

HALDEN KOMMUNE
Postboks 150
1751 HALDEN

Vår ref.: 122751/2018 - 2018/8082

Deres ref.: 2015/1425

Dato: 15.08.2018

Høringsuttalelse. Varsel om oppstart og høring av planprogram - rullering av kommuneplanens arealdel 2019-2031 - Halden kommune

Halden kommune, har ved brev datert 12.06.2018, varslet oppstart på arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel. Planprogram for arealdelen er samtidig sendt på høring. Frist for uttalelsen er satt til 15. august.

Krav til planprogram følger av Plan- og bygningsloven (PBL) §4-1. Østfold fylkeskommune (ØFK) skal på bakgrunn av planprogrammet vurdere om planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale interesser. ØFK's uttalelse tar utgangspunkt i regionale føringer i fylkesplanen og andre regionale planer. Fylkeskommunen er gitt et særlig ansvar for å følge opp hensynet i rikspolitiske bestemmelser. Når det gjelder kulturminner har ØFK som fagetat et spesielt ansvar. ØFK gir i denne uttalelsen innspill til planprogrammet og til selve planarbeidet.

Formålet med planarbeidet

Behov for rullering av kommuneplanens arealdel begrunnes med å nå målene for planperioden, som definert i samfunnsdelen. Samtidig viser erfaringer med gjeldende plan at det er behov for tydeliggjøring av bestemmelser, samt flere utfyllende retningslinjer, gjennomgang av gamle reguleringsplaner, oppdatering og justeringer av kartet, avklaringer i strandsonen (herunder bruk av byggegrense) og for arealer knyttet til fritidsboliger og spredt utbygging.

Krav til innhold i planprogram

Plan- og bygningsloven (PBL) § 4-1 sier at planprogrammet skal redegjøre for:

- formålet med planarbeidet
- planprosessen med frister og deltakere
- opplegget for medvirkning
- hvilke alternativer som vil bli vurdert
- behovet for utredninger

Vurderinger av planprogrammet og innspill til planarbeidet

Planprogrammet er strukturert med målsetting, overordnede rammer og føringer, hensikt, og beskrivelse av problemstillinger som skal drøftes eller utredes i planarbeidet. Planprosessen med organisering, tidsplan og opplegg for medvirkning er tatt inn.

Kommunen beskriver et behov for oppdatering av gjeldende plan i tråd med strengere nasjonal politikk for arealbruk, og samtidig legge til rette for en langsiktig utbygging i tråd med ønsket utvikling.

Planprogrammet beskriver at de problemstillinger som kommer frem i samfunnsdelens kapitler «Samfunnsdelens føringer for kommuneplanarbeidet (arealdelen)» og «Arealrelevans» vil bli drøftet og utredet i planarbeidet.

Fylkesrådmannen mener samfunnsdelens mål og strategier i stort må få betydning for utformingen av arealdelen, og at det ikke alene er de momenter som er tatt inn under føringer med arealrelevans. Viser til vår uttalelse i sak om kommuneplanens samfunnsdel (FU 22.08.2018).

Vårt innspill til samfunnsdelen om å ta inn det sosiale bærekraftsperspektivet må også få konsekvenser inn i arealdelen. Hva betyr et sosialt bærekraftsperspektiv for hvordan Halden får utvikle seg? Hvilken boligsatsing, eie/leie, boligtypologi, leilighetsstørrelser, lokalisering i fht hverdagens gjøremål osv.

Vi gjentar fra uttalelsen til kommuneplanens samfunnsdel, at noen av målsettingene synes å være motstridende. Vi spiller derfor inn et behov for å tydeliggjøre både samfunnsdelen og planprogrammet for arealdelen, slik at oppdraget til arealdelen blir entydig. Det er særlig to forhold som må avklares og tydeliggjøres i planprogrammet:

- forholdet til «Halden som ja-kommune innenfor plan og byggesak og arealplanlegging» opp mot nasjonale føringer, regionale føringer og kommunens målsettinger i samfunnsdelen
- motsetningene som ligger i de langsiktige målene om å både utvikle en kompakt by og samtidig legge til rette for et boligtilbud som er tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling

Fylkesrådmannen viser til nasjonale føringer for jordvern, og for bolig-, areal- og transportplanlegging og til fylkesplanens nylig vedtatte regionale planbestemmelser for

kjøpesenter og for lokalisering av offentlige etableringer, samt gjeldende retningslinjer for arealbruk.

