

Arkivsak-dok. KLAG-26/00759-4
Saksbehandler Katarzyna Mitwicka

Saksgang

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

Møtedato

16.09.2026
08.10.2026

Sak nr.

Behandling av klage på vedtatt plan - områderegulering for Kvartal 400 (Pappen)

Innstillingssak.

Medsaksbehandler: Petter Strøm Sandtangen

Kommunedirektørens innstilling:

Klage på bystyrets vedtak av 18.06.2026 om områdereguleringsplan for Kvartal 400 (Pappen) tas ikke til følge. Saken oversendes Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for klagesaksbehandling, jf. forvaltningsloven § 33.

Vedlegg:

- 01 Klage fra familien Vollengen, datert 29.06.2026
- 02 Klage fra Glenn Vollengen, datert 29.06.2026
- 03 Klage fra Rune Bøhn og Gudrun Elise Nilsen, datert 15.07.2026
- 04 Bilder til klage fra Bøhn og Nilsen, datert 15.07.2026
- 05 Supplerende kommentar til klage fra Bøhn og Nilsen, datert 06.08.2026
- 06 Kommentarer til klage fra Bane NOR, datert 17.08.2026
- 07 Kommentarer til klage fra Olava T. Jansen, datert 19.08.2026
- 08 Saksutskrift - sluttbehandling i bystyret, datert 18.06.2026
- 09 Plankart
- 10 Planbeskrivelse
- 11 Planbestemmelser
- 12 Merknader etter offentlig ettersyn med kommentarer
- 13 Merknader etter begrenset høring med kommentarer
- 14 Høyhus - notat

Sammendrag:

Det har kommet tre klager på vedtatt områderegulering for Kvartal 400 (Pappen). Planen er utarbeidet av Add arkitekter AS på vegne av Pappen Utvikling AS, og ble vedtatt av bystyret den 18.06.2026.

Klagene handler om ulemper for boligeiendommene i Kjennhaugsveien ved etablering av offentlig gangforbindelse mellom «Pappen» og Kjennshaugveien (formål o_GG) og punkthus på inntil 14 etasjer nord på planområdet (del av formål SF2).

Klagerne mener at ny gangforbindelse vil svekke trafikksikkerheten i området, samt medføre økt støy og innsyn ved økt gjennomgangstrafikk av gående og syklende. De krever at gangforbindelsen tas ut av planen. Videre mener de at oppføring av punkthus på inntil 14 etasjer vil dominere i landskapet og påvirke solforhold negativt. Klagerne er bekymret for redusert bokvalitet og risiko for verdifall på de berørte eiendommene, og foreslår at byggets maksimale høyde reduseres til 7-8 etasjer.

Hjemmelshaver for gnr./bnr. 2062/549 er imot grunnnerverv på del av sin boligeiendom (ca. 150 m² av 1434 m²), og er bekymret for at arealtap vil medføre negative konsekvenser for bokvalitet og eiendomsverdi. Klager ønsker at kommunen skal erverve boligeiendommen i sin helhet, dersom gangforbindelsen ikke tas ut av planen.

Videre påstår klagerne at konsekvenser og alternativer ikke er tilstrekkelig utredet i planen. Klagerne er uenig i kommunens vurdering av interesseavveining og forholdsmessighet. De mener at hensyn til nabolaget ikke er vektlagt i tilstrekkelig grad, samt at medvirkning var for dårlig.

Kommunedirektøren viser til vurderinger som ble gjort i planprosessen. Merknader ved høring som dreide seg om gangforbindelse o_GG og maksimal høyde på formål SF2 ble vurdert i forbindelse med sluttbehandling av saken. Kommunedirektøren er enig i at det vil være noe negative konsekvenser av planforslaget, men mener etter en helhetsvurdering at konsekvensene er akseptable, sett opp mot fordeler ved realisering av planen. Planlagt transformasjon av området er i tråd med ønsket om høyere utnyttelse i et sentralt område som egner seg svært godt for fortetting. Videre tilrettelegger det arealer i byen for gående og syklende.

Kommunedirektøren mener at planen er saklig begrunnet, forsvarlig utredet og gyldig vedtatt. Det framkommer ikke noe i klagen som tilsier endring av vedtaket. Kommunedirektøren anbefaler at klagen ikke tas til følge og at klagen oversendes Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for behandling.

Utredning:

Bakgrunn

Saken gjelder tre klager på områderegulering for kvartal 400 (Pappen). Add arkitekter AS har utarbeidet planen på vegne av Pappen utvikling AS.

