

Arkivsak-dok. PLAN-26/00249-1
Saksbehandler Ingrid Ekeli Boge

Saksgang
Formannskapet 2023-2027

Møtedato
26.03.2026

Sak nr.

Mindre endring av kommuneplanens arealdel 2024-2036 og kommunedelplan for kystsonen 2022-2034

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Emilie Cosson-Eide, Hege Hornnæs

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune legger ut følgende endring av kommuneplanens arealdel 2024 – 2036 på begrenset høring: §2 Planens rettsvirkning og § 3.11 Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde H910. (Reguleringsplaner som går foran kommuneplanens arealdel 2024 – 2036 ved motstrid). Forslag til nye bestemmelser legges ut slik de framgår av saksframlegget.
2. Sarpsborg kommune legger ut følgende endring av kommunedelplan kystsonen 2022 – 2034 på begrenset høring: § 2 Planens rettsvirkning og § 3.6: Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. (Reguleringsplaner som går foran kommunedelplan kystsonen 2022 – 2034 ved motstrid). Forslag til nye bestemmelser legges ut slik de framgår av saksframlegget.

Vedlegg:

- Vedlegg 1 - Bestemmelser, kommuneplanens arealdel, datert 09.10.2025
- Vedlegg 2 - Bestemmelser, kystsoneplanen, datert 17.10.2025
- Vedlegg 3 - Forslag til bestemmelser, KPA, datert 19.03.2026, med spor endringer
- Vedlegg 4 - Forslag til bestemmelser, kystsoneplanen, datert 19.03.2026, med spor endringer
- Vedlegg 5 - Kart, Reguleringsplaner som går foran arealplanen
- Vedlegg 6 - Kart, Reguleringsplaner som går foran kystsoneplanen
- Vedlegg 7 - Forslag til bestemmelser, KPA, datert 19.03.2026, uten spor endringer
- Vedlegg 8 - Forslag til bestemmelser, kystsoneplanen, datert 19.03.2026, uten spor endringer
- Vedlegg 9 - Tabell, nye reguleringsplaner som går foran arealplanen
- Vedlegg 10 - Tabell, nye reguleringsplaner som går foran kystsoneplanen

Sammendrag:

I en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) den 15.05.2025, kommer det frem at hensynssone H910 ikke kan brukes til å fastsette at reguleringsplaner

skal gå foran kommune(del)plan ved motstrid, men at dette isteden må hjemles i pbl. §1-5. Dette stemmer ikke med hvordan kommunen har benyttet hensynssonen og hjemmelsgrunnlag i kystsoneplan og arealplan (pbl. §11-8f). Kommunedirektøren foreslår derfor en mindre endring av kommuneplanens arealdel 2024–2036 (arealplanen) og kommunedelplan kystsonen 2022–2034 (kystsoneplanen). Dette vil sikre at hjemmelsgrunnlaget blir riktig for hvilke reguleringsplaner som går foran overordna planer ved motstrid.

Kommunedirektøren anbefaler at reguleringsplaner som allerede står på listen over planer som skal gå foran arealplanen og kystsoneplanen ved motstrid, videreføres uten ny vurdering. Kommunedirektøren anser at anbefalingen er i samsvar med bystyrets intensjon ved behandling av arealplanen og kystsoneplanen.

Reguleringsplaner som er vedtatt etter arealplanen og kystsoneplanen er nyere og gjelder foran de overordnede planene. Disse reguleringsplanene foreslås derfor også tatt inn på lista for å sikre at de fortsatt gjelder foran ved eventuell motstrid. I tillegg mener kommunedirektøren det er behov for å ta inn to reguleringsplaner som er vedtatt før arealplanen og som ikke ligger på listen over planer som gjelder foran arealplanen, men som i senere tid har fått vedtatt mindre endringer.

Kommunedirektøren anbefaler at de mindre endringene av arealplanen og kystsoneplanen legges ut på begrenset høring i minimum 3 uker i perioden april-mai 2026.

Utredning:

Bakgrunn

Det er etter plan- og bygningsloven flere typer arealplaner: kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner. Plan- og bygningsloven § 1-5 fastslår at det er nyeste plan som gjelder i tilfeller der det er motstrid mellom planene. I kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner kan man imidlertid slå fast at noen reguleringsplaner fortsatt skal gå foran overordnet plan ved motstrid.

I kommuneplanens arealdel, Sarpsborg 2024-2032 (arealplanen) og kommunedelplan for kystsonen, Sarpsborg 2022-2034 (kystsoneplanen) er det vist med hensynssone på plankartet med tilhørende bestemmelse hvilke reguleringsplaner som skal gå foran ved motstrid. Det er i tillegg en liste med disse reguleringsplanene som vedlegg til bestemmelsene. Dette ble gjort i tråd med daværende veiledning fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

I [tolkningsuttalelse av 15.05.2025](#) har Kommunal- og distriktsdepartementet kommet med en ny vurdering. Departementet mener nå at det må fremgå tydelig av selve vedtaket for kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner hvilke reguleringsplaner som skal gå foran ved motstrid. Dette er ikke gjort i arealplanen og kystsoneplanen. På bakgrunn av dette er det behov for å gjennomføre en mindre endring av arealplanen og kystsoneplanen for å ivareta intensjonen i gjeldende planer. Mindre endringer sendes på begrenset høring. Begrenset høring er en forenklet høringsprosess, der kun berørte parter inviteres til å uttale seg. Varigheten er vanligvis 3 uker istedenfor 6 uker som i en fullstendig høringsrunde.

Reguleringsplaner som skal gå foran arealplanen og kystsoneplanen

Det kan skilles mellom følgende reguleringsplaner:

- Reguleringsplaner som står på lista i gjeldende arealplan og kystsoneplan og som videreføres til å gå foran overordnet plan
- Reguleringsplaner vedtatt etter vedtak av arealplanen i oktober 2024 og kystsoneplanen i desember 2022. Disse er nyere enn arealplanen eller

kystsoneplanen, og etter pbl § 1-5 gjelder de foran ved motstrid. Nå som det skal gjøres et nytt vedtak av arealplanen og kystsoneplanen, er det viktig å inkludere dem på lista for å unngå at nyere plan, dvs. arealplanen eller kystsoneplanen, går foran ved motstrid.

- Reguleringsplaner vedtatt før vedtak av arealplanen eller kystsoneplanen, som ikke står på listen over de reguleringsplanene som gjelder foran gjeldende arealplan og kystsoneplan, men som har fått en mindre endring i etterkant av vedtakene av de overordnede planene. Det er to reguleringsplaner innenfor avgrensningen arealplanen som er berørt av dette og ingen reguleringsplaner innenfor kystsoneplanen.

Reguleringsplaner vedtatt før arealplan, men som har fått vedtak av mindre endring etterpå

Kommunedirektøren har kartlagt de to reguleringsplanene som har gjennomgått mindre endring for å sjekke eventuell motstrid mellom reguleringsplanene og arealplanen. Dette er gjort etter følgende metodikk:

- Sammenligning av arealformål i reguleringsplan og overordnet plan.
- Vurdering av reguleringsbestemmelser og relevante bestemmelser i overordnet plan, herunder bestemmelser om arealbruk, utnyttelse, volum, parkering, handel, miljø- og naturhensyn og tekniske krav

Vurdering av reguleringsplanene som har fått mindre endring etter vedtak av arealplan

E6 Svingenskogen – Skadalen, PlanID 35016. Opprinnelig vedtatt 30.04.2003, mindre endring vedtatt 12.07.2023.

Reguleringsplan berører både arealplanen og kystsoneplanen. Reguleringsplanen går foran kystsoneplanen ved motstrid, men den er ikke på listen over planer som går foran arealplanen. Det er deler av reguleringsplanen som ikke samsvarer med arealplanen. For eksempel er det noen få eiendommer som er avsatt til boligformål i reguleringsplanen, men som er avsatt til landbruk, natur og friluftsliv (LNF) i arealplanen. Det er også noen arealer regulert til vei og annen veigrunn, men som er avsatt til LNF i arealplanen.

Reguleringsplanen er allerede utbygd, men ved mindre tiltak kan det være behov for dispensasjoner dersom arealplanen går foran. Kommunedirektøren vurderer at det ikke vil gi negative konsekvenser på miljø og samfunn dersom reguleringsplanen går foran arealplan ved motstrid. Det kommer heller ikke i konflikt med nasjonale eller regionale interesser. Det er i tillegg hensiktsmessig at planen går foran overordnet plan både i kystsoneplanen og arealplanen. Kommunedirektøren anbefaler at detaljreguleringsplan for E6 Svingenskogen – Skadalen skal gå foran arealplanen ved motstrid.

