

Arkivsak-dok. 25/03968-9
Saksbehandler Emilie Cosson-Eide

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
05.06.2025
19.06.2025

Sak nr.
71/25

Høring - Regionale planer

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Inge M. Bilet, Ann-Magritt Holøs

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune oversender saksframlegget med vedlegg som høringsuttalelse til forslag til tre regionale planer.
2. Sarpsborg kommune mener at fylkeskommunen må utarbeide planene på nytt. Dersom det ikke gjøres omfattende endringer av retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet, vil kommunen kreve at saken bringes inn for departementet i tråd med pbl § 8-4.

Vedlegg:

Vedlegg 1 - Kommunedirektørenes kommentarer, Søndre Østfold
Vedlegg 2 - Tilleggs kommentarer fra Sarpsborg kommune
Vedlegg 3 - Kart areal typer, Sarpsborg kommune, tiltak skal ikke skje, A3
Vedlegg 4 - Kart areal typer, Sarpsborg kommune, tiltak skal unngås, A3
Vedlegg 5 - Arealer i Sarpsborg som kommer i konflikt med de to foreslåtte regionale planbestemmelsene
Vedlegg 6 - Høringsbrev fra Østfold fylkeskommune
Vedlegg 7 - Regionale planer for Østfold 2025-2040 - Høringsutkast
Vedlegg 8 - Alternativ a) med retningslinjer og overgangsbestemmelse
Vedlegg 9 - Alternativ b) med retningslinjer, overgangsbestemmelse og bestemmelser
Vedlegg 10 - Handlingsprogram regionale planer - Høringsutkast
Vedlegg 11 - Rapport_Vurderinger av bærekraft variant a med retningslinjer
Vedlegg 12 - Rapport_Vurderinger av bærekraft variant b med planbestemmelser
Vedlegg 13 - Konsekvensutredning av regional plan for areal og mobilitet variant a med retningslinjer
Vedlegg 14 - Konsekvensutredning av regional plan for areal og mobilitet Versjon b
Vedlegg 15 - ABC-veileder

Sammendrag:

Fylkesutvalget i Østfold fylkeskommune vedtok 13.02.2025 å sende på høring forslag til tre regionale planer:

- Regional plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd, 2025-2040
- Regional plan for kompetanse og verdiskaping, 2025-2040
- Regional plan for areal og mobilitet, 2025-2040

Høringsfristen er 1. juli 2025.

Kommunedirektørene i Søndre Østfold har gjennomgått planene og vurdert hvilke konsekvenser disse vil ha for Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Aremark og Hvaler kommuner. Administrasjonen i kommunene har utarbeidet i fellesskap et saksframlegg og vedlegg med kommentarer. Disse behandles av Søndre Østfold Interpolitiske Råd (IPR-et) 28.05.2025. Vedtaket vil ettersendes formannskapet så snart det foreligger.

Dette saksframlegget er i hovedsak i tråd med saken som behandles av IPR-et, men med noen tillegg fra kommunedirektøren i Sarpsborg.

Kommunedirektørene i Søndre Østfold vurderer at plan for areal og mobilitet innebærer en vesentlig innskrenkning av det lokale selvstyret. Gjennomføring av de tre planene vil være svært ressurskrevende for kommunene. Det er i tillegg målkonflikter mellom ulike delmål som ikke er vurdert i planene. Kommunedirektørene er bekymret for at planene vil kunne bidra til å gjøre Østfold mindre attraktiv som næringsregion, og etterlyser en bedre vurdering av dette.

Kommunedirektørene i Søndre Østfold mener kommunene ikke bør akseptere planene slik de foreligger nå. Planene må utarbeides på nytt. Spesielt retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet må endres betydelig.

Kommunedirektørene anbefaler at kommunene krever at planene, og regionale planbestemmelser, bringes inn for departementet, dersom de vedtas uten vesentlige endringer.

Kommunedirektøren i Sarpsborg anbefaler at dette saksframlegget med vedlegg 1-5 utgjør Sarpsborg kommunes uttalelse til forslag til regionale planer. Uttalelsen sendes Østfold fylkeskommune.