Vi gjentar også, fra uttalelsen til samfunnsdelen, at forutsigbarhet er avgjørende for kommunens mulighet for å realisere bolig-/næringsutvikling i sentrum nå, og for å legge en mer langsiktig plan for en flerfunksjonell og kompakt byutvikling. Avklaring av Bane NOR's arealbehov for dobbeltsporet jernbane må på plass så raskt som mulig slik at kommunen kan legge til rette for byutvikling på ønsket måte.

Gjennomføring og plantyper

Kommuneplanen bør avklare behov for områderegulering, detaljregulering og områder hvor en ser for seg direkte gjennomføring. Vi mener det er behov for å planlegge større områder i sammenheng for å kunne utnytte fortetningspotensialet og løse utfordringer med fellesfunksjoner, som f.eks. utearealer og parkering. I tillegg kan forhold som overflatevann og ev. gjenoppretting av blå-/grønn struktur mm løses på en bedre måte enn hva som er mulig gjennom «frimerke-regulering». Kommunen skal vurdere oppheving av eldre reguleringsplaner og utveksling av fremtidige tettstedsarealer i gjeldende kommuneplan som har utspilt sin rolle, som ikke er gjennomførbare og/eller som ikke bidrar til å nå samfunnsmålene, herunder jordvernmålene. Kommunen har ikke formelt sett varslet oppstart på oppheving av reguleringsplaner, og vi minner om lovens krav om dette (PBL §12-14).

Konsekvensutredning

Det stilles krav til konsekvensutredning (KU) for utarbeiding av kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner. KU skal vise hvordan nasjonale politikk mål og arealretningslinjer i fylkesplanen er ivaretatt og fulgt opp. I forhold til fylkesplanen vil ØFK trekke frem følgende tema som viktige i en KU-utredning av planforslaget.

- klimamotiverte areal- og transportprinsipper, inkludert klimatilpasning og samfunnssikkerhet/beredskap
- folkehelse/levekår
- barn/unge
- kulturminner/kulturmiljø

KU-vurderinger gjøres ofte separat for hver enkelt endring som gjøres i arealdelen. ØFK vil påpeke viktigheten av å samtidig gjøre en konsekvensvurdering av planen som helhet. På denne måten gir en KU en samlet vurdering av hvilken retning kommunesamfunnet går ved oppfølging av ny plan. Vurdering av samfunnsmålene i kommuneplanen og BATP-hensyn vil her være viktig tema.

Sammenhengen i regionen må vektlegges og være del av en samlet KU. Vi vil peke på at i SVV sin håndbok 2015 «V-712» er det eneste tema som vurderer sosiale forhold, «nærmiljø og friluftsliv». Det er positivt at kommunen skal utrede konsekvenser for sosial infrastruktur. Vi mener kommunen i større grad også bør vektlegge forhold til levekår og folkehelse i KU, og ut i fra arbeidet med det sosiale bærekraftsperspektivet i samfunnsdelen utarbeide gode kriterier for vurderingen av en samlet virkning av planen. Vi utfordrer kommunen på å gjøre gode folkehelsevurderinger som del av KU, en «helsekonsekvensutredning-light». Det er viktig å ha med seg at KU på arealplanen ikke tilfredsstillers KU på tiltaksnivå. Dvs at KU-krav kan inntreffe for planer/tiltak på neste nivå.

Alternativvurderinger

Som del av arbeidet med konsekvensutredningen skal det arbeides med relevante og realistiske alternativer. Planprogrammet angir at dette skal gjøres, men sier ikke noe om hvilke alternativer det skal jobbes med, og hva disse skal belyse. Siden planprogrammet er en plan for planen, anbefaler vi at dette kommer tydelig frem, slik at oppdraget for det videre arbeidet er entydig. Arbeidet med alternativer kan være en fin måte å involvere befolkningen og det politiske miljøet på. Da kan prinsipper drøftes og kriterier fastsettes for det videre arbeidet før kommunen skal i gang med den helt konkrete oppgaven med å sortere innspill på arealutvikling og forslag til endret bruk. Alternativvurderinger som beskriver «slik skal Halden vokse» kan være en slik mulig alternativvurdering. Denne vil kunne være rettesnor for rådmannen i den mer konkrete planfasen.

I lys av dette bør kommunen vurdere om det er særskilte tema hvor det er behov for mer detaljert planunderlag.

