



SAKSUTSKRIFT

Ida Kristine Steffensen Wigdel
08.06.2026

Saksbehandler har ansvar for videre oppfølging

Arkivsak-dok. 24/03959-37
Saksbehandler Elise Moen Tveitdal

Hensynssone for storulykke i sentrumsplanen

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-----------------------------|------------|-------|
| 1 Formannskapet 2023 - 2027 | 04.06.2026 | 86/26 |

Formannskapet 2023 - 2027 har behandlet saken i møte 04.06.2026 sak 86/26

Møtebehandling i Formannskapet 04.06.2026:

Saksordfører Margrethe Motzfeldt (H) orienterte kort om saken.

Følgende hadde ordet under behandling av saken:

Margrethe Motzfeldt (H), Terje Klavestad (Ap), Herman Gjeitanger (FrP)

Saksordfører Margrethe Motzfeldt (H) fremmet følgende forslag til innstilling:

1. Det settes i gang en mindre endring av sentrumsplanen for å endre hensynssone for storulykke.
2. Forslag til endret hensynssone for storulykke legges ut på begrenset høring for to alternativer:
 - a. Alternativ 2 (se konkret avgrensning på side 2 i vedlegg 3). Plandokumenter oppdateres i tråd med ny hensynssone og nye risikokonturer.
 - b. Alternativ 4 (se konkret avgrensning i ettersendt vedlegg 6). Plandokumenter oppdateres i tråd med ny hensynssone og nye risikokonturer.
3. Forslag til to reviderte bestemmelser som henger sammen med hensynssonen for storulykke legges ut på begrenset høring samtidig:
 - a. Forslag til revidert bestemmelse av § 3.3 b. i) for indre hensynssone: «Innenfor indre sone tillates ikke noen tiltak som kan medføre flere arbeidsplasser eller besøkende (økt opphold). Unntatt fra dette er tiltak knyttet til storulykkevirksomheten».
 - b. Bestemmelse § 6.5 b. S2 (framtidig sentrumsformål) foreslås erstattet med § 3.8 f. (eksisterende sentrumsformål): «Det tillates å etablere parkeringshus i tillegg til sentrumsformål. Dersom det etableres parkeringshus, skal området detaljreguleres under ett før utbygging kan starte».
4. Det gjennomføres en tilsvarende mindre endring av hensynssone for storulykke knyttet til Borregaard i arealplanen

Votering

Saksordførers innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Formannskapet 2023 - 2027

1. Det settes i gang en mindre endring av sentrumsplanen for å endre hensynssone for storulykke.
 2. Forslag til endret hensynssone for storulykke legges ut på begrenset høring for to alternativer:
 - a. Alternativ 2 (se konkret avgrensning på side 2 i vedlegg 3). Plandokumenter oppdateres i tråd med ny hensynssone og nye risikokonturer.
 - b. Alternativ 4 (se konkret avgrensning i ettersendt vedlegg 6). Plandokumenter oppdateres i tråd med ny hensynssone og nye risikokonturer.
 3. Forslag til to reviderte bestemmelser som henger sammen med hensynssonen for storulykke legges ut på begrenset høring samtidig:
 - a. Forslag til revidert bestemmelse av § 3.3 b. i) for indre hensynssone: «Innenfor indre sone tillates ikke noen tiltak som kan medføre flere arbeidsplasser eller besøkende (økt opphold). Unntatt fra dette er tiltak knyttet til storulykkevirksomheten».
 - b. Bestemmelse § 6.5 b. S2 (framtidig sentrumsformål) foreslås erstattet med § 3.8 f. (eksisterende sentrumsformål): «Det tillates å etablere parkeringshus i tillegg til sentrumsformål. Dersom det etableres parkeringshus, skal området detaljreguleres under ett før utbygging kan starte».
 4. Det gjennomføres en tilsvarende mindre endring av hensynssone for storulykke knyttet til Borregaard i arealplanen
-

Hensynssone for storulykke i sentrumsplanen

Saksordførersak.

Saksordfører: Margrethe Motzfeldt

Medsaksbehandlere: Emilie Cosson-Eide

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

Vedlegg 1 - Notat med rammer, kartlegging og innspill

Vedlegg 2 - Notater fra Borregaard - sendt 02.02.26 og 11.05.26

Vedlegg 3 - Alternativer for endret hensynssone

Vedlegg 4 - Gjeldende planbestemmelser_sist revidert 20.10.22

Vedlegg 5 - Reviderte bestemmelser_ med spor endringer_ versjon 6

Sammendrag:

Saken har bakgrunn i vedtak fra formannskapet 25. september 2025, PS 103/25, i forbindelse med evaluering av sentrumsplanen. Kommunedirektøren bes i vedtaket om å legge frem en egen sak om hensynssonen for storulykke i sentrum. Årsaken til at hensynssonen vurderes på nytt, er nye risikokonturer for Borregaard. Risikokonturer gir et faglig vurderingsgrunnlag for kommunenes arbeid med å fastsette hensynssoner, med tilhørende bestemmelser, rundt storulykkebedrifter. Kommunen har som lokal planmyndighet et ansvar for å fremme samfunnssikkerhet og ivareta det langsiktige behovet for å opprettholde egnet avstand mellom storulykkevirksomheter og bebyggelse (jf. pbl § 3-1, 11-8, samt veileder til storulykkeforskriften). Kommunen har hjemmel i pbl. § 11-8 punkt a. til å fastsette hensynssone basert på fare eller miljørisiko. En slik hensynssone innebærer betydelige begrensninger på bruk og utvikling av privat eiendom. Et vedtak om hensynssone skal derfor være forholdsmessig og faktabasert.

Gjeldende hensynssone for storulykke i sentrumsplanen baserer seg på risikokonturer fra 2016. Borregaard har gjort flere tiltak som har økt sikkerheten og dermed ført til mindre risikokonturer. Risikokonturene gir et faglig grunnlag for akseptabel risiko i dagens situasjon og angir minimum avgrensning på en hensynssone dersom storulykkevirksomheten skal kunne fortsette sin produksjon uten tilpasninger. Både handlingsrommet for utvikling av industrien og utvikling av Sarpsborg sentrum, må vektlegges ved fastsetting av hensynssonen.