Utrekning:

Fylkesutvalget i Østfold fylkeskommune vedtok 13.02.2025 å sende på høring forslag til tre regionale planer:

- Regional plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd, 2025-2040
- Regional plan for kompetanse og verdiskaping, 2025-2040
- Regional plan for areal og mobilitet, 2025-2040

Høringsfristen er 1. juli 2025.

Administrasjonen i kommunene har utarbeidet i fellesskap et saksframlegg og vedlegg med kommentarer. Disse behandles av IPR-et 28.05.2025. Vedtaket vil ettersendes formannskapet så snart det foreligger.

Dette saksframlegget er i hovedsak i tråd med saken som behandles av IPR-et, men med noen tillegg fra kommunedirektøren i Sarpsborg.

Hovedtrekk i de tre planene

Planene er presentert i ett dokument. Planene har til sammen 19 delmål og 42 strategier for utvikling av Østfold frem mot 2040. Planene skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål og skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.

Planene legger til grunn de langsiktige utviklingsmålene mot 2040 vedtatt i regional planstrategi for Østfold i juni 2024. Blant disse er eksempelvis mål om at hensynet til naturen og planetens tålegrense skal være grunnleggende for all samfunnsutvikling i Østfold, at alle mennesker i Østfold skal ha verdige og meningsfylte liv, at Østfold skal ha høy sysselsetting og at fylket skal være en nyskapende, internasjonalt konkurransedyktig og mangfoldig næringsregion. Se de langsiktige utviklingsmålene i planutkastet i vedlegg 7, side 4-5.

De langsiktige utviklingsmålene er konkretisert gjennom 19 delmål:

1. Klimagassutslippene i Østfold er redusert med 60% innen 2030 og 80 % innen 2040.
2. I 2040 produseres det like mye energi som det forbrukes i Østfold.
3. I 2040 er all energiproduksjon og -bruk i Østfold fossilfri eller avfallsbasert.
4. Forbruket av areal er redusert og innen 2040 har fylket nærmet seg natur- og arealnøytralitet.
5. Fylkets vassdrag, land-, og havområder er bevart, beskyttet og restaurert i tråd med naturavtalen.
6. Dyrket og dyrkbar mark i Østfold blir ikke omdisponert.
7. I 2040 er veksten i transportbehovet og personbiltrafikken i fylket redusert. I byvekstavtaleområdene er personbiltransporten på samme nivå eller lavere enn referanseåret 2023 innen 2033 og ytterligere redusert innen 2040.
8. Innen 2030 er andelen som er godt fornøyd med livet økt i hele befolkningen, og forskjellene mellom utdanningsgrupper er redusert.
9. Innen 2030 skal andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt reduseres betydelig og ligge under 10%.
10. Sysselsettingsandelen i Østfold har økt og er i 2040 over landssnittet.
11. Andelen elever som fullfører og består videregående skole er økt og i 2040 er andelen som fullfører og består utdanning i løpet av 6 år fra oppstart, blant de høyeste i landet.
12. Omstillingsevnen i fylkets næringsliv er styrket.
13. Verdiskapingen og produktiviteten i Østfold er økt.
14. I 2040 er Østfold ledende i Norge på sirkulær økonomi.
15. Kompetansegapet mellom tilbudt og etterspurt kompetanse er redusert.
16. Østfolds innbyggere har tilgang til gode offentlige tjenester og tilbud.
17. Tilliten til offentlige myndigheter i Østfold er høyere enn gjennomsnittet i Norge.
18. Den sosiale tilliten i Østfold – tilliten mellom mennesker – er høyere enn gjennomsnittet i Norge.
19. Vi har etablerte samarbeidsstrukturer, god samhandling og sterke og forpliktende partnerskap i og utenfor fylket, som gjør at vi sammen kan nå våre mål.

Planene har et felles handlingsprogram med forslag til tiltak for perioden 2025-2028. Ansvar for gjennomføring av tiltakene ligger i stor grad på kommunene, og på andre offentlige, private og frivillige aktører.

Planene erstatter 12 tidligere planer, inkludert fylkesplanen Østfold mot 2050 vedtatt i 2018.

Regional plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd tar for seg sosial bærekraft. Planen inneholder 9 strategier, som er rettet mot å bedre levekårene og å øke innbyggernes samfunnsdeltakelse.

