

Arkivsak-dok. PLAN-23/00508-141
Saksbehandler Katarzyna Mitwicka

Saksgang

Hovedutvalg for plan, miljø og teknikk 2023-2027
Bystyret 2023-2027

Møtedato

04.02.2026
26.02.2026

Sak nr.

Detaljreguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa) - sluttbehandling av planforslag med innsigelse

Innstillingssak.

Medsaksbehandler: Eivor Bjørnarsdotter Bø

Kommunedirektørens innstilling:

Detaljreguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa), utarbeidet i målestokk 1:1000 og datert 21.01.2026, sammen med tilhørende reguleringsbestemmelser, datert 14.05.2024, sist revidert 22.01.2026, vedtas med innsigelse fra Riksantikvaren, datert 17.10.2024. Saken sendes over til avgjørelse hos Kommunal- og distriktsdepartementet, i medhold av plan- og bygningsloven § 12-13.

De deler av gjeldende reguleringsplaner som erstattes av reguleringsplanen, oppheves.

Vedlegg:

- 01 Plankart
- 02 Reguleringsbestemmelser
- 03 Planbeskrivelse
- 04 Innsigelse fra Riksantikvaren
- 05 Sammendrag av merknader med kommentarer
- 06 Utomhusplan
- 07 MUA-plan
- 08 Tilpasningsanalyse
- 09 Vedlegg til tilpasningsanalyse - snitt og fasader
- 10 Alternativvurdering
- 11 Solstudie
- 12 Fjernvirkningsanalyse
- 13 Vindanalyse
- 14 Tilstandsvurdering av stor alm
- 15 Trafikkanalyse
- 16 Støyutredning
- 17 Miljøteknisk grunnundersøkelse med tiltaksplan
- 18 Geoteknisk Datarapport
- 19 Geoteknisk vurdering områdestabilitet
- 20 Geoteknisk vurdering fjernvarmetrasé
- 21 Uavhengig kvalitetssikring geoteknikk
- 22 VAO-rammeplan
- 23 Renovasjonsteknisk plan

24 KU-notat
25 ROS-analyse
26 Protokoll fra meklingsmøte

Sammendrag:

På vegne av Sefa Park AS har Plus arkitektur AS oversendt forslag til detaljreguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa) til sluttbehandling.

Planområdet ligger i Sarpsborg sentrum, ved jernbanestasjonen. Planen åpner for fortetting med ca. 95 boenheter fordelt på to blokker, med henholdsvis 6 og 14 etasjer, og ca. 310 m² næringsareal. Det planlegges attraktive leke- og uteoppholdsarealer med grønt preg i kvartalets bakgård, samt park, torg og gatetun. Det skal tilrettelegges for myke trafikanter og syklister med fortau og sykkelfelt. Eksisterende borettslag videreføres uten endringer.

En del av planforslaget (bygg B) avviker fra høydebestemmelser i sentrumsplanen, som åpner for inntil 6 - 8 etasjer i dette området. Kommunedirektøren vurderer at planforslaget har mange gode kvaliteter, med arkitektur av høy kvalitet og attraktive grønne utearealer. Det er lagt vekt på høy arealutnyttelse og bedre tilrettelegging for gående og syklende, som kan bidra til å nå nullvekstmålet.

Statsforvalteren fremmet innsigelse til støy og avløp. Disse innsigelsene er løst. Riksantikvaren har reist innsigelse til høyder og utforming av bygg B, og mener at dette går på bekostning av hensynet til nasjonale interesser knyttet til jernbanestasjonen og opplevelsen av dens historiske rolle i bysentrum. Innsigelsen ble tatt til meklingsmøte hos Statsforvalteren, men partene kom ikke til enighet. Planen må derfor sendes videre til Kommunal- og distriktsdepartementet, som skal avgjøre saken.

Øvrige merknader ved offentlig ettersyn dreier seg i hovedsak om utnyttelse, tilpasning til stasjonsområdet, trafikk, forurensning og klimatilpasning. De endringer som er gjort etter offentlig ettersyn er å betrakte som mindre endringer.

Kommunedirektøren anbefaler at detaljreguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa), vedtas med innsigelse fra Riksantikvaren, og at saken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.

Utredning:

Bakgrunn for saken

Plus Arkitektur AS har på vegne av Sefa Park AS utarbeidet forslag til detaljreguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa).