Kommunedirektøren har kartlagt eksisterende situasjon innenfor dagens hensynssone, hva som tillates innenfor rammene i sentrumsplanen, og hva som kunne blitt tillatt dersom hensynssonen snevres inn til nye risikokonturer, jf. vedlegg 1. Det har også vært dialog og innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), berørte grunneiere og Borregaard.

Kommunedirektøren vil skissere tre alternativer for hensynssonen i sentrum:

- Alternativ 1: Endre hensynssonen i tråd med nye risikokonturer med noen tilpasninger
- Alternativ 2: Beholde gjeldende hensynssone med noen tilpasninger
- Alternativ 3: Endre hensynssonen i tråd med relevante scenarier oversendt av Borregaard

Borregaard ønsker å beholde gjeldende hensynssone (alternativ 2). Kommunedirektøren vurderer at dette alternativet i for stor grad vektlegger en usikker framtidig industriutvikling på

bekostning av andre hensyn, da det ikke bygger på konkrete beregninger eller dokumentert kunnskap om eventuell utvikling. Avgrensningen bygger på risikokonturer som ikke lenger gjelder. I tillegg vurderer kommunedirektøren at dette alternativet gir store ulemper for byutviklingen. Det oppfyller etter kommunedirektørens syn ikke kravet om at et vedtak om hensynssone skal være forholdsmessig og faktabasert.

Berørte grunneiere ønsker stort sett å snevre inn hensynssonen til nye risikokonturer (alternativ 1). Kommunedirektøren vurderer at dette alternativet er det som i størst grad ivaretar hensynet til byutvikling, men kan medføre vesentlige ulemper for industriutviklingen.

Oppsummert anbefaler kommunedirektøren å starte en mindre endring av sentrumsplanen og legge ut alternativ 3 på begrenset høring. Alternativet tar hensyn både til framtidig handlingsrom for utvikling av industrien, og byutvikling i Sarpsborg sentrum. Dette alternativet følger også en avgrensning basert på konkrete beregninger og dokumentert behov for utvikling. Dette mener kommunedirektøren er en nødvendighet.

Kommunedirektøren anbefaler samtidig å legge ut to forslag til mindre endringer i bestemmelser i sentrumsplanen som henger sammen med hensynssonen for storulykke: Bestemmelse § 3.3 b. i) for indre hensynssone og bestemmelse § 6.5 b. for S2. I tillegg anbefaler kommunedirektøren at det gjennomføres en tilsvarende mindre endring av hensynssone for storulykke knyttet til Borregaard i arealplanen.

Utredning:

Bakgrunn

Saken har bakgrunn i vedtak fra formannskapet 25. september 2025, PS 103/25, i forbindelse med evaluering av sentrumsplanen. I vedtaket står det følgende:

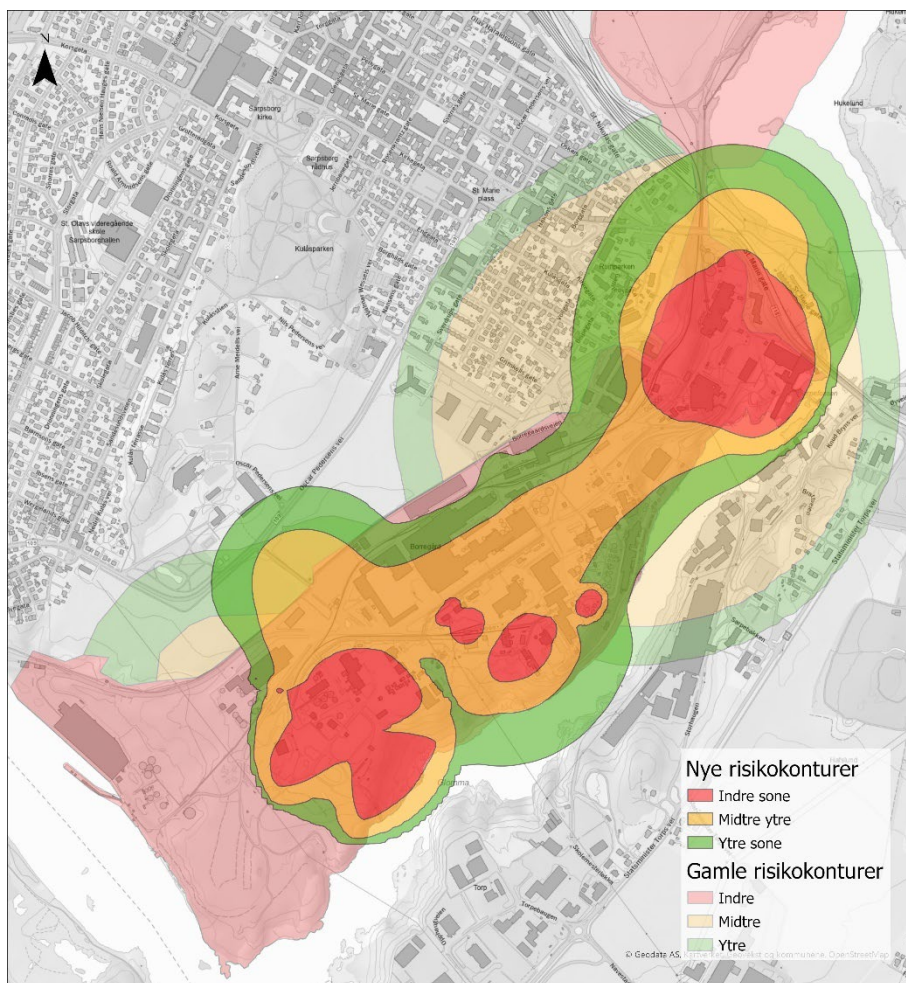
«Kommunedirektøren bes legge frem en sak om Østre bydel, med utgangspunkt i dagens hensynssone rundt Borregaard og de oppdaterte risikokonturene. Saken skal:

- a. Avklare hvilke rammer som gjelder for utvikling innenfor dagens bestemmelse*
- b. Vurdere om det kan og bør gjøres justeringer av hensynssonen*

Formålet er å redusere usikkerhet i den videre byutviklingen av Østre bydel, og fremme felles forståelse og forutsigbarhet for innbyggere, utbyggere og industri».