Holteskogen næringsområde PlanID 26030. Opprinnelig vedtatt 01.10.2014, Mindre endring vedtatt 17.10.2024

Hensikten med den mindre endringen var å slå sammen 3 eiendommer til ett større sammenhengende område for industri- og næringsbebyggelse som igjen sikret bedre manøvreringsareal. Dette medførte ikke motstrid med overordnet plan. Men denne eldre reguleringsplanen åpner for noe mer parkering, og ved å la reguleringsplanen virke foran arealplanen vil dette bli gjeldende. Kommunedirektøren mener likevel at det vil gi minimale konsekvenser og at forutsigbarheten ved å la siste vedtak gjelde er viktigere. Kommunedirektøren anbefaler at reguleringsplanen for Holteskogen Næringsområde skal gå foran arealplanen ved motstrid.

Forslag til endring av planbestemmelse og plankart:

I tolkningsuttalelsen fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) den 15.05.2025, kommer det frem at hjemmel for at reguleringsplaner kan gjelde foran overordnet plan ligger i pbl. §1-5. Dette stemmer ikke med hvordan kommunen har benyttet hjemmelsgrunnlag i arealplan og kystsoneplan (pbl. §11-8f). Ordlyd i gjeldende bestemmelse kan også medføre tvil om overordnede planer vil supplere der reguleringsplanen er taus. For å gjøre dette klarere foreslås å endre planbestemmelsen slik at den hjemles i pbl. §1-5 og det presiseres at reguleringsplanen går foran arealplan og kystsoneplanen ved motstrid. Kommunedirektøren anser at forslaget er i samsvar med bystyrets intensjon ved behandling av arealplanen og kystsoneplanen.

I tolkningsuttalelsen fra departementet framkommer også at H910 ikke kan brukes til å fastsette at reguleringsplaner skal gå foran kommune(del)plan ved motstrid. For at det skal komme tydelig frem av planen om reguleringsplaner skal gjelde foran overordnet plan, anbefaler kommunedirektøren at reguleringsplanene vises som bestemmelsesområde (#1 – planID) i plankartet, slik at rettsvirkningen også fremgår av plankartene. Endringene vil være en presisering av rettsvirkningene i tråd med plan- og bygningsloven og departementets føringer.

AREALPLANEN

Eksisterende bestemmelser i arealplanen:

§ 2 Planens rettsvirkning (jf.pbl. § 11-6)

Retningslinje til § 2

Kommuneplanens arealdel fastsetter arealbruken i kommunen. Planen gir også rammer for nye kommunedelplaner og reguleringsplaner og er bindende for alle nye tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-6, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m.

Kommuneplanens arealdel går ved eventuell motstrid foran arealformål og/eller bestemmelse i eldre reguleringsplan for samme areal med mindre annet er fastsatt i § 3.11, jf. pbl § 1-5. Dersom det ikke er motstrid vil reguleringsplanen, som er en mer detaljert plan enn kommuneplanen, gjelde.

Kommuneplanens arealdel omfatter ikke områdene avsatt i:

- a) Kommunedelplan Sarpsborg sentrum 2019-2031, vedtatt 20.06.2019*
- b) Kommunedelplan Langemyr-Langemyrfjellet 2005-2016, vedtatt 21.09.2006*
- c) Kommunedelplan InterCity dobbeltspor Fredrikstad Sarpsborg (delstrekning Borg bryggerier-Klavestad) og fv. 118 Ny Sarpsbru, vedtatt 08.10.2021*
- d) Kommunedelplan for kystsonen 2022-2034, vedtatt 15.12.2022*

§ 3.11 Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde H910 (jf. pbl. § 11-8 f)
Innenfor områdene vist som hensynssone H910 og listet opp i vedlegg gjelder reguleringsplanen med tilhørende bestemmelser uendret.

Retningslinje til § 3.11: Ved motstrid mellom reguleringsplanen som er vist med hensynssone H910 og kommuneplanen, gjelder reguleringsplanen. I tilfeller hvor reguleringsplanen er taus, gjelder bestemmelsene i kommuneplanen.

Forslag til nye bestemmelser i arealplanen (ny tekst i **uthevet** og fjernet tekst med ~~overstrek~~)

§ 2 Planens rettsvirkning (jf.pbl. § 11-6 **1-5**)

~~Retningslinje til § 2~~

- a. Kommuneplanens arealdel fastsetter arealbruken i kommunen. Planen gir også rammer for nye kommunedelplaner og reguleringsplaner og er bindende for alle nye tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-6, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m.
- b. Kommuneplanens arealdel går ved eventuell motstrid foran arealformål og/eller bestemmelse i eldre reguleringsplan for samme areal med mindre annet er fastsatt **c** i § 3.11, jf. ~~pbl § 1-5~~. Dersom det ikke er motstrid vil reguleringsplanen, som er en mer detaljert plan enn kommuneplanen, gjelde.
- c. **I medhold av plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd skal reguleringsplanene som er listet opp i vedlegg med tilhørende bestemmelser gå foran kommuneplanens arealdel ved motstrid. I tilfeller hvor reguleringsplanen er taus, gjelder bestemmelsene i kommuneplanens arealdel.**

Reguleringsplanene vises som bestemmelsesområde #1 – planID i plankartet.