Hensikten med planforslaget er å fortette i sentrum med nye boliger og næringslokaler på gateplan mot St. Nikolas gate, med tilhørende torg, park, uteopphold/lek og gatetun. Det er sikret nytt sykkelfelt og utvidelse av fortau slik at området skal bli bedre tilrettelagt for myke trafikanter og syklister.

Beskrivelse av området

Planområdet ligger i Sarpsborg sentrum, ved jernbanestasjonen, og er avgrenset av St. Nikolas gate i øst, Aarslands gate i sør, og Glengsgata i vest. Områdets areal er ca. 9,4 dekar.

Innenfor planområdet er det i dag en ubebyggt tomt etter at Sefa-bygget brant ned i 2018, eksisterende boligblokker, og et grøntområde mot sørøst.

Forholdet til andre planer

Planforslaget følger opp sentrumsplanen der denne tomte er disponert til sentrumsformål. Store deler av planområdet, mot jernbanen og stasjonsområdet, ligger innenfor bygningstypologi «urban-høy, kategori C», noe som åpner for maksimalt 6 - 8 etasjer. Den vestre delen, langs Glengsgata, ligger innenfor bygningstypologi «Gamle Gleng», som er et kulturmiljø og krever større grad av tilpasning. Arealet i krysset mot stasjonsområdet er definert som grønnstruktur med høy verdi i sentrumsplanens temakart. Stasjonsbygget som ligger i umiddelbar nærhet til planområdet er et kulturminne på gul liste i sentrumsplanen, og er vurdert av Riksantikvaren som kulturminne av nasjonal interesse (stasjonene langs Østfoldbanen). Det er ingen bygninger innenfor planområdet som er oppført på gul liste eller er omfattet av formelt vern.

Deler av planforslaget er i strid med høydebestemmelser i sentrumsplanen. Planforslaget er ellers i tråd med overordnet plan når det gjelder intensjonene om grønne attraktive uteområder/byrom med foreslått park og torg mot stasjonsområdet, samt næringslokaler mot St. Nikolas gate. Sykkelvei i Aarslands gate er i tråd med hovedsykkelp planen.

Planforslaget bidrar til å oppfylle målsettinger om en kompakt by med kort vei til kollektivknutepunkt, arbeidsplasser og flere dagligdagse gjøremål. Dette kan bidra til å nå målsettingene om nullvekst i biltrafikken.

Området er regulert gjennom reguleringsplan for 54 og 55 – SEFA fra 1977. Deler av planområdet overlapper varslet planområde for Rosenkrantz gate og nytt reisetorg, en pågående detaljregulering som er under utvikling.

Beskrivelse av planforslaget

Området foreslås regulert til sentrumsformål, hovedsakelig boliger. Eksisterende borettslag videreføres gjennom arealformål «blokkbebyggelse» og kombinert formål «boligblokkbebyggelse og parkering».

Planforslaget legger til rette for etablering av et offentlig tilgjengelig byrom mot stasjonsområdet, med parkmessig beplantning, torg, gangforbindelser og lekearealer, samt felles uteoppholdsarealer i bakgården for beboere. Grønne flater skal brukes til håndtering av overvann.

Ny bebyggelse er foreslått fordelt på to blokker med henholdsvis 6 og 14 etasjer (med sokkel i tillegg). Det er lagt stor vekt på arkitektur med organiske former og materialbruk av høy kvalitet. Det forutsettes næringslokaler på gateplan ved nytt torg mot St. Nikolas gate.

Utbyggingspotensiale er estimert til 95 nye boenheter, og næringslokaler i 1. etasje i bygg B er beregnet til ca. 310 m². Antall boenheter og størrelse på næringsarealer er et foreløpig tall basert på et mulig utbyggingsprosjekt, og kan endres ved detaljprosjektering. Dette tallet er altså ikke bindende.

Samferdselsarealer i Aarslands gate er foreslått oppgradert og tilrettelagt for myke trafikanter og syklister i større grad enn i dag, gjennom etablering av sykkelfelt og tosidig fortau. Det foreslås også en snarvei mellom St. Nikolas gate og Glengsgata, nord på planområdet. Mot St. Nikolas gate foreslås det en lomme for varelevering, og fortau flyttes til bakkant av denne. Renovasjon er planlagt inne på planområdet med adkomst fra Aarslands gate.

Utvidelse av fortau og etablering av sykkelfelt innebærer at det må fjernes gateparkering både på nordsiden og sørsiden av kvartalet. Parkering for ny bebyggelse skal etableres i parkeringskjeller.

For en mer utførlig beskrivelse henvises til planbeskrivelsen.

Planprosess

Oppstart av planarbeid ble varslet 01.06.2023. Utvalg for plan, miljø og teknikk behandlet i møte 03.06.2024, sak 23/24, forslag til reguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa), og vedtok dette lagt ut til offentlig ettersyn. Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn i perioden 10.06.2024 - 20.08.2024.

I høringsperioden har det kommet innsigelse fra Statsforvalteren til støy og avløp. Østfold fylkeskommune fremmet varsel om innsigelse den 20.08.2024, som senere ble behandlet i fylkesutvalget den 12.09.2024 (sak PS 164/2024). Fylkesutvalget vedtok å ikke reise innsigelse, og saken ble derfor oversendt til Riksantikvaren for videre behandling, i henhold til underretningsplikten innen kulturmiljøforvaltningen. Riksantikvaren fremmet innsigelse til utforming og høyder av punkthus (bygg B) den 17.10.2024.

Prosess for behandling av innsigelser

Kommunen har hatt dialog med innsigelsesmyndigheter i etterkant av offentlig ettersyn.

Innsigelsen fra Statsforvalteren til avløp ble trukket den 29.04.2025, og til støy den 18.06.2025.

For innsigelsen fra Riksantikvaren ble det avholdt drøftingsmøter med Riksantikvaren, 30.01.2025 hos Sarpsborg kommune og 17.03.2025 hos Riksantikvaren i Oslo. Møttingsmøte hos Statsforvalteren ble avholdt den 07.01.2026 (vedlegg 26). Innsigelsen fra Riksantikvaren gjenstår, da partene ikke har klart å komme frem til en omforent løsning.

Når kommunen vedtar en plan med innsigelse skal denne sendes til Statsforvalteren, som legger ved sin tilråding før saken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.

Offentlig ettersyn – innkomne merknader og endringer etter offentlig ettersyn

Ved høringsfristens utløp var det innkommet i alt 7 merknader, inkludert innsigelser nevnt over. Innkomne merknader dreier seg i hovedsak om utnyttelse, tilpasning til stasjonsområdet, trafikk, forurensning og klimatilpasning.

Etter offentlig ettersyn har forslagsstiller vurdert innkomne merknader og gjort mindre endringer i reguleringsbestemmelser og plankart, bl.a.:

- Gesimshøyder på bygg B mot sørøst er nedjustert fra kote + 63,4 til kote + 56,5 og fra kote + 73,0 til kote + 69,5, med tilhørende vedlegg til tilpasningsanalyse som forklarer endring av gesimshøyde (vedlegg 09).
- Endring i bestemmelser for støy og avløp i forbindelse med behandling av innsigelse fra Statsforvalteren.
- Andre mindre justeringer og presiseringer i planbestemmelser for bl.a. lek og byggegrenser.
- Endringer for eierskap av arealformål (samferdsel og teknisk infrastruktur).
- Oppheving av flere eiendomsgrenser innenfor planområdet.
- Endringer i rekkefølgekrav og dokumentasjonskrav.

Disse justeringene endrer ikke planens intensjoner og hovedformål.

Merknader som er imøtekommet

- Statsforvalteren, ved at bestemmelser for støy og avløp er endret.
- Mattilsynet, vet at hensyn til drikkevannsledninger er ivaretatt og utredet i planforslaget.
- NVE, ved at hensyn til bl.a. overvann og skred er ivaretatt og utredet i planforslaget.
- Elvia, ved at areal til nettstasjon er regulert i planområdet.

- Østfold fylkeskommune (vedtak i fylkesutvalget), ved at bestemmelser stiller krav til dokumentasjon for arkitektonisk utforming.