Årsaken til at hensynssonen vurderes på nytt, er nye risikokonturer for Borregaard. Borregaard er en storulykkebedrift som omfattes av storulykkeforskriften på grunn av at de håndterer større mengder farlige kjemikalier. Risikokonturer viser sannsynlighet for å omkomme for et enkelt individ som eksponeres for en ulykkeshendelse. De beregnes ved at man kombinerer mulige ulykkeshendelser med tilhørende sannsynlighet for å omkomme. Risikokonturer gir et faglig vurderingsgrunnlag for kommunenes arbeid med å fastsette hensynssoner, med tilhørende bestemmelser, rundt storulykkevirksomheter.

Gjeldende hensynssone for storulykke i sentrumsplanen baserer seg på risikokonturer fra 2016. Borregaard har både før og etter dette jobbet med å øke sikkerheten og dermed redusere risikonivået. De har installert blant annet et nytt SO₂-anlegg som fjerner risiko knyttet til transport, lagring og oppbevaring av SO₂. Det inkluderer likevel potensiale for utslipp av SO₂ i forbindelse med oppkonsentrering. I tillegg har Borregaard andre farlige kjemikalier som påvirker risikobildet. Borregaard utarbeidet en ny risikoanalyse basert på nytt anlegg som medførte nye risikokonturer. Denne risikoanalysen ble oversendt til DSB i 2022, og nytt anlegg ble startet i 2023.



Figur 1: Nye og gamle risikokonturer

Ansvarsområder og hjemmelsgrunnlag

Det er Borregaard som har ansvaret for å utarbeide risikokonturer for storulykke og søke Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) om tillatelse for driften. DSB har ansvaret for å godkjenne risikokonturene, vurdere søknader om samtykke, utarbeide veiledere/retningslinjer og fastsette akseptkriterier for risiko rundt storulykkebedrifter. Med bakgrunn i risikokonturene har Sarpsborg kommune ansvaret for å etablere hensynssone for storulykke med tilhørende planbestemmelser i planverket.

Sarpsborg kommune har som lokal planmyndighet ansvar for å sikre og fremme flere verdier og hensyn, blant annet samfunnssikkerhet. Kommunen har etter plan- og bygningslovens § 3-1 (oppgaver og hensyn i planlegging etter loven) punkt h. et ansvar for å «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv». Etter plan- og bygningsloven § 11-8 (hensynssoner) har kommunen et ansvar for at «kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal». Videre i punkt a. har kommunen hjemmel til å fastsette hensynssoner for «Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen». Dette innebærer at det skal fastsettes en hensynssone for storulykke basert på hva som anses nødvendig, men at hensynssonen ikke skal strekke seg utover dette. Ansvaret til kommunen er presisert ytterligere i veilederen om sikkerhet rundt storulykkevirksomheter (DSB, 2016). Der står det at Seveso III-direktivet stiller direkte krav til myndighetene, blant annet når det gjelder arealplanlegging; «Myndighetene må i arealplanleggingen ivareta et langsiktig behov for å

oppretholde egnet avstand mellom storulykkevirksomheter og boligområder, bygninger og områder med offentlig ferdsel, sårbare naturområder, friluftslivsområder, mv.».

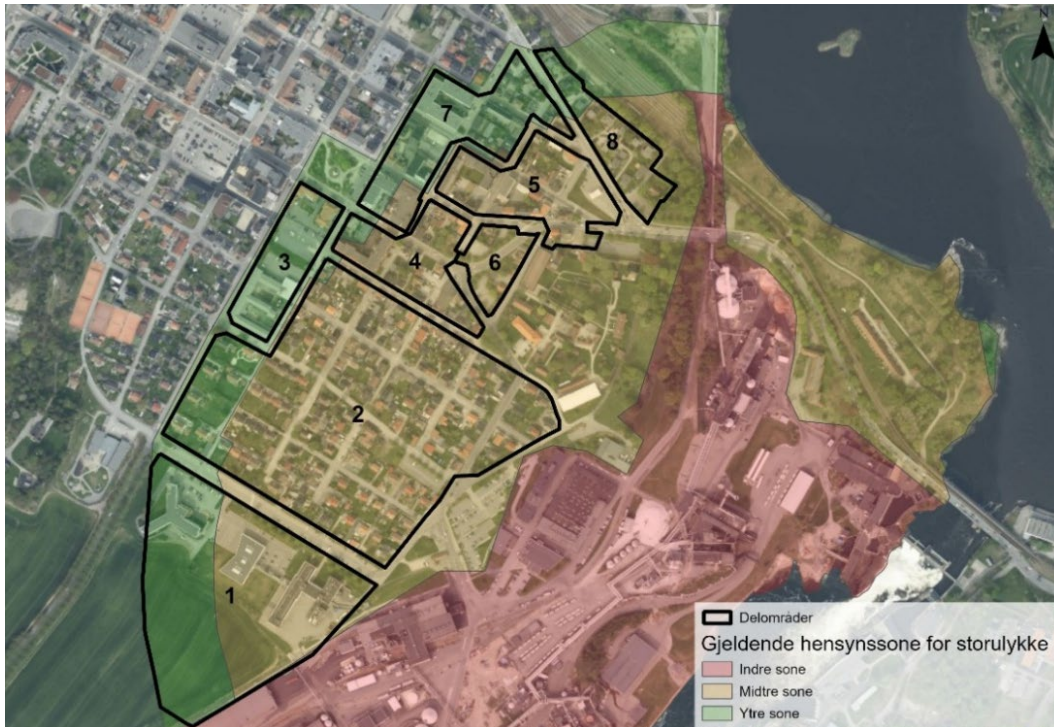
Rammer innenfor hensynssonen

Hensynssonen og risikokonturene for storulykke er delt inn i tre soner basert på risikobildet; indre sone, midtre sone og ytre sone. Sentrumsplanens § 3.3 «Bestemmelse til faresone - brann- og eksplosjonsfare H350» gir rammer for hva som tillates og ikke tillates innenfor de ulike sonene. Indre sone er i utgangspunktet Borregaard sitt eget område. Her tillates det ikke tiltak som øker fare og utvider risikokonturene. Se kapittel 3 i vedlegg 1 for kopi av og bakgrunn for bestemmelsene. Rammene bygger på DSB sin veileder om sikkerhet rundt storulykkevirksomheter (2016), samt temarapport 13 om kriterier for akseptabel risiko (2012). Tabellen nedenfor viser en forenklet oversikt over hvilke nye formål som tillates og ikke tillates innenfor de ulike sonene. Tabellen er ikke utfyllende.