Opplegg for informasjon og medvirkning

Planprogrammet redegjør for hvordan medvirkning skal foregå med åpne møter, bylab, «temamøter» og egne sesjoner for barn/unge. Vi trekker frem som særlig positivt at frivillighetssentralen skal involveres for å nå grupper som normalt ikke tar initiativ i planarbeid selv.

Deltakelse i planprosesser kan myndiggjøre befolkningen på måter som kan føre til at ansvarliggjøringen og sosialt mer integrerte nabolag. Medvirkning kan bidra til å stimulere og styrke de ressursene som ligger i lokalsamfunnet helt fra nabolagene til bynivå.

Vi anbefaler at arealplanforslaget meldes inn til drøfting i regionalt planmøte før forslaget sendes på offentlig ettersyn.

Forhold Fylkesplanens arealstrategi

I Juni 2018 vedtok Fylkestinget regionale planbestemmelser for kjøpesenter og for lokalisering av offentlige etableringer. Disse gjelder for rulleringen sammen med fylkesplanens retningslinjer.

I hht til ny fylkesplan skal utviklingsretning, langsiktig grense, regionalt næringsområde og rekkefølgebestemmelser være tema i første kommuneplanrullering i Halden. Dette er godt utgangspunkt for en alternativvurdering.

Arealpotten er justert gjennom arbeidet med arealregnskapet (tettstedsareal 2016), og på ny i fylkesplanarbeidet hvor fastsatt pott på 4,0 km² er felles med Aremark kommune.

Ny fylkesplan har et innskjerpet jordvernmål, noe som også må få følger inn i kommuneplanens arealdel.

Forholdet til samfunnsdelen og sentrumsplanen

09.03.2017 behandlet fylkesutvalget sak om oppfølging av innsigelser til sentrumsplanen for Halden. Innsigelsene ble trukket, men noen under gitte forutsetninger. ØFK bad om oversendelse av endelig plan etter vedtak. Vedtaket har vært etterspurt, også i 2018, men er ikke mottatt. ØFK er opptatt av at forutsetningene for å kunne trekke innsigelsen er fulgt opp. Vi ber på ny om å få planen oversendt med vurderinger av de endringer som måtte til for at innsigelsene skulle kunne trekkes. Det er viktig at sentrumsplanen og arealdelen ses i sammenheng, og at det ikke legges ut nye fremtidige arealer i randsonen dersom sentrumsplanen kan ta opp i seg den nødvendige utviklingen av bolig og næring i byområdet.

Fylkesplanens retningslinjer vektlegger at oppfølging av retningslinjene for effektiv arealutnyttelse skal skje gjennom arealregnskap i kommuneplanen. Det er da viktig at mulighetene i hele byområdet ses under ett, og at potensialet som ligger i sentrumsplanområdet ligger til grunn for vurdering av behov i kommuneplanområdet ellers.

Arealdelen må ta utgangspunkt i den reelle befolkningsveksten, som kommunen i samfunnsdelen beskriver som i underkant av 1%.

Boligarealer, fortetting og den sosiale bærekraftsdimensjonen

Kommunen skal utarbeide strategier for fortetting og transformasjon i by- og tettstedsområdene. Dette er positivt, og vi ber kommunen herunder vurdere hvilke områder som har nødvendig infrastruktur for å tåle en fortetting og hvilke krav/forutsetninger som skal

stilles for at fortettingen skal skje med kvalitet. Vi utfordrer kommunen på å gi «fortetting med kvalitet» et konkret innhold. Vi viser til NIBR-rapporten (2017:2) «Fortetting og folkehelse, hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen». Her beskrives den kompakte byen som helsefremmende byutvikling, men peker også på viktigheten av å samtidig bevare boområder med *kvalitet* i grøntområder, offentlige rom, og bokvalitet jf. støy og lysforhold, for å sikre sosialt bærekraftig utvikling. Fortetting med kvalitet må ses i sammenheng med det boligsosiale perspektivet. Tetthet er ikke ensbetydende med høyhus.

En tettere by gir gevinst fordi høyere befolkningstetthet gir god samfunnsøkonomi, mer kultur, bedre underlag for de investeringer som legges ned i infrastrukturen, mulighet for gode felles uterom og mindre behov for å bygge på bekostning av dyrket mark. En tettere by er det mest miljøvennlige alternativet. Dette krever politisk mot, planlegging av større områder under ett og at kommunen jobber med ulike virkemidler for å stimulere slik vekst.

