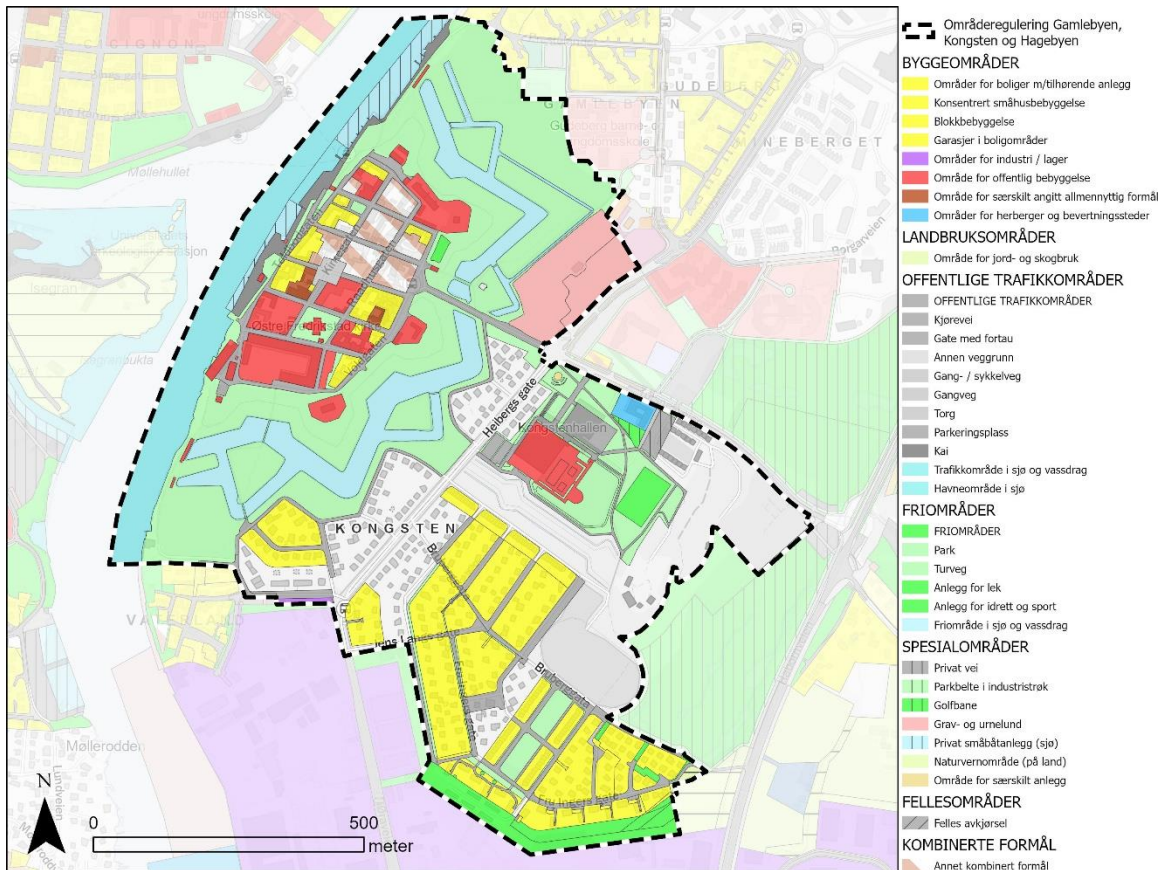
Det er i dag ikke samsvar mellom hensynssoner eller formål i reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel. Store deler av planområdet besitter betydelige verdier. Samtidig er deler av området i dag uregulert eller svakt regulert.



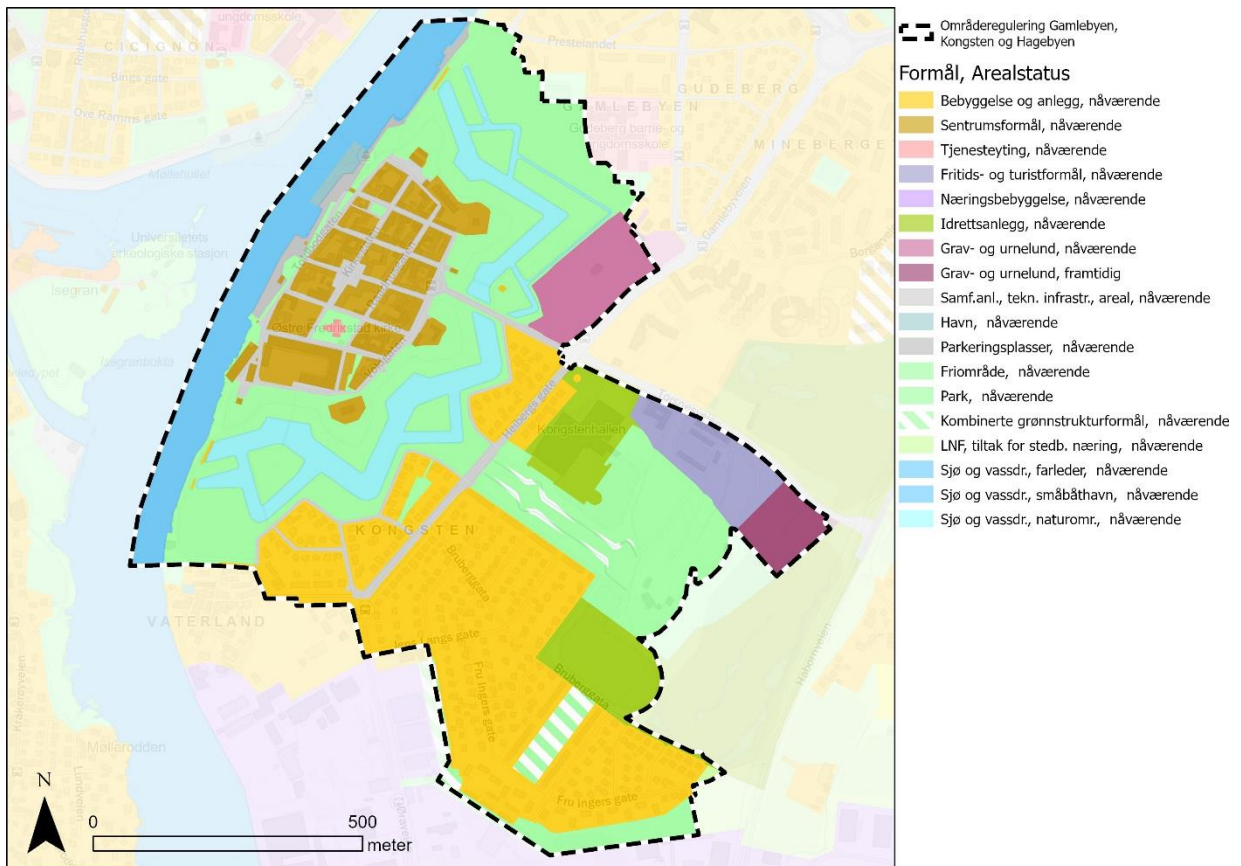
Figur 3 Kartet viser kulturmiljø og kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Informasjon hentet fra Riksantikvarens database, askeladden.ra.no, 04.10 2021. Databasen oppdateres fortløpende, informasjon derfra må oppdateres tilsvarende.