| Formål/aktiviteter | Ytre sone | Midtre sone | Indre sone |
|--|-----------|-------------|------------|
| Kjøpesenter Barnehage Undervisning/skoler Helse-/omsorgsinstitusjon Hotell/overnatting Store publikumsarenaer | ✗ | ✗ | ✗ |
| Boligbebyggelse Sentrumsformål Forretninger/butikker Beverting Nærmiljøanlegg/lekeplass Stasjon-/terminalbygg Havneterminaler Forsamlingslokale | ✓ | ✗ | ✗ |
| Kontor Industri/lager Kjøreveg/trasé for jernbane Kai/havnelager Parkeringsplasser | ✓ | ✓ | ✗ |

Kartlegging av eksisterende situasjon

Kommunedirektøren har kartlagt områdene som omfattes av hensynssonen i dag, men som ligger utenfor de nye risikokonturene. Arealene er delt inn i delområder basert på høydekategorier i sentrumsplanen. Dette er fordi høydekategori har en stor betydning for utviklingsmulighetene i kvartalet. Lav bebyggelse er i utgangspunktet ikke fortettingsområder. Urban-høy bebyggelse er fortettingsområder fra 4-5 etasjer (urban-høy A) til 5-8 etasjer (urban-høy C).

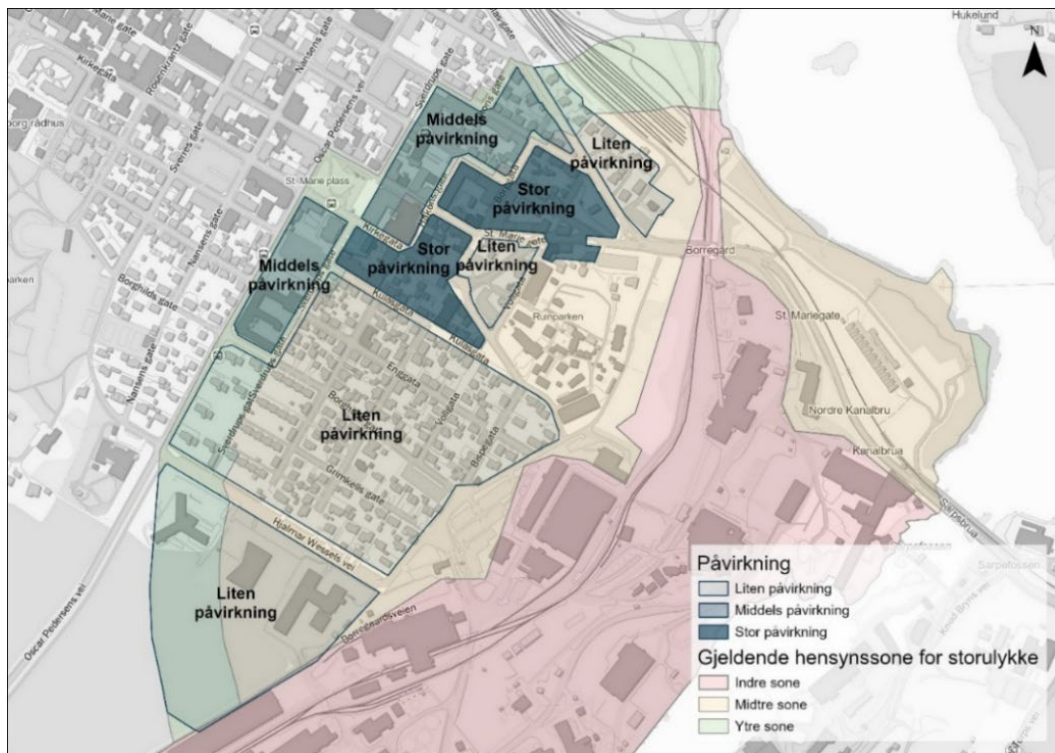


Figur 2: Oversikt over kartlagte delområder innenfor gjeldende hensynssone for storulykke.

Tabellen nedenfor viser en oppsummering av dagens situasjon (2026) med eksisterende bebyggelse, type eier, og utviklingsmuligheter i gjeldende sentrumsplan dersom man ser bort fra restriksjonene som hensynssonen for storulykke gir.

| Del-område | Høydekategori i sentrumsplanen | Bo-enheter | M ² BRA bolig | M ² BRA annet | Etasjer u. kjeller | Type eier (hovedvekt) | Utviklingsmuligheter i sentrumsplan uten hensynssone for storulykke |
|---------------|--------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|--|---|
| 1 | Urban-høy C | 0 | 0 | 17 650 | 3-5 | Næringsaktører | Stor |
| 2 | Lav bebyggelse | 203 | 25 510 | 910 | 2-3 | Private | Liten |
| 3 | Urban-høy B | 33 | 3 190 | 3 710 | 2-4 | Næringsaktører | Middels |
| 4 | Urban-høy A | 94 | 10 840 | 1 720 | 2-4 | Blandet: borettslag, næringsaktører og private | Stor |
| 5 | Urban-høy A | 132 | 13 840 | 2 060 | 1-5 | Blandet: borettslag, næringsaktører og private | Stor |
| 6 | Lav bebyggelse | 4 | 590 | 80 | 1-2 | Blandet; private, kommunen og museum | Liten |
| 7 | Urban-høy B | 213 | 21 420 | 9 580 | 2-5 | Blandet: borettslag, næringsaktører og private | Stor |
| 8 | Lav bebyggelse | 23 | 2 730 | 120 | 2 | Blandet; private og næringsaktører | Liten |
| Totalt | | 702 (443 i midtre) | 78 110 | 35 840 | | | |

Det er videre vurdert i hvilken grad en innsnevring av hensynssonen vil påvirke utviklingsmulighetene innenfor de ulike delområdene. Som del av vurderingen har kommunedirektøren sett på begrensningene i hensynssonen i dag for delområdet. Se kapittel 5 i vedlegg 1 for mer informasjon.



Figur 3: Påvirkning på utviklingsmuligheter for de ulike delområdene

Delområde 4 og 5 vurderes å bli mest påvirket av en innsnevring av hensynssonen. De ligger i midtre sone der det ikke er lov med blant annet nye boenheter i dag, samtidig som det er store fortetningsmuligheter i sentrumsplanen uten en hensynssone (høydekategori urban-høy A med inntil 5 etasjer). Delområdene består i dag av varierende bebyggelse, varierende eierform, og flere bygninger som har behov for vedlikehold. Delområde 3 og 7 vurderes å bli middels påvirket av en innsnevring av hensynssonen. De ligger stort sett i ytre sone, med unntak av noen mindre arealer. Påvirkningen varierer innenfor delområdene. Søndre del av delområde 3 blir påvirket dersom det er ønskelig å videreutvikle eksisterende funksjoner i området med undervisning og barnehage, som ikke er tillatt i ytre sone. Delområde 7 består blant annet av Sarpborg scene som blir påvirket dersom den skal videreutvikles, siden store publikumsarenaer ikke er tillatt i ytre sone. Delområdet består også av enkelte eiendommer innenfor midtre sone. Det er varierende bebyggelse i de to delområdene. Delområde 1, 2, 6 og 8 vurderes å bli mindre påvirket av en innsnevring av hensynssonen. Dette er fordi rammer i sentrumsplanen legger andre begrensninger for utviklingen, som tillatte formål, lavbebyggelse (ikke fortetningsområder) og restriksjoner knyttet til kulturmiljø og verneverdige bygg. Delområde 1 er vurdert til liten påvirkning da det er et næringsområde med funksjoner som tillates innenfor hensynssonen.

Det er totalt kartlagt 702 boenheter innenfor hensynssone for storulykke i dag, hvorav 443 ligger i midtre sone og 259 i ytre sone. Uten hensynssonen, eller med en redusert hensynssone til nye risikokonturer, har arealet et utbyggingspotensiale for bolig på ca. 1 770 boenheter. Det vil si ca. 1 000 nye boenheter. Dette er beregnet ut fra maksimale rammer i sentrumsplanen, uten hensyn til eksisterende bebyggelse – bortsett fra bygninger på gul liste. Se nærmere forklaring i kapittel 5.4 i vedlegg 1. Det finnes også et stort utbyggingspotensial for næring innenfor området. Mesteparten av området er avsatt til sentrumsformål som åpner for både kontor, forretning, tjenesteyting, o.l. i tillegg til bolig.

Dialog og innspill

DSB

Det har vært flere møter med DSB for å innhente kunnskap om hvordan risikokonturene er beregnet og hvordan hensynssonen for storulykke kan påvirke utviklingsmulighetene til Borregaard. Oppsummert har DSB uttalt følgende:

- Om risikokonturene: Risikokonturene skal være forventningsrettet, altså gi en mest mulig riktig indikasjon på hva som er risikoen ut fra kunnskapen vi har i dag. De inneholder ikke en gitt buffer. Risikokonturene viser sannsynlighet for å omkomme, og det er ikke direkte sammenheng mellom risikokonturenes posisjon og utstrekning av enkelthendelser. Risikokonturene sammenfatter data for feil på utstyr, statistikk for værforhold (som f.eks. vindretning) og modeller for antenning og dødelighet.
- Om retningslinjene som risikokonturene beregnes ut fra: Risikokonturene beregnes ut fra DSBs retningslinjer for kvantitative risikovurderinger for anlegg som håndterer farlig stoff. Disse ble oppdatert i 2021, og kan oppdateres i fremtiden da det er nødvendig at de følger ny kunnskap og erfaringer. Nye retningslinjer vil ikke ha tilbakevirkende kraft, det vil si at DSB trekker ikke samtykke til drift som følge av at retningslinjene oppdateres. Nye retningslinjer kan imidlertid påvirke Borregaard dersom de planlegger endringer på anlegget og dermed søker om nye samtykker.
- Om hensynssonen for storulykke: Hensynssonen er i utgangspunktet reversibel, men en utvidelse igjen vil kreve et akseptabelt risikobilde. Siden ikke risikobildet er akseptabelt i dagens situasjon, med f.eks. boliger i midtre sone, vil en utvidelse igjen kreve en endret situasjon der disse fjernes.
- DSB aksepterer at hensynssonen plasseres i risikokonturenes yttergrense, men også utenfor disse. Kommunen må vurdere om det er ønskelig å gi et ekstra handlingsrom for utvikling av industrien i form av buffer.

Se kapittel 6.1 i vedlegg 1 for mer informasjon.

Grunneiere

Det har vært et informasjonsmøte med grunneiere innenfor urban-høy bebyggelse og midtre hensynssone, da utviklingsmulighetene for disse grunneierne vurderes som mest påvirket av en eventuell endring av hensynssonen. Det har også vært en spørreundersøkelse som ble sendt til alle grunneiere innenfor midtre hensynssone (totalt ca. 190 grunneiere). Det var 44 respondenter. Oppsummert viser innspill fra informasjonsmøtet og resultater fra spørreundersøkelsen at:

- Mange grunneiere er opptatt av hva slags fare en storulykke vil gi, og beredskapsplaner dersom en ulykke oppstår. Noen mener de har fått en økonomisk belastning på grunn av restriksjonene som hensynssonen gir.
- De fleste grunneierne ønsker en innsnevret hensynssone i tråd med nye risikokonturer.
- De fleste grunneiere innenfor områder med lav bebyggelse i sentrumsplanen ønsker at nabolaget utvikles med småskalabebyggelse/ingen utvikling. De fleste grunneiere innenfor områder med urban-høy bebyggelse i sentrumsplanen ønsker at nabolaget utvikles med større utbygging.
- I områder for lav bebyggelse i sentrumsplanen har grunneierne stort sett ingen utviklingsplaner eller planer om mindre oppgraderinger. I områder for urban-høy bebyggelse har de fleste som har svart, planer om utvikling av bebyggelse med flere boenheter. Det er totalt 14 av 44 grunneiere som har svart at de har utviklingsplaner som påvirkes av hensynssonen.

I tillegg har flere grunneiere/utbyggere sendt skriftlige innspill til saken. Se kapittel 6.3 i vedlegg 1 for mer informasjon, og en oppsummering av alle innspill.

Borregaard:

Det har vært flere møter med Borregaard for å få innspill til hvordan en endring av hensynssonen kan påvirke deres fremtidige handlingsrom for utvikling av bedriften. Det har kommet tydelig frem i møtene at Borregaard ønsker å beholde gjeldende hensynssone for storulykke, og at dette er viktig for å kunne videreutvikle bedriften videre. Borregaard har sendt to notater som begrunner deres behov for å beholde dagens hensynssone, et notat 3. februar 2026, og et supplerende notat 11. mai 2026. Se notatene i vedlegg 2. Oppsummert peker Borregaard i notatene spesielt på to scenarier som kan endre risikokonturene i fremtiden:

1. Strengere vurdering av SO₂

Det er betydelig usikkerhet knyttet til datagrunnlaget for giftigheten til SO₂. Det nasjonale instituttet for helse og miljø i Nederland (RIVM), har fremmet forslag om å anvende sikkerhetsfaktorer for å kompensere for usikkerhet. En sikkerhetsfaktor på 2 eller 3 hadde medført betydelig større risikokonturer. Borregaard mener at dette viser at andre europeiske land legger andre og strengere kriterier til grunn. Selv om reguleringer ikke vil gi tilbakevirkende kraft, mener Borregaard at fremtidige utviklinger knyttet til industrivirksomheten vil bli påvirket. Man bør derfor hensynta at internasjonalt og nasjonalt regelverk over tid kan bli strengere.

2. Utvikling/ekspansjon av fabrikkområdet

Fremtidig utvikling av fabrikkområdet kan medføre behov for omlokalisering av ett eller flere storulykkeskjemikalier. Slike omplasseringer vil endre risikobildet og medføre nye beregninger. Hensynssonen fungerer som en ytre grense for hvilke prosesser og lagringsenheter som kan lokaliseres hvor, og hvor industriell ekspansjon kan skje. En reduksjon av hensynssonen vil innskrenke Borregaards fremtidige handlingsrom betydelig. Erfaringer viser at små faglige endringer i forutsetninger og hvordan risikokonturene modelleres, kan gi betydelige utslag i risikokonturenes utstrekning. Borregaard skriver at en redusert hensynssone både vil begrense dagens utviklingsmuligheter og øke sårbarheten for fremtidige innstramminger, og i verste fall gjøre deler av fabrikkområdet uegnet for videreutvikling selv om det er nødvendig for å sikre konkurransekraft, sikkerhet og teknisk modernisering.

Borregaard beskriver i notatet et betydelig langsiktig utviklingsbehov, som vil forutsette en gradvis utvidelse og mulig relokalisering av prosessutstyr og storulykkeskjemikalier. Dersom strengere regelverk legges til grunn og hensynssonen blir innskrenket, vil det få konsekvenser for deres mulighet til å utvikle og modernisere fabrikkområdet.

I notat av 11. mai 2026 viser Borregaard hvordan risikobildet kan endres dersom et sentralt anlegg med farlig kjemikalie gis alternativ lokalisering, mens beregningsmetodikk og akseptkriterier holdes uendret. Dette vises på et kart med grove risikokonturer for to alternative lokaliseringer (sensitivitet A og B). Borregaard presiserer at det knytter seg usikkerhet til resultatene i denne sensitivitetsanalysen, blant annet til endelig utforming, dimensjonering og plassering. Borregaard har på lang sikt behov for å flytte på produksjonslokaler. Borregaard forklarer videre at en slik flytting må skje mens eldre produksjonslokaler er i drift.

Borregaard har også spilt inn et ønske om at kommunen vurderer etablering av en boenhet-kvotest. Det vil si at dersom boliger innenfor hensynssonen rives blir det en del av en kvote som kan brukes et annet sted innenfor hensynssonen, lenger unna bedriften. Hensikten er å flytte boliger lenger unna bedriften, og samtidig skape flere utviklingsmuligheter. Innspillet forutsetter en uendret hensynssone.

Se kapittel 6.2 i vedlegg 1 for mer informasjon.

Kommunedirektørens vurdering

Det fremgår av plan- og bygningslovens § 11-8 første ledd at hensynssoner skal fastsettes basert på hva som anses som nødvendig. Risikokonturene viser et faglig grunnlag for akseptabel risiko i dagens situasjon. Hensynssonen i sentrumsplanen må minst dekke områdene vist i de nye risikokonturene dersom storulykkevirksomheten skal kunne fortsette sin produksjon uten tilpasninger. Samtidig viser Borregaard til at de har behov for utvikling/ekspansjon av fabrikkområde som vil medføre endring og utvidelse av risikokonturene igjen, i tillegg til en usikkerhet rundt fremtidig regelverk for SO₂. En større hensynssone har imidlertid også negative konsekvenser, spesielt på utvikling av deler av sentrumsområdet.

For å vektlegge handlingsrommet for utvikling av industrien mener kommunedirektøren det er behov for konkret dokumentasjon på mulig fremtidig utvikling av bedriften og hvordan dette vil påvirke risikokonturene i fremtiden. Dette har Borregaard sendt over for scenariet som gjelder utvikling/ekspansjon av fabrikk i supplerende notat 11. mai.

Det er samtidig viktig med en forutsigbar hensynssone som kan stå seg over lang tid, uten å revideres jevnlig. Dette mener kommunedirektøren er viktig for å gi forutsigbarhet til både utbyggere og beboere i nærheten av hensynssonen, samt Borregaard. Kommunedirektøren vil presisere at selv om det er tillatt med kontorer i gjeldende midtre hensynssone, er signalene fra utbyggere at det er mest aktuelt med boliger i dette området på grunn av marked og eksisterende bebyggelse.