Planen ble behandlet i hovedutvalg for plan, miljø og teknikk den 27.05.2026, sak 30/26, deretter i formannskapet den 04.06.2026, sak 85/26. Utvalget og formannskapet fremmet følgende innstilling til bystyret:

«Områdereguleringsplan for Kvartal 400 (Pappen), utarbeidet i målestokk 1:1000 og datert 07.05.2026, vedtas sammen med tilhørende reguleringsbestemmelser, datert 11.09.2023, sist revidert 19.05.2026, i medhold av plan- og bygningsloven § 12-12 1. ledd. De deler av gjeldende reguleringsplaner som erstattes av områdereguleringsplanen, oppheves.»

Bystyret sluttbehandlet planen i møte den 18.06.2026, sak 50/26, og vedtok planen i tråd med innstillingen (vedlegg 05).

Vedtaket ble varslet på kommunens nettsider og i Sarpsborg Arbeiderblad den 25.06.2026, i tillegg til kunngjøring ved brev samme dag. Klagefristen på tre uker ble satt til 16.07.2026, jf. fvl. § 29 første ledd.

Innkommet klage

Det har kommet tre klager på vedtaket: to klager fra familien Vollengen (vedlegg 01 og 02), og én klage fra Rune Bøhn og Gudrun Elise Nilsen (vedlegg 03 og 04). Klagene kom til kommunen innen fristen.

Klager må ha rettslig klageinteresse for å ha klagerett, jf. fvl. § 28 første ledd. Klagerne er hjemmelshavere for Kjennshaugveien 4B, 6, 6A og 6B som enten grenser til planområdet eller er delvis innenfor planavgrensningen. Kommunedirektøren anser at klagerne har rettslig klageinteresse og klagerett. Klagene tas følgelig til behandling.

Varsel om klagene ble sendt til berørte og naboer til planområdet den 28.07.2026.

Klagers anførsler

1. Klagene fra familien Vollengen (vedlegg 01 og 02)

Begge klager motsetter seg etablering av offentlig gangforbindelse mellom «Pappen» og Kjennshaugveien (formål o_GG). Én klage er i tillegg imot etablering av punkthus på inntil 14 etasjer (del av felt SF2) nord på planområdet.

Klagerne er bekymret for at etablering av ny gangforbindelse vil svekke trafikksikkerheten i området, medføre økt gjennomgangstrafikk av gående og syklende, redusere bokvalitet gjennom innsyn og støy, samt innebære risiko for verdifall på de berørte eiendommene.

Klager mener at punkthus på inntil 14 etasjer vil medføre ulemper for de berørte eiendommene som følge av endret skyggeforhold og visuell dominans. Klager påstår at tiltaket vil medføre redusert bokvalitet på boligområdet i Kjennshaugveien. Klager ønsker at høyder skal modereres basert på føringer i sentrumsplanen for urban-høy bygningstypologi, samt ta mer hensyn til kulturhistoriske verdier i området.

Klagerne mener at konsekvenser og alternativer for trafikkløsning i Kjennshaugveien og høyde av punkthus ikke er tilstrekkelig utredet i planen. Klagerne er uenig i kommunens vurdering av interesseavveining og forholdsmessighet, og mener at hensyn til nabolaget ikke er vedlagt i tilstrekkelig grad. Klagerne påstår i tillegg at medvirkning i planprosessen var for dårlig.

Klagernes ønske:

- I. Primært ønske er at planen oppheves i sin helhet, pga. mangelfull utredning av konsekvenser og alternativer, med påstand om saksbehandlingsfeil.
- II. Sekundært ønske er at gangforbindelse til Kjennshaugveien (o_GG) fjernes fra planen eller flyttes til en annen trasé som ikke berører deres eiendommer. I tillegg krever klager at høyde på punkthuset i SF2 reduseres til maksimalt 8 etasjer.
- III. Dersom punkt I. og II. ikke tas til følge, ønsker klager at planen endres ved å:
 - stille rekkefølgekrav til oppgradert belysning langs hele Kjennshaugveien,
 - separere gangtrafikk i snarveien fra biltrafikk,
 - sikre kommunalt ansvar for vinterdrift og snørydding,
 - oppdatere ROS-analyse for skolevei

2. Klage fra Rune Bøhn og Gudrun Elise Nilsen (vedlegg 03, 04 og 05)

Klagerne motsetter seg etablering av offentlig gangforbindelse mellom «Pappen» og Kjennshaugveien (formål o_GG) som krever grunnnerverv på ca. 150 m² av klagers eiendom (ca. 1434 m²) og riving av garasje. Klagerne er videre negative til punkthus på inntil 14 etasjer (del av felt SF2), og mener dette vil medføre negative konsekvenser for solforhold og økt innsyn. Klagerne mener at den samlede virkningen av planen for øvrig medfører en vesentlig forringelse av eiendommen.