Regional plan for verdiskaping og kompetanse tar for seg økt deltakelse i arbeid- og samfunnsnivå samt økt omstilling i næringslivet og det grønne skiftet. Denne planen har 11 strategier.

Regional plan for areal og mobilitet tar for seg blant annet fylkets arealutvikling. Planen består av 22 strategier. Planen inneholder retningslinjer og bestemmelser (to alternativer), en konsekvensutredning, et plankart, 4 temakart, samt en veileder for lokalisering av næringsvirksomheter.

Fylkeskommunen skriver i sitt høringsbrev at plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd og plan for verdiskaping og kompetanse i første rekke er mobiliserende og samordnende. Det innebærer at samfunnsaktørene enes om hva som er de regionale utfordringene, hvor de vil med utviklingen av Østfoldsamfunnet, og hvordan det skal samarbeides regionalt. Regional plan for areal og mobilitet skal ifølge fylkeskommunen også ha en mobiliserende og samordnende rolle, men gir i tillegg formelle føringer for kommunenes arealplanlegging. Alternativet med regionale planbestemmelser har også direkte innvirkning på muligheten til å bygge på enkelte eiendommer, også dem som er regulert og har en utbyggingsmulighet i dag.

Fylkeskommunen har fått utført en vurdering av planenes virkning opp mot FNs 17 bærekraftsmål, som også er blant plandokumentene sendt på høring.

Se høringsdokumentene i vedlegg 6-15.

Prosessen fram til nå

Store deler av planene stammer fra plangrunnlaget utarbeidet av Viken fylkeskommune. Etter oppsplitting av Viken fylkeskommune behandlet fylkestinget i Østfold sak om «Veivalg for oppstart av regional planlegging i Østfold» (15.02.2024). Fylkestinget vedtok å ikke starte arbeidet på nytt, men heller avslutte prosessen med utgangspunkt i plangrunnlaget fra Viken fylkeskommune.

Det er gjort en betydelig jobb med å redusere antall delmål i planen sammenlignet med plangrunnlaget – fra 65 til 19 delmål. Strategier og retningslinjer er justert, og det er utarbeidet et handlingsprogram, en konsekvensutredning og en vurdering opp mot FNs bærekraftsmål.

Fylkeskommunen har hatt et medvirkningsopplegg for hver av de tre planene. Kommunene har vært invitert til flere samlinger og møter hvor ulike temaer er drøftet. For plan for areal og mobilitet, skriver fylkeskommunen at det er etter at konsekvensutredningen forelå, høsten 2024, at det er vurdert at det er behov for et alternativ b med regionale planbestemmelser, som i større grad ivaretar hensynet til miljømessig bærekraft.

Kommunedirektørenes vurdering – felles for Søndre Østfold

Kommunedirektørene i Søndre Østfold har gjennomgått planene og vurdert hvilke konsekvenser disse vil kunne ha for Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Aremark og Hvaler kommuner. Siden det er retningslinjene og bestemmelsene i plan for areal og mobilitet som er mest inngripende for kommunene, er det mest fokus på hva disse vil innebære for kommunene. Se vedlegg 1.

Kommunedirektørene mener kommunene ikke bør akseptere planene slik de foreligger nå. Spesielt retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet må endres betydelig. Dette gjelder både alternativ a og b. Begrunnelsen er som følger:

- Planene gir svært lite rom for det lokale selvstyret. Kommunenes mulighet for å gjøre avveininger mellom ulike hensyn blir vesentlig innskrenket. Planen åpner for at fylkeskommunen i svært stor grad kan stoppe initiativer om utvikling i fylket. Det legges opp til utstrakt bruk av innsigelser og samtykkebehandling. Statsforvalter og andre sektormyndigheter har gjennom sine ansvarsområder i oppgave å følge opp

kommunene slik at overordnede og nasjonale målsettinger etterleves. Å etablere en ytterligere instans som skal gjøre mer av dette, vurderes som lite hensiktsmessig og ikke ønskelig. Kommunedirektørene mener planene i større grad må gi uttrykk for fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