Merknader som ikke er imøtekommet

Merknad	Kommunedirektørens kommentar
<i>Innsigelse fra Riksantikvaren</i> Riksantikvaren har vurdert at tiltaket vil svekke nasjonale interesser knyttet til Sarpsborg jernbanestasjon og opplevelsen av dens historiske rolle i Sarpsborg bysentrum. Sarpsborg stasjon og godshus er vurdert av Riksantikvaren som et kulturmiljø av nasjonal interesse. Stasjonsbygningen vurderes som et av Sarpsborgs monumentale, historiske bygg, med stor opplevels- og identitetsskapende verdi. Stasjonsbygningen er rammet inn av stasjonsparken og et symmetrisk gatenett, og oppleves som midtpunktet når en kommer fra bysentrum. Riksantikvaren mener at et så høyt bygg som reguleringsplanen legger opp til, så tett på stasjonen, vil redusere virkningen av stasjonen i bymiljøet vesentlig. Deler av kvartalet, med eksisterende bebyggelse, er omfattet av hensynssonen for Gamle Gleng i sentrumsplanen. Riksantikvaren mener at det er svært uheldig at denne hensynssonen er ikke videreført i planforslaget. Riksantikvaren anbefaler at ny bebyggelse følger sentrumsplanens bestemmelser, både når det gjelder høyder og utforming.	Stasjonsbygningen ligger på gul liste, men er ikke innenfor planområdet og blir ikke direkte berørt. Planforslaget vil ikke endre gatestrukturen, og togstasjonen vil fremdeles oppleves som et midtpunkt. Ny bebyggelse er foreslått tilbaketrukket, med etablering av park og torg mot stasjonen. Dette vurderes som positivt for å styrke den grønne strukturen i området. Bygg B vil likevel komme tett på stasjonen og innføre en annen høyde enn dagens situasjon i området, men St. Nikolas gate gjør at det fremdeles vil være noe luft og avstand til stasjonsbygningen. Planen kan dessuten bidra til å oppfylle viktige målsettinger om en kompakt by, nullvekst i biltrafikken, samt bidra positivt til byliv i stasjonsområdet. Kommunedirektøren mener i utgangspunktet at høyder i sentrumsplanen skal følges i utviklingsprosjekter, men eventuelle avvik må vurderes konkret i hver enkelt sak. Sentrumsplanen legger opp til en høy utnyttelse i Rosenkrantz gate og området rundt stasjonen, og det skal tilrettelegges for et moderne reisetorg. Kommunedirektøren påpeker at selv om en del av planforslaget avviker fra høyder i overordnet plan, har prosjektet mange gode kvaliteter, med arkitektur av høy kvalitet, attraktive grønne utearealer, og bedre tilrettelegging for gående og syklende. Kommunedirektøren har lagt vekt på behovet for å sikre høy utnyttelse i sentrum og en utvikling og oppgradering av dette området. Bebyggelsens plassering med fremheving av hjørnet mot gata følger historisk struktur i kvartalet. Avstanden til stasjonen (ca. 27 meter) og opparbeidelse av park kan bidra til å dempe tiltakets virkning på omgivelsene. Hensynsone for kulturmiljø «Gamle Gleng» er ikke videreført fra sentrumsplanen til planforslaget. Den delen av planområdet omfatter et eksisterende borettslag, der planforslaget ikke legger opp til fortetting. Bestemmelser for denne delen av

	planområdet er basert på eksisterende situasjon og bestemmelser i sentrumsplanen.
--	---

Et sammendrag av innkomne merknader med kommentarer følger saken som eget vedlegg (vedlegg 05).

Grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

Planen legger til rette for leke- og uteoppholdsarealer i kvartalets bakgård, og i park. Leke- og uteoppholdsarealer skal være attraktive, og tilrettelagte for ulike aldersgrupper.

Kommunedirektøren mener hensynet til barn og unge er tilfredsstillende ivaretatt gjennom planforslaget.

Avklaring om konsekvensutredning

Planforslaget er vurdert opp mot forskrift om konsekvensutredning (FOR-2017-06-21-854). Planen faller ikke inn under kriteriene som framgår i forskriftens §§ 6, 8 og 10. Konklusjonen er at verken planen eller tiltaket innenfor planområdet vil kunne få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. Pbl. § 4-2.

Kommunedirektøren har derfor ikke funnet grunnlag for å kreve at planforslaget behandles etter forskrift om konsekvensutredninger. Planforslaget avviker fra sentrumsplanens høydebestemmelse, og dette er utredet og dokumentert i plandokumentene i tilstrekkelig grad.

Forholdet til naturmangfoldloven

De miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 - 12 er vurdert i planbeskrivelsen. Vurderingene bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og er tilstrekkelig konkrete og dekkende for det omsøkte tiltaket. Kommunedirektøren slutter seg til disse vurderingene og legger dem til grunn.

Behov for grunnerverv

Grunnerverv er nødvendig for å gjennomføre planen. Forslagsstiller må sikre seg rettigheter på kommunal grunn for opparbeidelse av park, torg, gatetun, energianlegg og renovasjonsanlegg, samt en mindre del av sentrumsformål (ca. 2-3 m² på hjørnet mot sørøst).

Grunnforhold

Det er utført geotekniske undersøkelser som er dokumentert i vedlagt rapport (vedlegg 15-19). Det er funnet forekomster av kvikkleire. Områdestabiliteten er vurdert av Multiconsult. Det er gjennomført uavhengig kvalitetssikring av GeoKonsept AS.

Konklusjonen er at området kan bebygges uten å stå i fare for å bli inkludert i, eller utløse, et områdeskred. Før denne geotekniske vurderingen ble gjort var det to overlappende faresoner i området, 2468 Glengshølen og 278 Ruinparken. Den nye vurderingen har medført at man kan revidere de to faresonene slik at de ikke lenger overlapper og slik at utbyggingsområdet ligger utenfor faresonene.

Utbyggingsavtale

Det vurderes utbyggingsavtale mellom kommunen og forslagsstiller for reguleringsplanen, om opparbeidning av teknisk infrastruktur og samferdselsanlegg. Det er tatt inn rekkefølgebestemmelser som sikrer opparbeidelse av nødvendige tiltak. Utbyggingsavtalen skal avklare hvem som skal opparbeide eller finansiere tiltakene. Inngåelse av

utbyggingsavtale er frivillig, men rekkefølgekrav må oppfylles på det tidspunktet bestemmelsene angir. Utbyggingsavtalen vil sikre at utbygger bidrar med en forholdsmessig andel av oppgradering av VA-nettet og samferdselstiltak i området. Dersom utbyggingsavtale ikke inngås, må utbygger opparbeide dette selv.

Oppsummering

Kommunedirektøren anbefaler at forslag til detaljreguleringsplan for kvartal 54 og 55A (Sefa) vedtas med innsigelse fra Riksantikvaren, og oversendes Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.

Forslag til detaljreguleringsplan fremmes med dette for avsluttende behandling.

De deler av gjeldende reguleringsplaner som erstattes av denne plan, oppheves.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Det er en intensjon om å forhandle om utbyggingsavtale mellom kommunen og forslagsstiller. En utbyggingsavtale skal sikre at utbyggeren bidrar til finansiering av offentlig infrastruktur i området. En eventuell utbyggingsavtale vil forplikte kommunen til å opparbeide tiltakene. Utbyggingsavtalen vil behandles i politisk sak til formannskapet og bystyret.

Gjennomføring av planforslaget innebærer å etablere sykkelfelt og utvide fortau, med den følge at 22 parkeringsplasser i Aarslandsgate og 6 plasser nord i Glengsgata må fjernes. Kommunens parkeringsinntekter kan dermed bli redusert.

Miljø:

Gjennomføring av planen medfører ikke nedbygging av dyrket eller dyrkbar mark. Eksisterende stort almetre sørøst på området er tenkt fjernet på grunn av mindre god tilstand, og dette vurderes som negativ konsekvens for urbant biomangfold. Treet vil imidlertid erstattes med nye trær. For øvrig planlegges det ny beplantning i kvartalets bakgård. Grønne flater på planområdet skal brukes til håndtering av overvann.

Etablering av blågrønn struktur kan bidra til FN' Bærekraftsmål 13 – stoppe klimaendringer og mål 15 – livet på land.

Folkehelse:

Planforslaget åpner for boligfortetting i sentrum. Etablering av leiligheter i variert størrelse kan gjøre det enklere for flere å bo sentralt. Antall boenheter er ikke juridisk bindende gjennom planen, men det er stilt krav til leilighetssammensetning.

Deler av bebyggelsen er utsatt for trafikkstøy. Planforslaget ivaretar hensyn til støy gjennom krav til detaljprosjektering av boenheter.

Opparbeidelse av park, etablering av torg og nye næringsarealer i 1. etasje med aktive fasader mot St. Nikolas gate, vil øke områdets attraktivitet. Etablering av nye leke- og uteoppholdsarealer, nytt sykkelanlegg og fortau på nordsiden i Aarslands gate anses som positivt for folkehelse, trafiksikkerhet og trivsel.

Planen kan bidra til FN' Bærekraftsmål 3 - God helse og 11 - Bærekraftige byer og samfunn.