Kommunedirektøren har også gjort en nærmere vurdering av innspillet om boenhet-kvotep fra Borregaard, og hvordan det eventuelt kan implementeres. Oppsummert ville det vært utfordrende å forvalte en slik ordning. Det krever blant annet at det utarbeides en reguleringsplan for arealet som skal styres med tydelige bestemmelser om hvor det er tillatt med nye boliger og ikke. Det må videre settes en del kriterier/premisser for hva som skal til for å kjøpe opp og utvikle til boligbebyggelse. Det kan bli utfordrende å styre tillatelsene som gis for boligene som kjøpes opp, da det må sikres at disse får en bruksendring til et formål som er tillatt innenfor sonen, eller rives før det tillates nye boenheter. Kommunen har heller ikke mulighet til å styre hvem som selger eller kjøper slike kvoter, og det må eventuelt ta utgangspunkt i et «førstemann til mølla-prinsipp». Det er i tillegg en forutsetning for dette innspillet fra Borregaard at gjeldende hensynssone forblir uendret, noe kommunedirektøren ikke kan tilråde. Kommunedirektøren anbefaler ikke å gå videre med boenhet-kvotep, og vurderer at det er flere ulemper enn fordeler ved en slik ordning. Se mer informasjon i kapittel 6.2.1 i vedlegg 1.

Kommunedirektøren vil skissere tre alternativer for hensynssonen i sentrum:

- **Alternativ 1: Endre hensynssonen i tråd med nye risikokonturer med noen tilpasninger**
Se side 1 i vedlegg 3 for forslag til avgrensning av hensynssonen for alternativ 1. Denne følger stort sett nye risikokonturer for midtre og ytre sone, med unntak av tilpasning til gater, eksisterende eiendomsgrenser og bebyggelse. Indre hensynssone foreslås større enn risikokonturene for indre sone. Dette er fordi det foreslås å avgrense denne til Borregaard sitt eget industriområde, slik at ikke handlingsrommet for utvikling av industrien begrenses innenfor eget område. Innenfor byområdet følger midtre og ytre sone stort sett eiendomsgrenser. Alternativ 1 baserer seg på faglig grunnlag for akseptabel risiko i dagens situasjon.

Fordeler med dette alternativet er at det frigjør store arealer i Sarpsborg sentrum for utvikling. Ulemper med dette alternativet er at Borregaard ikke får handlingsrommet til å utvikle og modernisere bedriften slik de mener er nødvendig i fremtiden. Det vil være

utfordrende å få tillatelse til å utvide hensynssonen igjen på grunn av eksisterende bebyggelse som ligger såpass tett på industrien.

- *Alternativ 2: Beholde gjeldende hensynssone med noen tilpasninger*

Se side 2 i vedlegg 3 for forslag til avgrensning av hensynssonen for alternativ 2. Denne følger stort sett gjeldende hensynssone, med unntak av der risikokonturene er utvidet. Det vises i vedlegget to områder der risikokonturene er utvidet, både i sørvest og i nord.

Fordeler med dette alternativet er at Borregaard får nødvendig handlingsrom for å utvikle og modernisere bedriften slik de mener er nødvendig i fremtiden. Ulemper er at store arealer i Sarpsborg sentrum fortsatt vil ha store begrensninger for utvikling. Kommunedirektøren mener samtidig det er vanskelig å forsvare denne avgrensningen, da den ikke bygger på konkrete beregninger eller dokumentert kunnskap. Avgrensningen bygger på utdaterte risikokonturer som ikke lenger gjelder, og alternativet medfører at flere kvartaler er underlagt unødvendige og urimelig strenge restriksjoner. Dette oppfyller etter kommunedirektørens syn ikke lovverkets krav til nødvendighet og forholdsmessighet.

- *Alternativ 3: Endre hensynssonen i tråd med relevante scenarier oversendt av Borregaard*

Se side 3 i vedlegg 3 for forslag til avgrensning av hensynssonen for alternativ 3. Denne følger stort sett risikokonturene for fremtidige scenarier som er oversendt av Borregaard, i tillegg til nye risikokonturer. Det er gjort tilpasning til gater, eksisterende eiendomsgrenser og bebyggelse, samt at indre sone er avgrenset til Borregaard sitt eget industriområde. For fremtidige scenarier (groveste beregningene) følger midtre og ytre sone kvartaler og gater. Mot nord, for nye risikokonturer, følger midtre og ytre sone eiendomsgrenser.

Fordeler med dette alternativet er at det frigjør store deler av de arealene i Sarpsborg sentrum som er vurdert som mest påvirket av hensynssonen i dag. Deler av disse områdene bærer preg av manglende vedlikehold, og utvikling vil kunne bidra til oppgradering/forskjønnelse. Alternativ 3 kan derfor medføre transformasjon av kvartaler som har størst behov for dette i dag. Alternativet følger også en avgrensning i tråd med konkrete beregninger og dokumentert behov for utvikling. Dette mener kommunedirektøren er en nødvendighet. Ulemper med dette alternativet er at det er usikkerhet knyttet til fremtidige risikokonturer, slik at det kan medføre at flere kvartaler er underlagt unødvendige strenge restriksjoner. Flere eiendommer blir underlagt større begrensninger for utvikling enn i alternativ 1. Borregaard mener samtidig at de ikke får nødvendig handlingsrom til å utvikle og modernisere bedriften i fremtiden, og ønsker en uendret hensynssone (alternativ 2). Hovedbegrunnelsen er usikkerhet knyttet til beregninger som er gjort for de to scenariene, samt usikkerhet knyttet til fremtidig regelverk for SO₂ som kan medføre større risikokonturer.

Kommunedirektøren poengterer at hensynssonen for storulykke må settes på et grunnlag som både er forholdsmessig og faktabasert, da det har en juridisk virkning for alle eiendommer som er underlagt hensynssonen. Kommunedirektøren mener alternativ 3 ivaretar dette best, da den både vektlegger hensyn til byutvikling, samt gir Borregaard et framtidig utviklingspotensial, basert på konkrete scenarier og beregninger av dette. Kommunedirektøren anbefaler på bakgrunn av dette å starte en mindre endring av sentrumsplanen og legge ut alternativ 3 på begrenset høring.

Saken handler kun om området som ligger innenfor sentrumsplanen. Deler av hensynssonen øst for Glomma ligger utenfor. Kommunedirektøren anbefaler at det gjøres en tilsvarende endring av arealplanen for hensynssonen på den andre siden av Glomma senere.

Kommunedirektøren anbefaler samtidig å oppdatere to bestemmelser i sentrumsplanen som henger sammen med hensynssonen for storulykke:

- **Bestemmelse § 3.3 b. i) for indre hensynssone**

I gjeldende bestemmelse står det:

«Dette er i utgangspunktet virksomhetens eget område. Ved tiltak i denne sone skal det gjennomføres ROS-analyse/fareutredning som dokumenterer at sikkerhetskrav kan oppfylles innenfor realistiske rammer. Tiltak som øker fare og utvider risikokonturene tillates ikke»

Forslag til ny bestemmelse:

«Innenfor indre sone tillates ikke noen tiltak som kan medføre flere arbeidsplasser eller besøkende (økt opphold). Unntatt fra dette er tiltak knyttet til storulykkevirksomheten».

Bakgrunnen for endringen er at første setning i dagens bestemmelse oppleves som uklar, da det også finnes andre bedrifter innenfor indre sone. Det er derfor ikke kun avgrenset til Borregaard sitt eget område. Videre framstår den som en beskrivelse av dagens situasjon, heller enn en føring om hva som er tillatt eller ikke tillatt. Det er vanskelig å se hva som er hensikten med denne setningen. Kommunedirektøren ønsker heller ikke å legge flere begrensninger for indre hensynssone enn retningslinjene til DSB, og oppdaterer derfor bestemmelsen i tråd med disse.

- **Bestemmelse § 6.5 b. for S2**

I gjeldende bestemmelse for område S2 (Øst for Sarpsborg Scene) står det:

- «Kvartal 281 og 102 skal utvikles til parkeringshus med mulighet for kombinasjon med bolig. Eksisterende antall boenheter tillates videreført. Det tillates ikke flere boenheter.
- Det tillates ikke ny bebyggelse med forretning, tjenesteyting, kontor, hotell/overnatting eller bevertning, utover mindre tilbygg/påbygg og mindre bod/garasje.
- Området må reguleres før ny bebyggelse eller vesentlig endring av eksisterende bebyggelse tillates. Mindre tilbygg/påbygg, mindre bod/garasje og bruksendring av eksisterende bebyggelse er unntatt reguleringskravet.
- Det kan åpnes for overflateparkering i en overgangsfase inntil parkeringshus er bygd.
- Kvartalene må utvikles med høy estetisk kvalitet og et grønt preg.
- St. Marie gate 28 tillates ikke revet før det foreligger igangsettingstillatelse for utbygging av parkeringshus».

Kommunedirektøren foreslår å endre fra fremtidige sentrumsformål (S2) til eksisterende sentrumsformål med bestemmelse § 3.8 f (Kvartal 281 og 102):

«Det tillates å etablere parkeringshus i tillegg til sentrumsformål. Dersom det etableres parkeringshus, skal området detaljreguleres under ett før utbygging kan starte».

Bakgrunnen for endringen er at det ikke foreligger konkrete planer om parkeringshus i kvartalene i dag, og området ligger i anbefalt alternativ utenfor midtre sone som vil si at det uten gjeldende bestemmelser kan tillates bolig, forretning, med mer.

Kommunedirektøren vurderer det ikke som nødvendig å begrense utviklingen i området dersom hensynssonen endres. Samtidig vil kommunedirektøren beholde muligheten for å bygge parkeringshus i området på sikt.

Kommunedirektøren vurderer at endringene er innenfor rammene for en mindre endring av sentrumsplanen i tråd med pbl. § 11-17. Endringene medfører at følgende dokumenter må oppdateres:

- Plankart med hensynssonen «brann-/eksplosjonsfare H350_01-03»

- Temakart hensynssoner storulykkerisiko
- Planbestemmelser; § 3.3 b i. for indre sone og § 6.5 b. for S2
- Mindre justeringer/oppdateringer i øvrige plandokumenter som planbeskrivelse og ROS-analyse. Her bør det vises til ny risikoanalyse og hensynssone.

Videre prosess

Med bakgrunn i overnevnte anbefaler kommunedirektøren å starte en mindre endring av sentrumsplanen, og legge ut alternativ 3 for endret hensynssone for storulykke på begrenset høring i minimum 3 uker. På grunn av sommerferie forlenges høringsperioden. Samtidig legges mindre endring av bestemmelse § 6.5 b. for S2 og § 3.3 b. i) for indre hensynssone ut på begrenset høring. Berørte myndigheter, Borregaard og berørte grunneiere varsles direkte. Høringen vil i tillegg kunngjøres i Sarpsborg Arbeiderblad og på Sarpsborg kommunes nettside.

Videre vil kommunedirektøren behandle innspill fra høringsperioden, og legge frem en sak høsten 2026 om vedtak av mindre endring av sentrumsplanen for hensynssonen med tilhørende bestemmelser. Sluttbehandlingen vil legges frem i formannskapet og bystyret.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi: Endring av hensynssonen medfører ikke direkte økonomiske konsekvenser for kommunen.

Miljø: Endring av hensynssonen medfører ikke vesentlige konsekvenser for miljø.

Folkehelse: Endringen kan medføre økt utvikling i områder som tidligere var berørt av hensynssonen og dermed bidra positivt til fremtidig bymiljø.

Kommunedirektørens anbefaling:

1. Det settes i gang en mindre endring av sentrumsplanen for å legge ut følgende på begrenset høring:
 - a. Forslag til endring av hensynssone for storulykke i tråd med alternativ 3 (se konkret avgrensning på side 3 i vedlegg 2). Plandokumenter oppdateres i tråd med ny hensynssone og nye risikokonturer.
 - b. Forslag til revidert bestemmelse av § 3.3 b. i) for indre hensynssone: «Innenfor indre sone tillates ikke noen tiltak som kan medføre flere arbeidsplasser eller besøkende (økt opphold). Unntatt fra dette er tiltak knyttet til storulykkevirksomheten».
 - c. Bestemmelse § 6.5 b. S2 (framtidig sentrumsformål) foreslås erstattet med § 3.8 f. (eksisterende sentrumsformål): «Det tillates å etablere parkeringshus i tillegg til sentrumsformål. Dersom det etableres parkeringshus, skal området detaljreguleres under ett før utbygging kan starte».
2. Det gjennomføres en tilsvarende mindre endring av hensynssone for storulykke knyttet til Borregaard i arealplanen.