- Gjennomføring av planene vil kreve svært store ressurser fra kommunene. Dette er ressurser som kommunene ikke har. Planene legger opp til at kommunene er ansvarlige for gjennomføring av mange av tiltakene i handlingsprogrammet. Gjennomføring er ikke mulig uten en oppskalering av administrasjonene, både i kommunene og i fylkeskommunen. Planene er ikke gjennomførbare for kommunene med dagens økonomiske situasjon. Fylkeskommunen må i tilfelle ta et vesentlig større ansvar for gjennomføring.
- Planene innfører nye krav til utredninger, kartlegginger og øvrig dokumentasjon for utbyggingssaker. Noe vil måtte gjennomføres av kommunene, andre av private aktører. Kommunedirektørene vurderer at summen av kravene vil kunne bremse utviklingen. Spesielt for små kommuner er stadig mer kompliserte og byråkratiske prosesser en stor utfordring. Hva som er beslutningsrelevant dokumentasjon i den enkelte saken, kan ikke fastsettes i en regional plan.
- Retningslinjer vil samlet sett innebære betydelige begrensninger for næringsvirksomhetens mulighet til å etablere seg eller utvikle seg i Østfold. Det vil gi konsekvenser for Østfolds attraktivitet sammenlignet med andre fylker, noe som ikke er vurdert i planene.
- Retningslinjer (og eventuelle bestemmelser) i plan for areal og mobilitet gjør at noen av delmålene i de tre planene umulig kan nås. Det gjelder spesielt retningslinjer om arealforvaltning og energiproduksjon, sett opp mot mål om en konkurransedyktig næringsregion, høy sysselsetting og økt kraftproduksjon. Det er fint med en vurdering av planenes konsekvenser opp mot FNs 17 bærekraftsmål, men minst like viktig er en vurdering av retningslinjer og bestemmelsers virkning opp mot planenes delmål. Kommunedirektørene vurderer at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt så lenge denne vurderingen ikke er gjort.
- Planene krever at kommunene stiller krav i plansaker som kommunedirektørene mener det ikke finnes hjemmel for, eller hvor hjemlene er svært usikre. Myndigheters inngrep overfor den enkelte må ifølge legalitetsprinsippet i Grunnloven ha grunnlag i lov. At en regional plan har slike krav stiller kommunene i en svært vanskelig situasjon framover.
- Det må foreligge mer utfyllende dokumentasjon for temakartene. Det må komme fram hvilket grunnlag og hvilke vurderinger som er gjort ved utarbeidelsen av temakart om kulturlandskap/-miljø og friluftsliv. Grunnlaget for avgrensning av Fjellalandskapet etterlyses.

Kommunedirektørene viser til vedlegg 1 for utfyllende kommentarer til de tre planene. Kommunedirektørene støtter flere grep. Antall delmål er redusert betraktelig i planene sammenlignet med plangrunnlaget utarbeidet av Viken fylkeskommune, noe som vurderes som svært positivt. Det er også et godt grep å erstatte 12 tidligere fylkesplaner med 3 planer. Kommunedirektørene ser at det er gjort omfattende arbeid, med det er fortsatt behov for store endringer for at kommunene skal akseptere planene. Spesielt gjelder dette plan for areal og mobilitet.

Plan- og bygningsloven § 8-4 åpner for at en kommune som er direkte berørt av regional plan og som har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan kreve at saken bringes inn for departementet.

Kommunedirektørene mener kommunene ikke bør akseptere planene slik de foreligger nå. Alle planer må bearbeides, men spesielt retningslinjer og bestemmelser til plan for areal og mobilitet må endres betydelig. Fylkeskommunen må utarbeide et nytt alternativ, spesielt for plan for areal og mobilitet.

Tilleggsvurderinger fra kommunedirektøren i Sarpsborg kommune

Det er flere forhold som det ikke var naturlig å ta opp i saken til Søndre Østfold IPR, men som kommunedirektøren mener er viktige å ta opp for Sarpsborg kommune sin del. Disse er beskrevet i vedlegg 2.

Det er tegnet en langsiktig grense for tettstedet Sarpsborg på forslag til regionalt plankart. Kommunedirektøren mener det er naturlig å innlemme bebyggelsen på Hasle innenfor grensa for tettstedet. Det bør også vises med symbol på kartet at det åpnes for et framtidig datasenter på Hasle.