Kartet over viser kulturmiljø og kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse: Fredrikstad festning, Gamlebyen og byens marker, kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Fredrikstad Gamlebyen, kulturmiljø av nasjonal interesse. Fredrikstad Vestsiden, kulturmiljø av nasjonal interesse. Mørkere farge viser at områdene overlapper. Innenfor disse områdene er det også mye annet formelt vern av kulturminner og -miljø, også mange fredninger, som er det sterkeste formelle vernet for kulturminner. Mange av bygningene og anleggene i området har flere former for formelt vern.

# Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

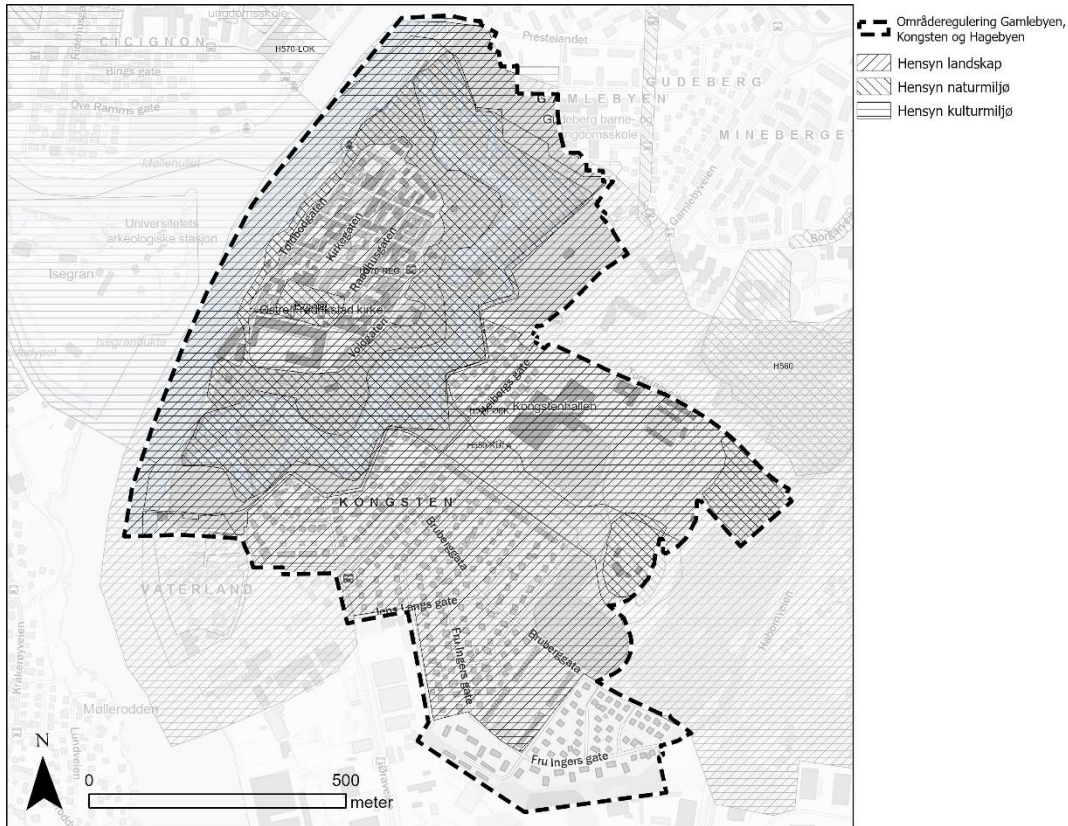


Figur 4 Formål i gjeldende reguleringsplaner. De grå områdene er uregulerte.



Figur 5 Formål i kommuneplanens arealdel. Dette er ikke i samsvar med reguleringskartet ovenfor.

# Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.



Figur 6 Dette kartet viser utvalgte hensynssoner fra kommuneplanens arealdel (Retningen på skravuren er rotert på to av lagene for denne illustrasjonens formål, for lesbarhet. Dermed avviker strukturen fra gjeldende tegningsstandard).



Figur 7 Dette kartet viser spesialområde bevaring i gjeldende regulering (spesialområde bevaring er fra den gamle plan- og bygningsloven, dagens plan- og bygningslov bruker hensynssoner).

Reguleringsplanen skal ha som premiss at det vernede kulturmiljøet i Gamlebyen og ved Kongsten fort skal bevares. Det skal gis rom og tilrettelegges for bydelsutvikling, næringsutvikling og bokvalitet. I dette ligger ønsket om en helhetlig steds- og sentrumsutvikling, og en attraktiv og levende bydel.

Områdereguleringsplanen skal:

- Ivareta Gamlebyen med Kongsten fort og det kulturhistoriske landskapet som et unikt kulturminne av nasjonal og internasjonal betydning.
- Ha en tydelig formålsparagraf som fastsetter at planens hovedmål er å ivareta Gamlebyen og Kongsten fort med omgivelser som et helhetlig kulturmiljø.
- Sikre at autentisiteten til eksteriøret i bygninger og anlegg i Gamlebyen ivaretas.
- Registrere og dokumentere utvalgte interiører som vurderes for vern gjennom planen.
- Verne historiske lag i bygrunnen innenfor festningsvollene, i festningsbyens omgivelser og ved Kongsten fort.
- Ivareta den visuelle sammenhengen i kulturmiljøet mellom Gamlebyen, Kongsten fort, Østre Gravlund og Byens Marker.
- Ha særskilte bestemmelser for bebyggelsen som ligger ut mot Vollgravene og Den dekkede vei, for å ivareta bebyggelsens arkitektoniske helhet.
- Bidra til å sikre tilfredsstillende framkommelighet og tilgjengelighet. Det er ikke gitt at dette kan løses fullt ut innenfor rammene av reguleringsplanen, i og med at den ikke tar sikte på større, fysiske endringer og det er mange andre hensyn å ivareta.
- Legger til rette for gode og helhetlige trafikk- og parkeringsløsninger, som kan redusere trafikk og rystelser i grunnen inne i festningsbyen.
- Legge til rette for at Gamlebyen og Hagebyen utvikles som attraktive boområder, særlig for barnefamilier.
- Legge til rette for at grønne områder og historiske omgivelser kan benyttes som arenaer for kulturaktiviteter, fysisk aktivitet, lek og rekreasjon.
- Bidra til at naturmangfoldet i vallsystemet beskyttes.
- Bidra til å sikre hagebyens strøkskarakter og intensjonene i den historiske planen for området, spesielt knyttet til det grønne preget samt bebyggelses- og gatestrukturen. Store deler av Hagebyen er i dag uregulert.
- Bidra til å ivareta landskap og vegetasjon rundt Kongsten fort, særlig må det gjøres vurderinger rundt de store gresslettene og vegetasjon rundt disse.
- Ta grep for å legge til rette for en mulig fremtidig kulturmiljøfredning.
- Ivareta gravplasser i henhold til gravplassforskriftens krav om at de forvaltes med den orden og verdighet som dens egenart tilsier. Det bør være en buffersone mellom gravplassareal og naboskap slik at gravplassens karakter ivaretas.
- Ha bestemmelser for bruk av solcellepaneler.

## Beskrivelse av planområdet

### Gamlebyen

Fredrikstad by ble grunnlagt i 1567, og Fredrikstad festning i 1663. Første kommandant ble utnevnt i 1658. Gamlebyens nåværende form, med gatestruktur og festningsanlegg, er fra slutten av 1600- tallet. Gamlebyen er unik i Norge, og regnes også som Nordens eneste bevarte festningsby.

Fredrikstad ble en viktig grenseby da Norge-Danmark mistet Båhuslen i 1660. Planen om en permanent befestning av byen ble approbert av Fredrik III den 27. mars 1663. Planen var tegnet av Willem Coucheron. Den fulgte prinsippene i det gammelnederlandske bastionsystem, med dype bastioner omkranset av en bred vannfylt vollgrav. Festningsstrukturen har vært lite endret, og Fredrikstad festning er i dag en av de mest intakte festningsbyer i Nord-Europa.

Dette unike kulturmiljøet ble administrativ fredet allerede i 1928. Festningen som aktivt anlegg ble nedlagt i 1903, vel etter vel 240 år siden anleggelsen. Smålenenes regiment (senere Østfold regiment) hadde fortsatt sitt hovedkvarter her, til garnisonen ble nedlagt i 2002.

Gamlebyen er et kulturmiljø med høy kulturhistorisk verdi. Gamlebyen er i sin helhet regulert til spesialområde bevaring i gjeldende reguleringsplan for Gamlebyen. På grunn av det statlige verneplansarbeidet er det i hovedsak Forsvarets bygninger som er fredet etter kulturminneloven. Det følger av verneplanarbeidets oppdrag og juridiske verktøy. Forsvaret har vurdert sine eiendommer i Gamlebyen for vern. Bygninger eid av andre enn Forsvaret ble ikke underlagt de samme verne vurderingene. Dette følger av landsverneplanarbeidets mandat og juridiske verktøy, men kan gi et skjevt bilde av de faktiske kulturminneverdiene som enkeltbygningene i Gamlebyen besitter. Man kan ikke uten videre veie bygningers grad av formelt vern mot hverandre, fordi de ikke har vært gjennom de samme vurderingsprosessene.

Gamlebyen har likevel et omfattende vern. Gamlebyen er i sin helhet regulert til hensynssone bevaring. Gamlebyen har hensynssone både for kulturmiljø og landskap i kommuneplanen. Alle bygningene innenfor vollene er rødlistet med rivingsforbud i kommuneplanen. Mange private hus er fra før 1850, som medfører at alle byggetiltak må meldes til Viken fylkeskommune. Kirken i Gamlebyen er listeført kirke, som tilsvarer fredning. Gamlebyen og dens omgivelser er både kulturmiljø og kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Like fullt er det viktig å fortsette arbeidet med å styrke helheten.

Gamlebyen er samtidig Fredrikstads viktigste attraksjon i et turist- og opplevelsesperspektiv, og årlig danner bydelen unike rammer rundt en rekke arrangementer, som festivaler, konserter, markeder og vandreteaterforestillinger. Særlig i sommerhalvåret trekker Gamlebyen store mengder turister og tilreisende til byen. Fredrikstadfolk er glade i bydelen, og benytter den ofte til rekreasjon og opplevelser.

Den historiske bydelen er også et levende samfunn, med omlag 300 innbyggere. Som lokalsamfunn har Gamlebyen betydning både for dem som bor i og for dem som bor i nærheten av bydelen.

Gamlebyen er ansett som et attraktivt og aktivt bomiljø, med en rekke ulike forretninger, serveringssteder, museer, gallerier, konsertarenaer, kontorarbeidsplasser, lekeplass, og et aktivt kultur- og foreningsliv. I Gamlebyen ligger byens rådhus fra 1864 hvor bystyret fortsatt avholder sine møter.



## Hagebyen

Kongsten hageby er et helhetlig boligområde med tilhørende grøntområder. Hagebyplanen ble påbegynt allerede i 1904, men ble planlagt av Sverre Pedersen på tyvetallet. Sverre Pedersen kan sies å være Norges mest kjente byplanlegger i nyere tid. Pedersen la i sine planer vekt på å forsterke lokal identitet, blant annet ved å integrere landskap med topografi og kjennemerker i planene. Det meste av utbyggingen av hagebyen skjedde etter andre verdenskrig. Hagebyen er et område som gjenspeiler historiske reguleringer og gjenreisningen etter andre verdenskrig.

Hovedtrekkene i utbyggingen følger Byplanen for Fredrikstad som ble utarbeidet av Sverre Pedersen i 1929. Sverre Pedersen var en norsk arkitekt og byplanlegger som har utarbeidet planer for om lag 100 norske byer. Han var leder av organisasjonen Brente Steders Regulering (BSR) 1940–45 og ledet arbeidet med nye reguleringsplaner for alle byer og tettsteder som var ødelagt under andre verdenskrig. De fleste planene ble gjennomført, og slik fikk Pedersen stor betydning for utviklingen av en rekke norske byer. Byene ble gjenreiste etter hovedretningslinjene til Pedersen med siktsakser og terrengtilpassing.

I Kongsten hageby er det tidligere registrert ønsker om fortetting og påbygg av eksisterende bebyggelse. Dette er i utgangspunktet eldre saker. Like fullt er det viktig å adressere fortetting i planen, og få avklaringer rundt dette, fordi fortetting kan ha potensiale til å svekke områdets karakter.

## Kongsten

Delområdet Kongsten har en blandet arealbruk. Dette er en del av Byens marker som også har enkelte anlegg som ble brukt av Forsvaret. Området har noen boliger, et stort idretts- og badeanlegg, en campingplass og noe grøntarealer, som blant annet omfatter Krigskirkegården fra 1789. Kongsten fort er fredet. Store deler av delområdet er uregulert. Reguleringsplan for Kongstenhallen mangler bestemmelser.

Idrettsanlegget Kongstenanlegget består blant annet av to idrettshaller med mulighet for håndball, fotball, turn, svømming, bowling med mer. Anlegget kan også benyttes til stevner, messer og utstillinger. Utendørs har anlegget et friluftsbad med stupetårn og sklier. Langs Torsnesveien ligger Fredrikstad Motell & Camping. Kongsten fort ligger på en bergknaus ca. 500 m øst for Gamlebyen/Fredrikstad festning. Byen og festningen var ett, og for at ikke eventuelle angripere skulle kunne sette seg fast på bergknausen, ble den provisorisk befestet fra 1677. I 1685 var den ytre muren ferdig, oppført etter Cicignons plan. Forbindelseslinjen mellom fortet og Gamlebyen er den såkalte dekkede vei - en i terrenget nedgravd vei beskyttet av lave voller.

Innenfor fortets murer er det fire hus: Portbygningen, provianthuset, brønnhuset og kommandantboligen. Bergknausens gamle navn var Galgeberget der det lå trukket tilbake fra Fredrikstad festning bak byens marker. I 1677 satte Johan Caspar von Cicignon i gang byggingen av provisoriske skanser av jord og tømmer på Galgeberget. Skansen fikk navnet "Svenskeskremme". Cicignon utformet også hovedplanen for Kongsten fort, men de ble i detalj utformet av kommandanten på Fredrikstad festning generalmajor Hans Rasmus van der Pfordten. Kongsten fort ble bygget i perioden 1682-1685 da hovedmurer og Proviantmagasinet sto ferdig. Fortet består av murverk som hornverk, redanger, kurtiner, stjerneverk og kontreskarpe. Utenfor kontreskarpen var det også palisadeverk. Kongsten fort ble viden kjent for sine underjordiske rom – kasematter. Det var i alt 10 slike rom fordelt på tre kasematter. Disse rommene var egentlige dekningsrom, bombesikre rom, foruten at noen også skulle ha kanon.

Kongsten fort ble nedlagt i 1903 som militært anlegg sammen med hovedfestningen i Gamlebyen. Fra 1942 sto Fredrikstad kommune som eier, etter et makeskifte med forsvaret.

Fortet ble fra da av forvaltet av en komité. Fra ca 1980 ble fortet forvaltet av det kommunale Fredrikstad Museum. Fra 1. januar 2005 ble Fredrikstad Museum omorganisert til en stiftelse og Fredrikstad kommune overdro eierskapet til Stiftelsen Fredrikstad museum, som nå inngår i Stiftelsen Østfoldmuseene (stiftet 2009).

Krigskirkegården i Fredrikstad ble anlagt i 1789 nordøst for Kongsten fort, på Festningsløkken. Kirkegården ble opprettet på grunn av mangel på gravsteder ved kirken i festningsbyen ved at Christi kirkegård ved Vaterland og fattigkirkegården inne i Gamlebyen ble lagt ned. Et av de nyeste gravminnene er reist over Sessan og Carsten Thiis, dette er utført av Per Vigeland.

Ved siden av garnisonens graver, er kirkegården mest kjent for sine krigsgraver og monumenter knyttet til begge verdenskriger, deriblant flere felt med Commonwealth War Graves.

### Sosial infrastruktur

Det er to barnehager i området - Kongsten barnehage og Vaterland barnehage. Gudeberg barne- og ungdomsskole ligger like utenfor planavgrensningen i nord. CIS Fredrikstad (Children's International School) ligger like utenfor planavgrensningen i øst. Østsiden helsestasjon og Østsiden sykehjem er lokalisert utenfor planområdet øst for Gamlebyen.



Figur 8 Flyfoto som viser planområdet med omgivelser

### Park og grøntområder

Planområdet inneholder svært verdifulle kulturminner og landskapet er ett av disse. Åpenhet, siktlinjer, voller, vann, grusganger og gressletter er en del av en mange hundre år gammel historie i området. Området har høy nasjonal verdi, også som rekreasjonsområde. Det er derfor svært viktig å ta vare på disse elementene og ikke bygge inn eller bygge ned noe av dette.

Den store gressletten ved Kongsten, avgrenset av friluftsbadet, motellet og Kongsten fort, er et flott område for befolkningen og fungerer både som ballspillslette, til rekreasjon, solbading, piknik og frilek. Det er viktig å opprettholde slike områder til uorganisert aktivitet, og den er også et område som kan benyttes til ulike store arrangementer. I forbindelse med for eksempel Fredrikstadcup benyttes området mye i pauser og av familiemedlemmer. Oase leier arealet, og det er en «buffer» for mange anledninger. Området har også blitt brukt til

Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

store enkeltstående populærkonserter og er et interessant område for festivaler. Det store området er også et pluss for campingplassen som tilgjengelig, åpent aktivitetsareal.

## Krav til konsekvensutredning

Når man arbeider med komplekse temaer og avveininger er det nødvendig å ha et godt kunnskapsgrunnlag.

I henhold til plan- og bygningsloven § 4-1 første ledd skal det for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. For å avklare hva som er vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal reglene i forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854) legges til grunn.

I henhold til forskrift om konsekvensutredninger § 6, skal områdereguleringer alltid konsekvensutredes og ha planprogram når de fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II. Planen fastsetter ikke rammer for tiltak i vedlegg I, men flere punkter i vedlegg II er aktuelle:

- 10 b) - Utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder
- 11 j) - Næringsbygg, herunder kjøpesentre som ikke inngår i pkt. 10 b, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelig formål.
- 12 d) - Permanente campingplasser

§ 10 i forskrift om konsekvensutredninger påpeker at man i vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal se hen til egenskaper ved planen eller tiltaket, og planen eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene. Det er altså ikke bare tiltakets egenskaper, men også planområdet egenskaper, som skal vurderes for å avgjøre om en plan skal konsekvensutredes. Lokalisering og påvirkning på omgivelsene omfatter en vurdering av om planen eller tiltaket kan medføre eller komme i konflikt med en rekke oppgitte temaer. Det er vår vurdering at planforslaget kan komme i konflikt med:

- a) verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V eller markaloven § 11, utvalgte naturtyper (naturmangfoldloven kapittel VI), prioriterte arter, vernede vassdrag, nasjonale laksefjorder og laksevassdrag, objekter, områder og kulturmiljø fredet etter kulturminneloven
- b) truede arter eller naturtyper, verdifulle landskap, verdifulle kulturminner og kulturmiljøer, nasjonalt eller regionalt viktige mineralressurser, områder med stor betydning for samisk utmarksnæring eller reindrift og områder som er særlig viktige for friluftsliv

På bakgrunn av §§ 6 og 10 i forskrift om konsekvensutredninger er det ergo krav om konsekvensutredning med planprogram (planprogram følger av §6) for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen. Konsekvensutredningen skal inngå i planforslaget. I det videre beskrives kravene som settes til innholdet i konsekvensutredningen.

## Konsekvensutredningens innhold

Innholdet i konsekvensutredningen skal følge krav oppgitt i kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. Dette går på oppbygning, kvalitet på utredningen, temaer som skal utredes et cetera.

### Generelle krav

§17 i forskrift om konsekvensutredninger beskriver det generelle innholdet:

#### § 17. Generelt om krav til innholdet

*Forslagsstiller skal utarbeide en konsekvensutredning som skal ta utgangspunkt i krav til dokumentasjon som følger av dette kapitlet. Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som skal tas.*

*Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes.*

*Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.*

*For planer og tiltak etter § 6, skal konsekvensutredningen utarbeides i tråd med det fastsatte plan- eller utredningsprogrammet, jf. § 16.*

*Konsekvensutredningen skal normalt inngå i planbeskrivelsen eller søknaden etter andre lover. Det skal utarbeides et ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen.*

### Null-alternativet

I henhold til § 20, skal konsekvensutredningen inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres. Dette kalles null-alternativet. Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen vil være alternativ 1. Det er ikke andre alternativer som er realistiske i sammenhengen. Konsekvensutredningen skal sammenligne konsekvensen av den foreslåtte områdereguleringen, alternativ 1, med nullalternativet, for de ulike temaene som utredes og samlet sett. Dette er viktig for å vurdere om det er formålstjenlig å gjennomføre planen for å nå målet om å sikre en bærekraftig utvikling av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturminne.

### Utredningstemaer

Forskrift om konsekvensutredninger § 21 setter krav til at konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det er med andre ord ikke et krav at man vet sikkert at de blir påvirket, det er det utredningens oppgave å undersøke. I tabellen nedenfor har vi vurdert de faktorene som listes opp i § 21, og vurdert om det er sannsynlig at de kan bli påvirket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven påpeker at konsekvensutredningen for planer som er komplekse og har virkninger for mange temaer, bør være særlig grundige på temaer som blir vesentlig berørt. Derfor har vi også gjort vurdering i tabellen av om en faktor er vesentlig berørt.

Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Faktorer som kan bli påvirket

Tema	Ikke relevant	Konsekvens-utredes	Vesentlig berørt	Begrunnelse
Naturmangfold, jf. naturmangfoldloven		X		Det inngår særegne grøntområder i planområdet.
Økosystemtjenester		X		Det er stort innslag av natur i planområdet, som er i variert bruk.
Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål		X		Det er relevant og Fredrikstad kommune har forpliktet seg til FNs bærekraftsmål.
Kulturminner og kulturmiljø		X	X	Det er omfattende formelt vern i planområdet. Derfor er dette også vurdert til vesentlig berørt.
Friluftsliv		X		Det er regulert friområde innenfor planområdet. Planområdet er i helhet viktig for og mye benyttet til friluftsliv.
Landskap		X	X	kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Vollanlegget er unikt.
Forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy)		X		Støy fra arrangementer og serving. Bomiljøutfordringer knyttet til støy og lukt fra Øra.
Vannmiljø, jf. vannforskriften		X		Det vurderes at tiltakene ikke påvirker Glommavassdraget vesentlig.
Jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser	X			Det er ikke registrert dyrket mark innenfor planområdet.
Samisk natur- og kulturgrunnlag	X			Det er ingen registrerte samiske kulturminner i området.
Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger		X		Primært transport som følge av endret bruk. Begrenses til det som faller inn under regulering.
Beredskap og ulykkesrisiko		X		Dette punktet er aktuelt iht storulykkeforskriften (Øra), men vi har tatt ut brann som et eget punkt.
Brann		X		Konsekvens av tiltak.
Virksomheter som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred			X	Stormflo, skred, evt. kun flom, klimaendringer
Befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen	X			Dette skal vurderes. Her vurderes tiltakets konsekvenser for regn og flom som det mest relevante, samt konsekvenser av klimaendringer for kulturmiljøet
				Planen vil ikke ha vesentlig konsekvens for befolkningens helse.

Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett		X		Viktig tema i et område med betydning også for andre enn dem som bor der.
Barn og unges oppvekstvilkår		X		Viktig tema i et område med betydning også for andre enn dem som bor der, med både regulert og ikke-regulert aktivitet.
Kriminalitetsforebygging		X		Ikke betydelige kriminalitetsutfordringer i planområdet, heller ikke med de foreslåtte tiltakene.
Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet.		X	X	Et av formålene med planen er å ivareta dette, og det har relevans for alle tre delområdene.
Reindrift	X			Det er ikke reindrift i planområdet.
Virkninger over landegrensener	X			Tiltaket har ikke virkning over landegrensener.

Konsekvensutredningen skal som nevnt i hovedsak basere seg på eksisterende kunnskap. Denne bør samtidig være oppdatert med nødvendig ny kunnskap der hvor det er relevant. Nedenfor beskriver vi kort hvert tema som skal konsekvensutredes. Informasjonen og særlig konsekvensen av tiltaket for de aktuelle faktorene må vurderes av personer med relevant faglig kompetanse og skal følge anerkjent metodikk. Ut over dette styrer i hovedsak ikke planprogrammet den spesifikke metodikken som anvendes. Det finnes allikevel unntak: For kulturminner og kulturmiljø går planprogrammet eksempelvis noe lenger inn på metodikk, fordi vi mener at DIVE-analyse ikke nødvendigvis er det mest effektive verktøyet for denne spesifikke planen. Når det kommer til generell metodikk er Miljødirektoratets Veileder M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø og Statens vegvesens håndbok V712 Konsekvensanalyser viktige kilder. Miljødirektoratets veileder er nyere og mer tilpasset urbane situasjoner enn Statens vegvesens håndbok.

*Naturmangfold, jf. naturmangfoldloven*

Dette må sjekkes ut mot naturbasen og rødlistede arter i artsmangfoldsdatabasen. Videre må det vurderes om det er behov for ytterligere kartlegging.

*Økosystemtjenester*

Økosystemtjeneste er definert som goder, tjenester eller produkter som naturen gir menneskene. Begrepet brukes særlig innen naturforvaltning, og er et redskap for å beregne den økonomiske verdien av naturen og omtale dens tjenester. Det skilles gjerne mellom forsynende tjenester, regulerende tjenester, grunnleggende livsprosesser og opplevelses- og kunnskapstjenester.

*Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål*

Her må det fremskaffes en oversikt over nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål som Fredrikstad kommune er forpliktet av.

*Kulturminner og kulturmiljø*

Det er omfattende kulturminneverdier og formelt vern innenfor planområdet. Derfor er dette temaet satt til vesentlig berørt. Gamlebyen er i sin helhet regulert til spesialområde bevaring i gjeldende reguleringsplan for Gamlebyen. På grunn av det statlige verneplansarbeidet er det i hovedsak Forsvarets bygninger som er fredet etter kulturminneloven. Forsvaret har vurdert sine eiendommer i Gamlebyen for vern. Bygninger eid av andre enn Forsvaret ble ikke underlagt de samme verne vurderingene. Dette kan gi et skjevt bilde av de faktiske



kulturminneverdiene som enkeltbygningene og bygningsmiljøene innenfor planområdet besitter. Man kan ikke uten videre veie bygningers grad av formelt vern mot hverandre, fordi de ikke har vært gjennom de samme vurderingsprosessene.

Det er likevel et omfattende vern innenfor planområdet. Det er hensynssone både for kulturmiljø og landskap i kommuneplanen. Alle bygningene innenfor vollene er rødlistet med rivingsforbud i kommuneplanen. Mange private hus er fra før 1850, som medfører at alle byggetiltak må meldes til Viken fylkeskommune. Kirken i Gamlebyen er listeført kirke, som tilsvarer fredning. Planområdet inkluderer både kulturmiljø og kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Like fullt er det viktig å fortsette arbeidet med å styrke helheten.

Å sammenfatte eksisterende kunnskap om planområdet vil være en viktig del av utredning tema kulturminner og kulturmiljø. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvordan kulturminnene og kulturmiljøene brukes og kan brukes. Derfor anbefaler planprogrammet ikke en DIVE-analyse for denne spesifikke planen. Dette fordi det er maktpåliggende å fremskaffe ny kunnskap om potensiale for framtidig bruk og om relativt spesifikke områder der vernet bør styrkes, slik som indre gårdsrom, trappeoppganger og utvalgte interiører. For interiører ser vi det som sannsynlig at det vil baseres på innbyggerinitiativ, heller enn en totalgjennomgang. Det er viktig at eventuelt vern av interiører i private hjem skjer på innbyggerens premisser.

Deler av planen strekker seg ut i elva. Det er en rekke funn i området og Norsk Maritimt Museum (NMM) mener det er et stort potensiale for at det kan ligge ukjente fredete eller vernet kulturminner igjen under vann. NMM stiller derfor krav om marinarkeologiske registreringer jf. Kml. § 9.

#### *Friluftsliv*

Det er regulert friområde innenfor planområdet. Planområdet besitter også generelt kvaliteter som er viktige for friluftsliv, som et helhetlig miljø, eksempelvis som en grønn korridor fra Gamlebyen til Østsidenmarka. Det må kartlegges regulert og ikke-regulert bruk. Det er relevant å se på når på året friområdene er best egnet til aktiviteter for allmenheten.

#### *Landskap*

Planområdet er kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Vollanlegget er unikt. Landskapet var viktig for plasseringen av byen den gangen den ble grunnlagt, og er fortsatt lesbart i dag. Derfor er dette temaet satt til vesentlig berørt. Siktlinjer, landskap og vegetasjon er sentrale for opplevelsen av øvrige kulturminner i planområdet. Samtidig er landskapet også i annen, variert bruk. Deler av bebyggelsen er også planlagt på en måte som gjør at landskapet fortsatt er lesbart. Landskapsverdiene må dokumenteres, dette kan kreve fremskaffing av ny kunnskap. Et tiltak kan få konsekvenser for landskapet uten å endre landskapsformen. Relativt små endringer slik som endring av dekke, mindre installasjoner og teknisk infrastruktur kan få konsekvenser for landskapet.

#### *Forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy)*

Dette temaet er begrenset til støy, eksempelvis fra arrangementer og servering ved bruksendring, særlig for boliger. Støy bidrar til mistriksel og svekket helsetilstand. Det bør tas med i betraktning at lydisolasjonen i bygningsmassen ikke nødvendigvis er eller kan eller komme opp på dagens standard. Det kan tas utgangspunkt i simuleringer og konkrete eksempler. Bomiljøutfordringer knyttet til støy og lukt fra Øra kan også være aktuelle. Trafikkstøy må utredes tidlig i planprosessen for å få oversikt over støyutfordringene.

#### *Vannmiljø, jf. vannforskriften*

Det er viktig at områdereguleringen sikrer løsninger og avbøtende tiltak for å unngå uheldig

avrenning fra området til vassdrag og dammer. Planen må gi tilstrekkelige føringer for håndtering av overvann i videre detaljreguleringer og byggesaker. Vollgravene i Gamlebyen er i Naturbase registrert med naturtypen dam av svært viktig verdi. Det ligger også en viktig dam like øst for planområdet. Videre må det tas tilstrekkelig hensyn til Glomma med strandsone. Kantvegetasjonen er viktig for å redusere uheldig avrenning, begrense elveerosjon og ivareta naturmangfold i og langs vassdraget. Langs vassdrag med årssikker vannføring skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr, jfr. vannressursloven § 11.

#### *Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger*

Her er det primært transport som følge av endret bruk. Det er utfordringer knyttet til store arrangementer, organiseringen ved fergeleiet, parkeringssituasjonen og Heibergkrysset. Parkering, trafikk, elektrifisering av bilparken, vektbelastning og kulturminnenes tåleevne har vært omdiskutert de senere år. Gatenettet er samtidig gitt, og trafikkregulering er en veimyndighetssak. Områdereguleringen kan eventuelt regulere gatebruk og parkering. Analyser og utredninger må spisses inn mot tiltak som det er realistisk at kan gjøres i denne reguleringsplanen.

Det må utredes hvordan planområdet kan betjenes av kollektivtrafikk. Beskrivelsen bør også omfatte gangforbindelser og avstander til relevante stoppesteder. Økt bruk av miljøvennlig transport i byene vil gi bedre bymiljø, klima og framkommelighet. God framkommelighet i byene er viktig for både nærings- og persontransport. Dette gir også synergieffekter i form av bedre folkehelse.

Sykling gir god helse, sykling er bra for miljøet og sykling er god samfunnsøkonomi. For å oppnå dette er det blant annet viktig å etablere sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder, herunder å sørge for sikker sykkelparkering. Planen bør derfor vise hvordan den kan knyttes til rutenettet som inngår i «Hovedsykkelveier i Sarpsborg og Fredrikstad».

Ved riktig utforming av fysiske omgivelser kan man legge til rette for mer gåing, f.eks. vil snarveger (stier, trapper og forbindelser gjennom bebyggelse) fungere som supplement til resten av gangnettet. Snarvegene bidrar til effektive og raskest mulige gangforbindelser. Parkeringsavgifter og tilgang til parkeringsplasser har stor betydning for bilbruken. Parkeringsbegrensning kan derfor brukes som trafikkregulerende virkemiddel. Samtidig er det tidvis svært stort behov for parkering i planområdet, særlig ved store arrangementer. Det er behov for å se nærmere på bussparkering i tilknytning til planområdet.