Klagerne er negative til grunnnerverv, og påstår at ved å redusere eiendommens størrelse og rive garasjen, vil tomtens funksjonalitet, bokvalitet og eiendomsverdi bli svekket. Klager er i

tillegg bekymret for trafiksikkerhet i planlagt gangforbindelse som ligger i fallende terreng og er kombinert med adkomst til tre eksisterende boliger. Klagerne er skeptiske til at området vil gå fra å være et privat og lite trafikkert boligområde til å bli en del av et offentlig gang- og sykkelveinett i kort avstand fra boligen.

Klagerne mener at planen ikke har tilstrekkelig vurdering av alternative traséer og estimat for trafikk fra gående/syklende mellom planområdet og Kjennshaugveien.

Klagerne ønsker at formål o_GG enten tas ut av planen, eller at kommunen erverver klagers eiendom i sin helhet ved realisering av o_GG. I tillegg foreslår klagerne at maksimal høyde på punkthus halveres til 7 etasjer.

Merknader til klage

Det har kommet to merknader til klagen. Kommunedirektøren vil kort kommentere merknadene.

1. Merknad fra Bane NOR, datert 17.08.2026 (vedlegg 06)

I en av klagen er det anført at «En alternativ trasé fra jernbaneundergangen langs Hansa Borg Bryggeriers eksisterende vegetasjonsskjerm/parkeringsareal, og videre vestover utenom boliggrupperingen i Kjennshaugveien», kan være en mulighet.

Bane NOR påpeker at en slik løsning, med gang-/sykkelforbindelse langs jernbanen, må utredes. Det er omfattende sikkerhetskrav til jernbanedrift som må ivaretas. Bane Nor forutsetter at dersom kommunen ønsker å gå videre med en slik utredning at det ikke planlegges for tiltak på Bane NORs eiendom og at det ikke legges opp til løsninger som kan påvirke jernbanefyllingen.

Kommunedirektøren bemerker at flyttingen klager foreslår vil medføre at gangforbindelsen skyves vekk fra jernbanen. Etter kommunedirektørens vurdering vil dette derfor ikke berøre jernbaneinteresser. Kommunedirektøren viser for øvrig til vurderinger under, bl.a. viktigheten av å beholde plassering av o_GG som snarvei til Lande skole.

2. Merknad fra Olava T. Jansen, datert 19.08.2026 (vedlegg 07)

Hjemmelshaver for Kjennshaugveien 4 støtter klage fra Michel Vollengen.

Kommunedirektøren tar merknaden til orientering, og viser til vurderinger under.

Kommunedirektørens vurdering av klagerne argumenter

Kommunedirektøren viser til vurderinger som ble gjort i planprosessen (vedlegg 08, 10-13). Merknader ved høring som dreier seg om gangforbindelse o_GG, og maksimal høyde på formål SF2 har blitt vurdert i forbindelse med sluttbehandling av saken.

Gangforbindelse o_GG

Interesse motsetninger i planforslaget, mellom utvikling av gangforbindelse og ulemper for berørte grunneiere har blitt vurdert i planbeskrivelsen (vedlegg 10, pkt. 8.21) og merknadsbehandling (vedlegg 08, 12 og 13).

Overordnet mål for fortetting og utvikling av veinett i kommunal arealstrategi og byvekstavtalen er å skape forbindelser som er lett tilgjengelige og attraktive å bruke for gående og syklende. Å gå og sykle fremfor å kjøre bil er bedre for folkehelsen og miljøet. Forhold som bidrar til at flere kan velge å gå eller sykle er korte avstander mellom viktige målpunkter, tilstrekkelig trafiksikkerhet og trivelige omgivelser langs veier.

Dagens gangforbindelse/skolevei fra sentrum mot Lande går langs Olav Haraldssons gate (fv. 118), over Valaskjold bru. Selv om denne strekningen gir relativt kort avstand mellom

viktige målpunkter, viser barnetråkk at gaten oppleves som trafikkert. Biltrafikken kan oppleves som farlig å krysse, og trafikkstøy oppleves ofte negativt. Selv om områdereguleringen forutsetter en utvidelse av fortau av samferdselsareal langs hovedveinettet for å forbedre forhold for myke trafikanter, er det like viktig å utvikle alternative gangforbindelser til og fra sentrum, fortrinnsvis gjennom områder med betydelig lavere biltrafikk.