- d. Kommuneplanens arealdel omfatter ikke områdene avsatt i:
 - a) i Kommunedelplan Sarpsborg sentrum 2019-2031, vedtatt 20.06.2019
 - b) ii Kommunedelplan Langemyr-Langemyrfjellet 2005-2016, vedtatt 21.09.2006
 - e) iii Kommunedelplan InterCity dobbeltspor Fredrikstad Sarpsborg (delstrekning Borg bryggerier-Klavestad) og fv. 118 Ny Sarpsbru, vedtatt 08.10.2021
 - d) iv Kommunedelplan for kystsonen 2022-2034, vedtatt 15.12.2022

§ 3.11. med tilhørende retningslinje slettes.

KYSTSONEPLANEN

Eksisterende bestemmelse i kystsoneplanen:

§ 2. Planens rettsvirkning (jf pbl § 11-6)

Kommunedelplan for kystsonen fastsetter bruken av kommunens arealer innenfor planavgrensningen. Planen gir også rammer for nye reguleringsplaner, og er bindende for alle nye tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6 jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m.

Kommunedelplan for kystsonen går ved eventuell motstrid foran arealformål og/eller bestemmelser i eldre reguleringsplan for samme areal med mindre annet er fastsatt i § 3.6 jf. pbl § 1-5.

Retningslinje til § 2:

Reguleringsplaner som ikke omfattes av hensynssone H910 (reguleringsplaner som gjelder foran) jf. § 3.6 gjelder så langt de er i samsvar med kommuneplanen. De supplerer kommuneplanen ved bestemmelser eller mer detaljerte arealformål. For eksempel kan de

angi områder som skal brukes som lekeplasser, parkering, grøntområder osv. innenfor et bebygd område som er satt av til bebyggelse og anlegg. Ved sammenfallende detaljerte arealformål/bestemmelser, gjelder kommuneplanen. For eksempel krav om antall parkeringsplasser.

§ 3.6 Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret H910 (jf. pbl § 11-8f)
Følgende reguleringsplaner med bestemmelser gjelder foran kommunedelplan for kystsonen:

Vedtaksår	PlanID	Plannavn
09.07.1984	37003	Søndre Ullerøy
12.12.1985	35006	Del av Torgauten
15.10.1987	35008	Høysand sør
27.08.1987	35007	Halvorskogen
05.09.1991	35010	Borregaardarbeidernes feriehjem «Bukten»
19.06.1997	37004	Falla
22.03.2001	36001	Løkkevika
19.09.2002	37005	Olseng marina
22.05.2003	36002	Øketangen – Hvitsand - Kålvikholmene
20.11.2003	35016	E6 Svingenskogen - Skadalen
18.09.2008	35019	Løen
10.12.2009	35020	Mølen
22.09.2011	37008	Karlsøen Østre
14.06.2012	37007	Skjebergkilen marina
12.02.2015	35021	Strandvollen
11.12.2015	36003	Grimsøy marina
06.04.2017	37010	Bukkenes
21.06.2018	37011	Revebukta
26.09.2019	36004	Græsdal feriehjem
17.12.2019	35026	Mølsbakken

Retningslinje til § 3.6:

Ved motstrid mellom reguleringsplanen som er vist med hensynssone H910 og kystsonenplanen, gjelder reguleringsplanen. I tilfeller hvor reguleringsplanen er taus, gjelder bestemmelsene i kystsonenplanen.

Forslag til nye bestemmelser i kystsonenplan (ny tekst er **uthevet** og fjernet tekst med **overstrek**):

§ 2. Planens rettsvirkning (jf. pbl § 11-6 **1-5**)

- a. Kommunedelplan for kystsonen fastsetter bruken av kommunens arealer innenfor planavgrensningen. Planen gir også rammer for nye reguleringsplaner, og er bindende for alle nye tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6 jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m.
- b. Kommunedelplan for kystsonen går ved eventuell motstrid foran arealformål og/eller bestemmelser i eldre reguleringsplan for samme areal med mindre annet er fastsatt i § 3-6 jf. **pkt. c. pbl § 1-5. Dersom det ikke er motstrid vil reguleringsplanen, som er mer detaljert enn kommunedelplanen, gjelde.**

- c. I medhold av plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd, skal reguleringsplanene med bestemmelser i tabellen under, gå foran kommunedelplan for kystsonen ved motstrid. I tilfeller hvor reguleringsplanen er taus, gjelder bestemmelsene i kommunedelplan for kystsonen.