Det er ikke tydelig i planprogrammet om fortetting skal vurderes for kun bolig eller for flere formål. ØFK spiller inn at det er behov for vurdering av tetthet og utnyttelsesgrad i næringsområdene, og at planprogrammet bør tydeliggjøres.

PBL § 1-1 uttrykker at loven skal fremme bærekraftig utvikling. Sosial bærekraft skal ivaretas på alle plannivå. ØFK bad ifm høring av forslag til kommuneplanens samfunnsdel at den sosiale bærekraftsdimensjonen ble tatt inn også der. Operasjonalisering inn i arealdelen må ta utgangspunkt i elementer som kan relateres til fysiske strukturer. Dette med utgangspunkt i en mening om at faktisk plassering og utforming har betydning for det sosiale livet. Arealbruk og fysisk utforming har innvirkning på menneskers muligheter, opplevelser og holdninger, som igjen spiller inn på hvordan vi trives, vår helse og hvordan vi lever våre sosiale liv.

Det er utfordrende å oversette sosiale bærekraftsmål i samfunnsdelen til konkrete strategier og fysiske tiltak, men fylkesrådmannen utfordrer Halden kommune på dette. Dette vil være en forenkling av en kompleks virkelighet. Ut i fra en tro på at fysiske virkemidler i arealplanene er viktige for å nå viktige samfunns mål, mener vi kommunen også bør ta inn den sosial bærekraftsdimensjonen som del av KU, og vurdere endringene i de samlede virkningene av kommuneplanen i lys av denne dimensjonen. Hvordan bidrar arealdelen til å nå kommunens mål om sosial bærekraft?

Arealdelen bør bla a bidra til bedret folkehelse og reduserte ulikheter i helse, bedre oppvekstvilkår for barn og unge og kriminalitetsforebygging. Øvelsen i arealplanarbeidet blir å finne de aspekter som er relevant for fysisk planlegging. Når det gjelder bolig blir diversitet i boligstørrelse og -pris og typologi viktig. Og for boområder vil lokalisering, tilgjengelighet, kvaliteter i uteområdene for ulike demografiske grupper, støyforhold mm være viktige tema.

I planen bør det sosiale bærekraftperspektivet følges opp med arealer til nødvendige funksjoner og krav om *rekkefølge* på etablering, slik vi kjenner det fra arbeidet med blå-/grønn faktor. Krav om tidlig etablering av sosial infrastruktur, møteplasser og kvaliteter som stimulerer til sosialt fellesskap bør tas inn.

Skala er også en viktig faktor, da krav om noen elementer først slår inn for planer/tiltak over en viss størrelse. Bruk av områderegulering kan være viktige momenter her. Det samme vil utvikling av flerfunksjonelle områder som gir kvaliteter i form av tilgjengelige områder og funksjoner for gående og syklende.

Ved krav til felleselementer som tjener planen som helhet eller et større område, bør det vurderes bruk av utbyggingsavtaler for å sikre opparbeiding av nødvendige tiltak samt rettfærdig fordeling av kostnader/arealbruk til felleskvaliteter.

Næringsutvikling

Planprogrammet beskriver at arealdelen skal svare ut utfordringen med behov for omstilling i arbeidslivet og økning i antall arbeidsplasser i samfunnsdelen. Som del av arealplanarbeidet skal det avklares et regionalt næringsområde i hht til meklingsprotokollen fra 2011.

Fylkesrådmannen minner om at regionale næringsområder er for de arealkrevende næringene, som har behov for lokalisering nær det overordnede vegsystemet.

Planprogrammet sier at det skal vurderes arealer *på begge sider av E6* fra Sponvikaveien og nordover. Vi viser til meklingsprotokoll og til langsiktig grense i fylkesplanen, som begge viser areal mellom ny og gammel E6. Endringer har vært drøftet i tidligere fase, bla gjennom regionalt planmøte i 2012, men det har ikke vært konkludert med konkrete arealer. En viktig forutsetning for utviklingen er at arealet i størrelse skal være en kompensasjon for avstått areal etter innsigelse til kommuneplanen vedtatt i 2011. Behov og rekkefølge er viktige momenter i det videre arbeidet.

Det er positivt at planprogrammet legger til grunn at ABC-prinsippet skal gjelde for lokalisering av næring i kommunen.

Berg/Isebakke er definert som områdesenter. Kommunen bør vurdere en egen kommunedelplan/områderegulering for utvikling av området, med særlig vekt på Sørlifeltet hvor funksjoner, fortetting, estetikk og trafikk- og trafiksikkerhetsutfordringer bør være tema. Hvordan skal Sørlifeltet fungere som områdesenter med lokal service/tjenester og kvaliteter for beboere på Isebakke/Berg, samtidig som det utvikles som handelsområde for bilbaserte etableringer ut over det lokale behovet. Bør skillet Fv 121 representerer ha noe å si for hvilke etableringer som tillates hvor? Det bør drøftes hvilken funksjon Sørlifeltet skal ha / utvikles til i relasjon til det regionale næringsområdet nærmere E6 og avlastningsområdet ved Svingen. Sørlifeltet inngår ikke i avlastningsområdet for Halden ved Svingen, og kjøpesenterutfordringer er viktig tema i kommuneplanrulleringen.

Arealhusholding

Vi ber derfor om at det i rulleringen redegjøres for forholdet til arealpotten, og at innveksling/utveksling av arealer dokumenteres. Vi ber også om at det redegjøres for forholdet til dyrket mark, herunder hvor stor endring i avgang arealplanen legger opp til.

Kyst

Vi minner om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen og Regional plan for kystsonen, som kommunen må forholde seg til.

https://www.ostfoldfk.no/f/p1/iabef9461-c6d9-45bf-820f-3f221dfc2adc/Kystsoneplan_redigert_s.pdf

Vi ber Halden kommune legge inn byggegrense i hht PBL §1-8. Vi viser til forskningsmagasinet fra UiO, som beskriver hvordan byggegrense i områder som omfattes av eldre reguleringsplaner skal forstås: http://www.apollon.uio.no/artikler/2018/1_strandsonen.html

Kulturminner, kulturmiljø og landskap

I arbeidet med kommuneplanens arealdel ser Fylkesrådmannen det som vesentlig at det gjøres en grundig jobb med avgrensningen av hensynssoner. Dette arbeidet må basere seg på oppdaterte registreringer og analyser.

Følgende må ligge til grunn for avgrensningen av hensynssonene:

- NB!-registeret (Riksantikvarens register over nasjonale kulturminner i by). Dette gjelder de fire bymiljøene Sentrum, Empirebyen, Sør-Halden og Fredriksten festning. I tillegg kommer de to områdene Damhaugen og Banken, som vil bli fremtidige NB!-områder.

- KULA (Riksantikvarens register over kulturhistoriske landskap av nasjonal betydning). Dette gjelder de to landskapene Haldenvassdraget (kanal- og forsvarslandskap) og Iddefjordsfjella (stenhoggerlandskap).
- Regionalt verdifulle kulturmiljøer (vedleggskart i fylkesplan vedtatt 2018). Foruten NB!- og KULA-områder gjelder dette Rokkeraet, Viksletta, Berg kirke-Stumberg, Svinesund-Sponvika, Rød herregård, Iddesletta og Berby.
- Områder regulert til spesialområde vern eller hensynssone kulturmiljø.
- Evt. andre viktige kulturminner, f.eks. liggeslette for tatere i Sponvika og anlegg fra 2. verdenskrig

Områder som er forskriftsfredet eller vedtaksfredet etter kulturminneloven, som Fredriksten festning, skal markeres med hensynssone D (sone båndlagt etter annet lovverk). Større, sammenhengende fornminneområder bør også markeres på samme måte.

For å ha et plankart med god forutsigbarhet i planleggingen mener fylkesrådmannen det er vesentlig at alle automatisk fredete kulturminner avmerkes med rune-R i kommuneplankartet. Dette kan hindre at det skjer uheldige byggetiltak knyttet til disse kulturminnene. Oppdatert versjon av disse dataene kan hentes i Riksantikvarens kulturminnedatabase *Askeladden*.

Halden kommune er den kommunen i fylket med flest fredete bygg og anlegg. De fleste av disse ligger utenfor sentrum. Fredete bygninger bør få en markering i plankartet, f.eks. FK (fredet kulturminne). Vi vil også sterkt oppfordre til at Pilegrimsleden markeres i plankartet, selv om dette ikke er et automatisk fredet kulturminne.

Det må ikke legges opp til at eventuelle nye bygge- og fortetningsområder kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner eller kulturmiljøer/landskap med nasjonal verdi. Det må i planen framkomme at eventuell spredt boligbebyggelse eller tilhørende infrastruktur ikke må gjøre skade på, eller skjemme, automatisk fredete kulturminner. Det må ikke tillates spredt boligbygging innenfor område avmerket med hensynssone kulturmiljø.

Dersom nye byggeområder vil komme i konflikt med nasjonalt eller regionalt viktige kulturminner, kulturmiljøer eller kulturhistoriske landskap vil Fylkesrådmannen vurdere innsigelse til planen.

Virkingen av de tradisjonelle gårdstunene i landskapet er også et viktig tema som angår en næring i stor endring. Vi ber om at kommunen også tar inn dette temaet i planen.

Det må utarbeides bestemmelser og retningslinjer som ivaretar kulturminnene på en god måte, både som del av et miljø/landskap og mer detaljert når det gjelder f.eks. verneverdige

bygningssdeler for bygninger/anlegg som ligger i områder som ikke omfattes av reguleringsplaner. Dette gjelder både generelle bestemmelser og bestemmelser/retningslinjer knyttet til spesifiserte soner. Det vil være formålstjenlig å få fram begrunnelsene for hvilke vernehensyn som ligger til grunn for den enkelte hensynssone.

I Riksantikvarens register *Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse* (KULA) inngår som nevnt landskapene Haldenvassdraget og Iddefjordsfjella. Disse områdene må avmerkes med hensynssoner i kommuneplankartet, med retningslinjer som er i tråd med intensjonene som omtales i registeret. Disse finnes i egen rapport, og områdene kan lastes ned fra kulturminnedatabasen Askeladden. Målet med registeret er at kommunene skal forvalte de kulturhistoriske landskapene gjennom bruk av egne virkemidler, først og fremst gjennom plan- og bygningsloven. Riksantikvaren oppfordrer kommunene til å synliggjøre og ivareta landskapsverdiene i sine arealplaner og ha et bevisst forhold til disse verdiene når områder skal utvikles.

Vi gjentar avsnittene i rapporten som angår sårbarhet og forvaltning for de to landskapene her:

Haldenvassdraget:

Områdene rundt slusene er spesielt sårbare for endringer. Det er viktig at det ved utviklingen av disse områdene legges vekt på kvalitet og stedstilpasning. Landskapsopplevelsen for de som ferdes på og langs kanalen må ivaretas. Landskapets egenart bør sterkt vektlegges ved vurdering av eventuelle vindkraftanlegg i områdets synsrand. Nye boligområder/hytteområder i vassdragets nærhet bør plasseres på en skånsom måte i landskapet.

En del anlegg i tre, for eksempel tømmerkjerrater og tømmerrenner, trenger vedlikehold og eventuelt funksjonstilpasninger om de skal bevares. Erosjon som følge av vassdragsregulering kan føre til ødeleggelser på neddemte og strandnære steinalderboplasser.

Iddefjordsfjella:

I kommuneplanens arealdel er mesteparten av området avsatt til LNF-formål, formål for bebyggelse og anlegg samt fritidsbebyggelse i mindre soner med eksisterende bebyggelse. Steinbruddsområdene har i dag ingen hensynssone og de er heller ikke underlagt noen form for vern.

Selve bruddene er lite truet som kulturminner, men det er viktig at bygningsmiljøene som knytter seg til steinhoggervirksomheten, ivaretas. Ved nye byggetiltak må det tas spesielt hensyn til elementene som representerer steinindustrien. Ved en eventuell framføring av nye veier bør steinhoggerveienes skala og estetikk ivaretas. Mindre, ubebodde bygninger som smier, spisehytter o.l. bør i den grad det er mulig tas vare på og settes i stand. Det bør forhindres at viktige og eksponerte brudd benyttes til massedeponier e.l.

I en tid der fortetting er en viktig del av plangrunnlaget er det vesentlig at man tar hensyn til eksisterende historiske miljøer på en riktig måte, slik at de historiske sammenhengene kan leses også i framtiden. Disse miljøene er viktige for beboernes trivsel og identitet, samtidig som de bidrar til gode opplevelser for besøkende. Det må forøvrig framkomme av bestemmelsene at tiltak som berører bygninger og bygningsmiljøer som omfattes av hensynssone kulturmiljø, må forholde seg til verneverdig bebyggelse på en måte som ivaretar hensynet til byggeghøyder, målestokk, uttrykk og møtet mellom gammelt og nytt.

Halden kommune har i dag ingen kulturminneplan, men kommunen har fått lovnad om midler fra Riksantikvaren til å iverksette arbeid med en slik plan. Fylkeskonservatoren mener det er viktig at de prioriterte kulturminnene og kulturmiljøene fra kulturminneplanene gjenspeiles i arealplankartet som hensynssoner med tilhørende bestemmelser og retningslinjer. Dersom det er mulig tidsmessig ser vi det derfor som en fordel om de to planprosessene koordineres, slik at verneforslagene i kulturminneplanen får en juridisk forankring gjennom arealplanen.

Klima og miljø

Infrastruktur og samferdsel

Arbeidet med reduksjon av CO₂ fra transportsektoren er todelt, økt andel kollektiv og sykkel samt økt overgang til fornybare drivstoff. Kommunen bør bruke sin rolle som plan- og reguleringsmyndighet for å styrke begge disse områdene:

- Inkludere plan for ladeinfrastruktur for kjøretøy, samt minstekrav til utbyggere om andel p-plasser med ladetilbud
- Planlegging av nye boligområder og tilkomst i henhold til kollektivtilbud og sykkeltraseer.

Bygg og utbygging

Både Stortingsmelding 21 (2011-2012) og Fylkesplanen vektlegger bygg som et viktig tiltaksområde for energieffektivisering. Dette gjelder både offentlige bygg og privateide bygg. Kommunene bør utnytte sin rolle som planmyndighet for å oppnå vedtatte kommunale, regionale og statlige mål om bedre og mer energieffektive bygg.

Viktige tema i arealplanarbeidet vil være klimatilpasning, flom, skred, havnivåstigning og stormflo.

Planen som virkemiddel

Kommunens rolle som planleggingsmyndighet har endret seg over tid i tråd med endringene i boligpolitikken fra den skandinaviske velferdsmodellen til den mer markedsbaserte

boligpolitikken. Husbanken har over tid fått mer og mer ansvar for kun de vanskeligstilte på boligmarkedet, og det offentlige har, i større grad, fått rollen som tilrettelegger for markedet. Samtidig har planleggingen og regelverket dreiet i retning av klar overvekt av private initiativ og planer, og mindre offentlig styring. Krav til boligene gjenspeiler i stor grad funksjonskrav. Markedet bringer ikke frem tilstrekkelig uu boliger og i liten grad miljøvennlige boliger, så dette er skjerpet inn i lov og TEK 10.

Det offentlige er avhengig av private aktører for å realisere boligbygging ettersom kommunene verken har ressurser til boligbygging i egen regi, og ofte heller ikke har tomtereserver for boligbygging. Den kommunale planleggingen har i større og større grad fått i oppdrag å hindre at aktører og tiltak ikke påfører andre ulemper eller kostnader, sikre fellesgoder og koordinere alle aktivitetene innenfor de ulike «frimerkeplanene» som fremmes av de private.

Vi anbefaler derfor at kommunen tar en aktiv rolle og bruker kommuneplanen til å fastsette hvor utvikling bør skje etter en kommunedelplan/områderegulering, og hvor kommunen setter premissene for en helhetlig utvikling f.eks av de utpekte bydelssentra, bydelutvikling langs Tista, Sponvika og Sørlifeltet. For Sponvika begrunnes behov for helhetlig plan også med forholdet til kulturminner og kulturmiljø.

Det er positivt at planprogrammet beskriver at det skal vurderes oppheving av eldre reguleringsplaner. Kommunen bør fokusere på utdaterte planer, som vanskeliggjør planlegging etter ABC-prinsippene og som umuliggjør fortetting og transformasjon der dette er ønskelig. Dersom kommunen går for oppheving av planer er det viktig at de formål og bestemmelser som f.eks sikrer grøntområder eller bevaringshensyn tas opp i arealdelen i stedet, slik at disse hensynene fortsatt blir ivaretatt juridisk.

Det er klare sammenhenger mellom samfunnsdelen og arealdelen. Vi anbefaler at planprogrammet ikke fastsettes før samfunnsdelen er justert etter høringen og vedtatt. Dette for å unngå «følgefeil» inn i planprogram og arbeidet med arealdelen.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av

Elin Tangen Skeide
fylkesplansjef

Kari Ottestad
rådgiver

Kopi til:

FYLKESMANNEN I ØSTFOLD POSTBOKS 325 1502 MOSS

STATENS VEGVESEN Postboks 8142 Dep 0033 OSLO