Ved valg av offentlig gangforbindelse gjennom o_GG ble det lagt vekt på kort avstand mellom planlagt ny jernbaneundergang og Lande skole, samt betydelig lavere biltrafikk, sammenlignet med dagens situasjon. Det var ingen andre aktuelle alternativer med kortere avstand mellom disse målpunktene.

I veianalyser legges det oftest til grunn 3-5 turer per boenhet per døgn (ÅDT). Kommunedirektøren vurderer dermed biltrafikk til tre eneboliger som svært lav, sammenlignet med andre boligkater med blandet trafikk (uten fortau). Kommunens veinorm anbefaler etablering av fortau i boligområder med 50 boenheter eller mer. Strekningen er kort og maksimal hastighet i Kjennshaugveien er satt til 30 km/t. Veistrekningen er dessuten rett, og eksisterende avkjørsler er relativt brede, med tilstrekkelig sikt. Det ble følgelig vurdert at blandet trafikk kan tillates på o_GG. En eventuell separering av kjøreareal fra gangareal, som er foreslått i klagen, vil kreve en breddeutvidelse, noe som vil medføre enda større behov for grunnerv fra de private boligeiendommene langs veien.

Tiltak foreslått i klagen, bl.a. belysning, skal vurderes nærmere i forbindelse med detaljprosjektering, basert på føringer i veinormen. Etter at den offentlige gangforbindelsen er etablert, skal kommunen ta ansvar for drift og vedlikehold av arealet.

Kommunedirektøren har vektlagt behovet for trygg skolevei. Estimert antall myke trafikanter i o_GG er ikke beregnet i planen. I planforslaget ble det antydnet ca. 700 boenheter. Det er samtidig estimert at området vil bygges ut over lang tid, og antall skolebarn er ikke kjent. Antall gående kan dessuten variere, avhengig av tidspunktet på døgnet, ukedag, årstid og individuelle behov (målpunkter og preferanse). Det er ikke vanlig praksis å beregne et nøyaktig estimat for antall brukere, men heller se på viktige målpunkter i et område ved planlegging av gangforbindelser. Avstand fra planlagt gangforbindelse til klagernes boliger vil variere mellom ca. 6,5 og 13 meter. Etter kommunedirektørens syn er avstanden tilstrekkelig til å ivareta noe buffer mellom gående/syklende og private boliger.

Planen regulerer formål o_GG med offentlig eierform over del av privat eiendom gnr./bnr. 2062/549, ca. 150 m² av 1434 m². Planen forutsetter dermed grunnerv for å kunne gjennomføres i sin helhet. Eksisterende garasje må rives/erstattes. Hjemmelshaveren er imot tiltaket, og ønsker at o_GG fjernes fra planen. Alternativt ønsker hjemmelshaveren at kommunen erverver boligtomten i sin helhet.

Etter kommunedirektørens vurdering vil tomten, etter gjennomført grunnerv, ha tilstrekkelig areal (ca. 1284 m²) og form til å beholde sin funksjonalitet. Det vil fremdeles være plass til å etablere en eventuell ny garasje/p-plass med tilhørende manøvreringsareal.

Grunnerv kan løses i minnelighet ved en frivillig avtale eller ved ekspropriasjon. En vedtatt reguleringsplan gir hjemmel til ekspropriasjon etter plan- og bygningslovens kapittel 16, jf. PBL § 12-4 fjerde ledd. Dersom minnelige forhandlinger ikke fører fram, vil det kunne være en forventning fra utbygger om at kommunestyret fatter ekspropriasjonsvedtak i tråd med den vedtatte planen. Dette vil eventuelt behandles i en separat sak. Grunneierne vil gjennom avtaleforhandling eller ekspropriasjonssak få erstatning for tapet sitt.

I planprosessen ble det gjort en avveining mellom fordeler ved planforslaget og ulemper for berørte grunneiere. Kommunedirektøren er enig i at gangveien kan medføre noen ulemper

for klagerne. Det er lagt vekt på de positive konsekvensene for samfunnet og miljøet, hensyn til barn og unge, samt mål i overordnet arealstrategi. Ut fra det mener kommunedirektøren at ulempene for private parter er akseptable. Kommunedirektøren kan ikke se at det foreligger nye momenter i klagen som skulle tilsi at planvedtaket ikke er gyldig.

Punkthus på inntil 14 etasjer (del av formål SF2)

Overordnet plan (sentrumsplanen) har ingen konkrete bestemmelser for maksimale høyder for planområdet. Temakart for høyder og bygningstypologi i sentrumsplanen forutsetter at høyder skulle vurderes konkret gjennom regulering.

Hovedgrepet i områdereguleringen er fortetting med urban høy bebyggelse, med unntak av del av fabrikkbebyggelsen i sørlige del av planområdet. Denne skal bevares med lavere høyde for å gjenspeile stedets industrielle historie. Fortetting på allerede bebygde «grå» arealer, fremfor nedbygging av uberørte arealer, er bærekraftig for miljø og klima. Effektiv arealutnyttelse i sentrale områder er i tråd med kommunal arealstrategi og overordnede grep i sentrumsplanen.

Planens konsekvenser og interessekonflikter mellom høy utnyttelse i planområdet og hensyn til omgivelser har blitt vurdert i planbeskrivelsen (vedlegg 10) og ved merknadsbehandling (vedlegg 08, 12 og 13). Valg av punkthusets plassering, inkludert alternativvurdering, og tiltakets konsekvenser er etter kommunedirektørens skjønn tilstrekkelig utredet og begrunnet i planen (vedlegg 14). Høyhuset er plassert langs en viktig gangakse av hensyn til sin funksjon som orienteringspunkt i bylandskapet, mulighet for bruk med aktive fasader på bakkeplan, og vurdering av at omgivelsene ikke blir betydelig berørt av skyggevirkningene.

Kommunedirektøren mener at ved å senke maksimal høyde for punkthuset fra 14 til 7-8 etasjer, i tråd med klagers anførsel, vil tiltaket miste sin funksjon som viktig orienteringspunkt i bylandskapet.

Solanalyser for punkthuset (vedlegg 14) og i kommunens 3D modell viser at bebyggelsen i Kjennshaugveien vil få noe skygge fra punkthuset, men beholde gode solforhold store deler av dagen på våren og høsten. Ifølge solanalysen vil ingen av klagerens boliger få skygge fra punkthuset på sommeren. Av alle klagerens eiendommer blir boligen i Kjennshaugveien 4B mest berørt, men det er i vinterhalvåret.

Kommunedirektøren er enig i at den maksimale høyden som er regulert i felt SF2 vil gi noen negative konsekvenser for solforhold på klagerens boligtomter, sammenlignet med dagens situasjon. Kommunedirektøren har lagt vekt på de positive konsekvensene for samfunnet og miljøet, samt mål i overordnet arealstrategi, og mener ulempene for private parter er akseptable. Kommunedirektøren kan ikke se at det foreligger nye momenter i klagen som skulle tilsi at planvedtaket ikke er gyldig.

Konsekvensutredning og alternativvurderinger

Kommunedirektøren viser til vurderinger som ble gjort i planprosessen (vedlegg 10, 12-14). Øvrige plandokumenter, inkludert rapporter/utredninger, ROS-analyse og konsekvensutredning kan hentes fra planregister:

<https://arealplaner.no/sarpsborg3105/arealplaner/86>

Etter kommunedirektørens syn er planforslaget saklig begrunnet, og dets konsekvenser er tilstrekkelig utredet.

Vurderinger av planforslaget er basert på faglig skjønn, konsekvensutredning og interesseavveining. Kommunedirektøren kan ikke se at det foreligger feil ved kommunens skjønnsutøvelse.

Planprosess og medvirkning

Klagerne påstår at medvirkning med naboer i planprosessen var for dårlig.

Kommunedirektøren vurderer at berørte parter har fått god mulighet til å komme med innspill/merknader i planprosessen, og viser til merknadsbehandling i planen (vedlegg 12 og 13).

Kommunedirektøren kan ikke se at det foreligger feil ved kommunens saksbehandling.

Utsatt iverksetting av planvedtak

I én klage (vedlegg 01, pkt. 4) anmodes det om utsatt iverksetting av planvedtaket, inntil klagen er avgjort. Kommunedirektøren har fremmet en separat sak for vurdering av om planvedtaket skal gis utsatt iverksetting. Saken behandles i hovedutvalget for plan, miljø og teknikk den 19.08.2026 og i bystyret den 10.09.2026.

Konklusjon

Kommunedirektøren kan ikke se at det foreligger feil ved kommunens skjønnsutøvelse. Planen er saklig begrunnet og det har ikke fremkommet momenter som skulle tilsa at planvedtaket ikke er gyldig. Kommunedirektøren anbefaler at klagen ikke tas til følge, og at klagen sendes til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for behandling.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Ikke relevant ved klagebehandling.

Miljø:

Ikke relevant ved klagebehandling.

Folkehelse:

Ikke relevant ved klagebehandling.