Bestemmelses- område	Vedtaksår	PlanID	Plannavn
#1-37003	09.07.1984 <i>Planendring</i> 23.10.1984 02.02.1993	37003	Søndre Ullerøy
#1-35006	12.12.1985 <i>Planendring</i> 16.12.1986	35006	Del av Torgauten
#1-35008	15.10.1987 <i>Planendring</i> 05.09.1991 22.10.1996 16.10.2001 24.05.2005	35008	Høysand sør
#1-35007	27.08.1987	35007	Halvorskogen
#1-35010	05.09.1991	35010	Borregaardarbeidernes feriehjem «Bukten»
#1-37004	19.06.1997 <i>Planendring</i> 28.04.2000 02.11.2000 23.01.2006 28.03.2006 15.05.2013	37004	Falla
#1-36001	22.03.2001 <i>Planendring</i> 23.09.2004 14.05.2009 23.09.2009 22.03.2010	36001	Løkkevika
#1-37005	19.09.2002	37005	Olseng marina
#1-36002	22.05.2003 <i>Planendring</i> 16.06.2005 02.02.2010	36002	Øketangen – Hvitsand – Kålvikholmene
#1-35016	20.11.2003 <i>Planendring</i> 14.10.2008 12.07.2023	35016	E6 Svingenskogen – Skadalen
#1-35019	18.09.2008	35019	Løen
#1-35020	10.12.2009	35020	Mølen
#1-37008	22.09.2011 <i>Planendring</i> 15.09.2025	37008	Karlsøen Østre
#1-37007	14.06.2012	37007	Skjebergkilen marina
#1-35021	12.02.2015 <i>Planendring</i> 30.08.2023	35021	Strandvollen

Bestemmelses- område	Vedtaksår	PlanID	Plannavn
#1-36003	11.12.2015	36003	Grimsøy marina
#1-37010	06.04.2017	37010	Bukkenes
#1-37011	21.06.2018	37011	Revebukta
#1-36004	26.09.2019 Planendring 07.07.2021	36004	Græsdal feriehjem
#1-35026	17.12.2019	35026	Mølsbakken
#1-37012	15.06.2023	37012	Skar - Værbau
#1-36005	14.11.2023	36005	Seilerbakken - Løkkevika
#1-36006	14.11.2023	36006	Fv. 1186 Grimsøy bru
#1-35027	14.11.2023	35027	Detaljreguleringsplan for Dusa friluftsområde

Reguleringsplanene vises som bestemmelsesområde #1 – planID i plankartet.

Retningslinje til § 2:

Reguleringsplaner som ikke omfattes av hensynssone H910 (reguleringsplaner som gjelder foran) jf. § 3.6 gjelder så langt de er i samsvar med kommuneplanen. De supplerer kommuneplanen ved bestemmelser eller mer detaljerte arealformål. For eksempel kan de angi områder som skal brukes som lekeplasser, parkering, grøntområder osv. innenfor et bebygd område som er satt av til bebyggelse og anlegg. Ved sammenfallende detaljerte arealformål/bestemmelser, gjelder kommuneplanen. For eksempel krav om antall parkeringsplasser.

§ 3.6 med tilhørende retningslinje, slettes.

Som følge av usikkerheten som er oppstått rundt hjemmelsgrunnlaget har det vært nødvendig å sette behandlingen av enkelte byggesøknader på vent. Det er derfor viktig at endringene blir behandlet og vedtatt så raskt som mulig. Dersom formannskapet vedtar at endringene skal legges ut på høring i møtet 26. mars, vil det kunne fremmes sak om endelig vedtak av endringene til behandling i formannskapet 7. mai og bystyret 21. mai.

Med bakgrunn i ovennevnte anbefaler kommunedirektøren at de mindre endringene av kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2024 – 2036 og kommunedelplan for kystsonen Sarpsborg 2022-2034 legges ut på begrenset høring i minimum 3 uker i perioden april-mai 2026.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Den mindre endringen er en teknisk justering av arealplanen og kystsoneplanen og vil ikke få konsekvenser for kommunens økonomi.

Miljø:

Den mindre endringen er en teknisk justering av arealplanen og kystsoneplanen og vil ikke få konsekvenser for miljø.

Folkehelse:

Den mindre endringen er en teknisk justering av arealplanen og kystsoneplanen og vil ikke få konsekvenser for folkehelse.