#### *Beredskap og ulykkesrisiko*

Det er mange virksomheter innenfor Øra industriområde. En del virksomheter håndterer og lagrer brannfarlige og giftige stoffer.

Det er også storulykkevirksomheter innenfor Øra Industriområde. En større brann/ulykke vil ha store konsekvenser for miljø og samfunn i planområdet (Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten). Disse konsekvensene for miljø og samfunn må utredes. Sikring av større arrangementer bør vurderes.

#### *Brann*

Brannsikkerhet er viktig, også spesifikt for dette planområdet. Det må undersøkes hvilke konsekvenser tiltak kan få for brannsikkerheten.

#### *Virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred*

Virkninger som følge av klimaendringer skal vurderes. Her vurderes tiltakets konsekvenser for regn og flom, samt klimaendringers påvirkning på eldre konstruksjoner i kulturmiljø, som det mest relevante.

## Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

### *Tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett*

Planområdet har betydning også for andre enn dem som bor der, og derfor er dette et viktig tema. Gatenettet er samtidig gitt. Analyser og utredninger må spisses inn mot tiltak som det er realistisk at kan gjøres i denne reguleringsplanen.

### *Barn og unges oppvekstvilkår*

Dette er et viktig tema. Her må både regulert og ikke-regulert aktivitet kartlegges.

### *Kriminalitetsforebygging*

Det er ikke betydelige kriminalitetsutfordringer i planområdet, men vollene har gjennom tidene vært et samlingssted i sommerhalvåret. Det registreres en økning i antall straffesaker og stadig yngre gjerningspersoner. Dette bør søkes forebygget gjennom planarbeidet.

### *Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet.*

Et av formålene med planen er å ivareta arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet, og det har relevans for alle tre delområdene. Derfor er også dette temaet satt til vesentlig berørt. Her kan det være aktuelt å innhente ny kunnskap, i tillegg til å sammenfatte eksisterende kunnskap.

### *Sårbarhetsanalyse*

I henhold til plan- og bygningslovens § 4-3 skal det utarbeides en sårbarhetsanalyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Det utarbeides bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

### *Øvrige temaer*

Beskrivelser av virkninger for sjøfarende og andre brukere av sjøområdet inngår som en del av planbeskrivelsen til planen, på oppfordring fra Kystverket.

### *Krav til beskrivelsen av temaene*

Av §17 følger det at konsekvensutredningen i utgangspunktet skal basere seg på eksisterende kunnskap. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes.

Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger. Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes, jmfør §21.

## Planprosessen – framdriftsplan

Nedenfor er framdriftsplanen illustrert skjematisk, fordelt på kvartaler. I reguleringsprosesser for store geografiske områder med mange ulike interesser oppstår det erfaringsmessig utfordringer som kan gjøre prosessen mer tidkrevende enn først forutsatt. Framdriftsplanen må derfor betraktes som veiledende og kan bli justert underveis i prosessen.

Aktivitet	2021		2022				2023		
	3. kvartal	4. kvartal	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal
Utarbeide planprogram (PP)									
Godkjenne PP i formannskapet			X						
Oppstartvarsel/høring av PP									
Folkemøte/dialogmøter									
Regionalt planforum					X				
Fastsett PP i bystyret						X			
Utarbeide planforslag									
Godkjenne planforslag i formannskapet							X		
Høring av planforslag									
Folkemøte/dialogmøter									
Regionalt planforum								X	
Vurdere høringsinnspill									
Planvedtak i bystyret									X

## Medvirkning

Planprogrammet sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsel om planoppstart. Planforslag vil bli sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn i henhold til reglene i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven legger vekt på åpne planprosesser og like muligheter for alle til å delta i planleggingen for å få best mulige planer. Medvirkning er en grunnleggende forutsetning i et lokaldemokrati, og gir befolkningen muligheten til å delta og medvirke til bedre planer. Befolkningens aktive rolle i plan- og beslutningsprosessen fremheves som viktig for å ta vare på felles verdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn. Hvordan medvirkningen i planleggingen tilrettelegges, er avgjørende for å sikre velfungerende og effektive planprosesser.

Forslagsstiller må sørge for god involvering og medvirkning fra tilstøtende naboer både innenfor og utenfor planområdet, samt lokalsamfunnsutvalg, velforeninger og interessegrupper. Ideelt sett skal en planprosess involvere alle lag av befolkningen. Det legges derfor opp til en medvirkningsprosess med dialogmøter. I forbindelse med oppstart arrangeres det åpent informasjonsmøte. Neste åpne informasjonsmøte arrangeres i forbindelse med høring og offentlig ettersyn. I tillegg til de to informasjonsmøtene skal det lages et medvirkningsopplegg for barn og unge samt grupper med særlige behov. De berørte lokalsamfunnsutvalgene skal involveres, og vil bli invitert inn i planlegging av dialogmøtene. Det sendes ut invitasjon til organisasjoner, lag og foreninger om å delta på dialogmøter.

Forslag til Planprogram – Områdereguleringsplan for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Invitasjonen til dialogmøtene skal også inkludere barn og unge ved at nærskolene og FAU ved barnehagene i området kontaktes. Barn og unge skal ha eget opplegg for medvirkning.

PBL krever at kommunen skal sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging – herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte, § 5-1.

Underveis i medvirkningsprosessen, kan det vurderes om det er behov for flere møter, å fortsette en tettere dialog med grupper som har spesiell kompetanse, lokalkunnskap eller andre særlige hensyn.

Det legges opp til bruk av en interaktiv kartportal hvor publikum ved planoppstart og høring av planforslaget kan legge sine innspill direkte inn på et kart på kommunens internettside. Intensjonene med dette er å gi mulighet for større presisjon i innspillene, sikre bedre oppfølging av innspillene og gi bedre åpenhet i behandlingen av innspillene.

Det vil også være mulighet for å sende inn uttalelser på tradisjonell måte med post eller e-post.