Kommunedirektøren mener at forbudet mot nye boliger i en sone på 3 km fra den langsiktige utbyggingsgrensen, bør tas ut. Dette fordi kommunedirektøren ikke ser at det er flere ulemper med fortetting i områder som Ise eller Stikkaåsen, enn spredt boligbebyggelse lenger enn 3 km fra grensa.

Borregaard, Kampenes og Hasle er omtalt i planen som potensielle regionale næringsområder. Kommunedirektøren mener områder med besøkende og/eller ansatte med et regionalt «nedslagsfelt», som for eksempel Grålum eller Kalnes, bør kunne defineres som regionale næringsområder.

Følgende temaer er også omtalt i vedlegg 2:

- Avgrensning av handelsområder for store varer (Tunejordet og Alvim øst)
- Temakart friluftsliv
- Temakart kulturlandskap og kulturmiljø
- Arealtyper i Sarpsborg som ikke skal bebygges jf. to retningslinjer – to syntesekart
- Arealer i Sarpsborg som er avsatt til utbygging og kommer i konflikt med de to foreslåtte regionale planbestemmelsene

Kommunedirektørens anbefaling

Kommunedirektørene i Søndre Østfold anbefaler at det vedtas at kommunene krever at planene, og regionale planbestemmelser, bringes inn for departementet med hjemmel i pbl § 8-4. Dette dersom planene vedtas uten at innretningen i planene, og særlig plan for areal og mobilitet, blir vesentlig endret.

Kommunedirektøren anbefaler at dette saksframlegget med vedlegg 1-5 sendes til Østfold fylkeskommune som Sarpsborg kommunes uttalelse til forslag til regionale planer.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi: Plan for areal og mobilitet har krav til dokumentasjon og kartlegging som vil gjøre planarbeid mer tid- og kostnadskrevende for kommunen. Kommunen er ansvarlig eller delansvarlig for gjennomføring av mange av tiltakene i handlingsprogrammet. Kommunedirektøren mener planene ikke er gjennomførbar for kommunen med dagens situasjon. I plan for verdiskaping og kompetanse er det fokus på grønne næringer, omstilling og innovasjon. Delmålene får godt fram at Østfoldsamfunnet må jobbe for økt verdiskaping og økt sysselsettingsandel, noe kommunedirektøren støtter. Samtidig er kommunedirektøren bekymret for at retningslinjer/bestemmelser i plan for areal og mobilitet vil bidra til å gjøre Østfold mindre attraktivt som næringsregion, noe som vil gjøre det umulig å nå noen av målene innen økonomisk bærekraft. Kommunedirektøren er enige i behovet for å ta grep for å unngå store tap av arealer som er viktige for blant annet natur, klima og matproduksjon, men mener planene ikke må legge opp til at Østfold blir mindre konkurransedyktig enn andre fylker.

Miljø: Kommunedirektøren vurderer at planene har et stort fokus på miljømessig bærekraft. Det er svært ambisiøse delmål om klima, natur og energi. Kommunedirektørene mener det er målkonflikter både mellom miljømessig bærekraft og de andre perspektivene, og innad mellom natur/miljø og klima. Disse er ikke håndtert. Innenfor temaet energi vurderer kommunedirektøren at det er hensyn til natur/miljø som veier tyngst i retningslinjer/bestemmelser, noe som gjør at delmål om klima og energi vil være vanskeligere å nå.

Folkehelse: Kommunedirektøren vurderer at plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd har strategier og tiltak som vil bidra positivt til sosial bærekraft. Også plan for areal og mobilitet vil kunne bidra positivt gjennom strategier om blant annet mer aktive transportformer, ivaretagelse av friluftsområder, kulturminner og kulturmiljøer, eller gjennom områdesatsinger. Planen har gjennomgående et fokus på samarbeid, men vil kreve svært store ressurser av kommunene. Kommunedirektørene vurderer at det er behov for å ta hensyn til kommunenes vanskelige økonomiske situasjon. Det framstår også for kommunedirektørene som uklart om plan for areal og mobilitets innretning i praksis vil stå i veien for flere av delmålene og strategiene i plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd.