



Arkivsak-dok. 201805981-80
Arkivkode 121/---/&13
Saksbehandler Gry Backe

Saksgang	Møtedato	Sak nr
Hovedutvalg for samferdsel og areal 2015-2019	12.03.2019	21/19
Fylkestinget 2015-2019	21.03.2019	12/19

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk - ny høring

Sammendrag

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) er Vestfolds felles plan for arealbruk fram til 2040. Planen angir hovedtrekkene i det regionale utbyggingsmønsteret i Vestfold.

Forslag til RPBA var på høring fra 1. juli til 3. desember 2018. Uttalelsene inneholdt både kritiske merknader, men også hederlig omtale og konstruktive endringsforslag.

RPBA skal være vestfoldsamfunnets omforente plan for en langsiktig og forutsigbar arealpolitikk. Alvoret i merknadene gjør at RPBA foreslås endret på noen vesentlige punkter. Fylkesrådmannen anbefaler at de delene av planen som er vesentlig endret, legges ut på ny høring og til offentlig ettersyn med høringsfrist 16. mai 2019. Dette gir kommunene 8 ukers høringsperiode og mulighet til politisk behandling av planforslaget.

Følgende kapitler i planen foreslås lagt ut på høring og til offentlig ettersyn:

1. Innledning
2. utfordringer og muligheter
3. Overordnede føringer og mål
4. Hovedgrep: Kompakt by- og tettstedsutvikling
5. Temaer
 - 5.1 Næringsutvikling

Samlet oversikt over retningslinjene

Etter høringen ferdigstiller fylkesrådmannen hele RPBA, basert på alle høringsinnspillene. Planen legges fram til endelig vedtak i fylkestingets møte 20. juni 2019.

Fylkesrådmannens innstilling

1. Følgende kapitler i RPBA legges ut på høring og til offentlig ettersyn: 1. Innledning, 2. utfordringer og muligheter, 3. Nasjonale føringer og mål, 4. Hovedgrep: Kompakt by- og tettstedsutvikling, 5.1 Næringsutvikling, samt en samlet oversikt over retningslinjene. Høringsfristen er 16. mai 2019.
2. En fullstendig RPBA legges fram til 2. gangs behandling i fylkestinget 20. juni 2019.

Tønsberg, 13.02.2019

Øyvind Sørensen
fylkesrådmann

Sverre Høifødt
direktør

Vedlegg:

Høringsutkast RPBA 1. mars 2019
Retningslinjer i bearbeidet plandokument
Høringsuttalelser til RPBA

Saker til behandling og eventuelle vedlegg til sakene ligger på www.vfk.no.
Se under Snarvei og velg Politikk: møter og saker.

Direktelink til Politiske møter og saker: <http://opengov.cloudapp.net/meetings/vestfoldfk>

Innledning:

Fylkestinget vedtok 21. juni 2018 i sak 64/18 å legge forslag til Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) ut på høring og til offentlig ettersyn. Uttalefristen var 3. desember 2018.

Uttalelsene fra høringsinstansene inneholder både kritiske merknader, men også hederlig omtale og konstruktive endringsforslag. Noen kommuner har uttalt seg svært kritisk til planen, og kan ikke akseptere å legge RPBA til grunn slik den var sendt på høring. RPBA skal være vestfoldsamfunnets omforente plan for en langsiktig, forutsigbar og bærekraftig arealpolitikk. Det er avgjørende for planens virkning og legitimitet at flertallet av partene kan stille seg bak hovedtrekkene i planen. Alvoret i merknadene gjør derfor at planforslaget må endres på noen vesentlige punkter. Fylkesrådmannen foreslår at de delene av planen som det kom kritiske merknader til omarbeides og legges ut på ny høring med høringsfrist 16. mai 2019.

I høringsperioden vil administrasjonen foreta de nødvendige redaksjonelle endringene i resten av dokumentet. Deretter innarbeides relevante kommentarer og merknader fra den nye høringen. Hele RPBA legges fram til endelig vedtak i fylkestinget i møtet 20. juni 2019.

Saksutredning:

Bakgrunnen for at RPBA i sin tid ble utarbeidet

En bredde av samfunnsaktører sto bak ønsket om en langsiktig og forpliktende arealpolitikk som sikrer ulike arealverdier og gir forutsigbarhet i arealplanleggingen. I 2009 ble ordførerkollegiet i det som den gang het 12K (12-kommune samarbeidet) enige om å starte et arbeide der formålet var å utarbeide retningslinjer for en bærekraftig arealpolitikk for Vestfold. En forutsetning for arbeidet var en prosess med stor grad av involvering fra kommuner og næringsliv. RPBA ble vedtatt i 2013 med tilslutning fra alle kommunene, men med unntak av Tjøme kommune. Det er fortsatt behov for en tydelig regional politikk med noen felles spilleregler for å få til hensiktsmessig vekst og utvikling og samtidig ta vare på viktige arealverdier. Både evalueringen som ble gjennomført i 2016 og høringsinnspillene i 2018 bekrefter dette.

Hvorfor vedta RPBA like før fylkessammenslåing?

I *Forskrift om sammenslåing av Vestfold og Telemark fylkeskommuner (22.02.2018)* står det at regionale planer skal gjelde inntil nye regionale planer er vedtatt, jf. § 3. RPBA vil derfor gjelde for Vestfold i flere år framover. Et optimistisk anslag er at det kan foreligge regionale planer for det nye fylket i 2022. Mer sannsynlig, og kanskje også mer hensiktsmessig for den kommunale planleggingen, er at en plan som erstatter RPBA kan foreligge i 2024. En ny, oppdatert og tidsriktig RPBA basert på en omfattende evaluering vil derfor være et viktig verktøy å bringe med seg inn i det nye fylket. Hvis revidert RPBA ikke vedtas, vil gjeldende plan fra 2013 gjelde. Vestfold og Telemark blir nytt fylke fra 1.1.2020.

Høringsuttalelser

Fylkesrådmannen har mottatt 46 uttalelser til planforslaget. Det er gitt uttalelser fra følgende instanser:

Bane Nor	Kystverket	Sandefjord kommune, Formannskap FSK-241/18
Direktoratet for mineralforvaltning (DMF)	Larvik havn	Sandefjord lufthavn AS (SLH)
Fiskeridirektoratet	Larvik kommune	Sandefjord næringsforening
Forsvarsbygg	Larvik næringsforening (LNF)	Staten vegvesen
Forum for natur og friluftsliv (FNF)	Magne Hjeltnes Arkitektkontor	Tassebekk Office Center AS
Fylkeselevrådet	Mattilsynet	Telemark fylkeskommune
Fylkesmannen i Vestfold (fm)	Miljørettet helsevern	Trygg trafikk
Færder kommune	NHO Vestfold og Telemark	Tønsberg kommune, BY-145/18
Færder næringsforum (FNF)	Norges Idrettsforbund, Vestfold krets (VIK)	Tønsberg Maritime Kulturforum, TMK
Færder Senterparti	NVE	Tønsberg sentrumsforening
Holmestrand og Sande kommuner	Oslofjordens Friluftsråd, OF	Tønsberg næringsforening (TNF)
Holmestrand næringsforening	Promark AS, på vegne av Feiring Bruk as/Feiring Vestfold as	Vestfold bondelag
Horten kommune	Re kommune KST-084/18	Vestfold Senterparti
Jordvern Vestfold	Riksantikvaren	Vestfold Vann IKS
Kaldnes AS	Sandefjord Byen Vår AS	Vestfold Venstre
Kjell Edvard Nilsen		

Mange av uttalepartene har nedlagt mye arbeid i grundige og omfattende uttalelser. Mange av dem inneholder en god porsjon kritikk, men også hederlig omtale og konstruktive endringsforslag.

Det synes å være stor grad av enighet blant høringsinstansene om at:

1. Det er behov for en regional plan og en helhetlig arealpolitikk for å møte framtidens behov og øke attraktiviteten i fylket.
2. Hovedtyngden av veksten skal skje innenfor langsiktige utviklingsgrenser og i eksisterende byer og tettsteder.
3. Forbudet mot handel langs E18 skal videreføres.
4. Det er behov for å styrke jordvernet.
5. Det er behov for en tydelig strategi for næringsetablering.

De mest kritiske merknadene til planforslaget handler om følgende:

1. Det er for mange retningslinjer, de er for detaljerte og griper inn i kommunens handlingsrom.
2. Flere av retningslinjene går utover lovens krav, for eksempel at det stilles krav om utarbeidelse av strategier som kommunale areal- og bystrategier.
3. Det er uklart hva hovedgrepet innebærer. Hovedgrepet sier at «Veksten skal primært skje i de regionalt prioriterte vekstområdene». Dersom dette grepet skulle aksepteres, mente flere kommuner at flere steder måtte gis regional prioritet.
4. Mange mener at ABC prinsippet er foreldet. ABC prinsippet ble etablert som planleggingsprinsipp for etablering av kontorer og bedrifter i Nederland på slutten av 1980-tallet. I uttalelsene heter det at prinsippet gir lite fleksibilitet og er ikke lenger egnet som planleggingsprinsipp fordi næringslivet ser annerledes ut i dag enn da prinsippet ble etablert.

5. Det er generell kritikk til hvordan næringsutvikling og kontoretableringer er løst i høringsforslaget.

Alle uttalelsene er oppsummert i et eget vedlegg som følger saken. Under følger en sammenstilling av de viktigste kommentarene i uttalelsene fra kommunene, staten, næringslivet og foreningene.

Kommunene

Flertallet av kommunene støtter intensjonene med RPBA. Kommunene mener det er viktig å ha en regional arealpolitikk. De kan imidlertid ikke slutte seg til høringsforslaget slik det foreligger. Kommunene peker på at planforslaget er for detaljert og at det utfordrer kommunens selvstyre og handlingsrom. Antall retningslinjer må reduseres og retningslinjer utover lovens krav må endres til faglige råd. Hele Vestfold må utvikles, ikke «bare» de største byene, stasjonsområdene Stokke og Sande og tre næringsområder. Flere kommuner foreslår nye områder som bør gjøres om til «regionalt prioriterte»: Stavern, Ringdalskogen, Revetal, Ås, Borgheim, Skoppum vest med flere.

Mindretallet representert ved Sandefjord kommune mener at hele planrevisjonen enten bør stoppes i påvente av sammenslåing med Telemark fylkeskommune eller at alle skal i dokumentet endres til kan og bør.

Staten

De statlige etatene støtter RPBA som verktøy for den langsiktige arealutviklingen i Vestfold. De gir sin tilslutning til hovedgrepet om å satse på byene og konsentrere utbyggingen. Riksantikvaren er positiv til de 31 bygningsmiljøene og til vurderingene som er gjennomført i den forbindelse. Statens vegvesen påpeker at etableringer langs E18 og kryssområdene er sårbare for økt trafikk pga. ny arealbruk og at ABC prinsippet fortsatt er viktig.

Fylkesmannen mener at forslaget går langt i å detaljstyre kommunene. Fylkesmannen minner om at omdisponering av dyrka og dyrkbar mark skal skje så sent som mulig i planperioden. Når det gjelder næringsetableringer langs E 18, peker fylkesmannen på at det vil være vanskelig å styre dette slik forslaget er utformet. I særlige tilfeller kan det legges til rette for større kontorvirksomheter på enkelte utvalgte steder langs E18, men det understrekes at dette ikke må bidra til å svekke bysentrene eller føre til økt bruk av personbil.

Næringslivet

Næringslivet roser fylkeskommunen for involvering i planprosessen. NHO støtter det faglige grepet og Vestfold Bondelag støtter at retningslinjene er blitt enda klarere enn i opprinnelig RPBA. Næringslivet er opptatt av forutsigbare rammebetingelser, men mener at forslaget er for detaljert og at det er for mange retningslinjer. Enkelte ønsker ikke krav og mener at markedet og bedriftenes behov må telle mest.

Kontoretableringer er det temaet som engasjerer flest: i sentrum, kombinasjon sentrum og utenfor, langs E 18 osv. Deler av næringslivet er positive til at RPBA har fokus på behovet for næringsarealer sentrumsnært, mens andre deler av næringslivet er negative til ABC prinsippet og de føringene som foreslås når det gjelder lokalisering av kontorarbeidsplasser. Uttalelsene fra næringsforeningene og sentrumsforeningene er til dels motstridende når det gjelder lokalisering av kontorarbeidsplasser.

Interesseforeninger

Interesseforeningene støtter RPBA som verktøy for den videre arealutviklingen i Vestfold.

Forum for natur og friluftsliv minner om at planen er bra dersom den følges opp. Jordvern Vestfold minner om det samme, at planen må følges opp av alle aktører, og særlig av kommunene og etterlyser samtidig et arealregnskap for å følge med på arealdisponeringen.

Endringer i RPBA

1. Plandokumentet er bearbeidet. Hovedstrukturen beholdes, men innholdet i kapitlene forenkles, tydeliggjøres og gjentakelser strykes.

Det er ryddet i følgende kapitler: 1. Innledning, 2. utfordringer mål og hovedgrep. Teksten er strammet opp, forenklet og gjentakelser er strøket. De nye kapitlene heter nå: 1. Innledning, 2. utfordringer og muligheter, 3. Overordnede føringer og mål.

Følgende kapitler er vesentlig omarbeidet: 2.4 Regional arealstrategi, 3.1 Byer og sentrumsområder og 3.2 Næringsutvikling. De nye kapitlene heter nå: 4. Hovedgrep: Kompakt by- og tettstedsutvikling og 5.1 Næringsutvikling.

Høringsuttalelsene inneholdt også kommentarer til de resterende kapitlene i planen. Uttalelsene legges til grunn når kapitlene gjennomgås og bearbeides. Endringene i disse kapitlene vil imidlertid ikke bli så omfattende at det kreves høring. Fylkesrådmannen er derfor innstilt på å ferdigstille resten av RPBA basert på de høringsinnspillene som allerede er gitt.

2. Grepet «regionalt prioriterte vekstområder» erstattes med at utviklingen i fylket hovedsakelig skal skje innenfor eksisterende byer- og tettsteder.

Fylkesrådmannen går bort fra grepet med «regionalt prioriterte vekstområder». I stedet for gjeninnføres prinsippet fra gjeldende RPBA om at utviklingen hovedsakelig skal skje i eksisterende byer- og tettsteder og med langsiktige utviklingsgrenser (LUG) som avgrensning. Det legges riktignok noe mindre vekt på LUG i denne utgaven av RPBA enn i gjeldende RPBA. I denne utgaven legges det opp til at LUG markerer yttergrensen for bebyggelsen, mens det i gjeldende RPBA heter at hovedvekten av utviklingen skal skje innenfor LUG.

Selv om planen omfatter arealutvikling i hele fylket, er utvikling av sentrumsområdene i byene og tettstedene spesielt viktig for å oppnå målsettingene i RPBA. Vestfold skal utvikle attraktive byer og tettsteder som folk vil arbeide, bo og oppholde seg i. Byene og tettstedene må ha kvaliteter som bidrar til helse og trivsel, og til å utjevne sosiale forskjeller. En slik utvikling er viktig for å sikre arbeidsplasser og bosetting i hele fylket, samt øke tilflyttingen til og verdiskapingen i regionen. De største byene i Vestfold – Larvik, Holmestrand, Horten, Sandefjord og Tønsberg – er viktige i regional sammenheng. Hele Vestfold tjener på at det utvikles sterke byer med et tilbud som alle kan bruke.

I fylkene rundt oss, både Oslo, Akershus og Buskerud (ellers i Oslofjordregionen) satses det på samme måte på noen regionalt prioriterte vekstområder nettopp for å utnytte eksisterende transportinfrastruktur og ikke minst for å styrke Osloregionens konkurransekraft og at det samtidig er en nødvendig del av den kursendringen som må til for å nå nasjonale og regionale klimamål. «De regionale byene på Østlandet må bli tilstrekkelig attraktive for etablering av arbeidsplasser og boliger». Dette er et sitat fra Regional plan for areal og transport i Buskerud.

3. Næringsutvikling

Mange i næringslivet mener at ABC prinsippet ikke fungerer så godt. Kapittel 5.1 Næringsutvikling er vesentlig omarbeidet og inneholder forslag til nye prinsipper for

lokalisering av næringsvirksomhet. Det bearbejdede forslaget innebærer at kommunene skal gjøre faglige vurderinger av behovet for næringsarealer og legge prinsippene til grunn.

Den store diskusjonen både i planprosessen og i høringen har vært knyttet til kontoretableringer. I høringsforlaget var det lagt opp til en inndeling av kontorer ut fra funksjon og størrelsesbegrensninger. Flere av høringsinstansene hadde bemerkninger til dette og noen av disse hevdet også at det ville være vanskelig å styre dette slik forslaget var utformet. Dette er nå tatt ut av planen og erstattet med nye prinsipper for lokalisering av næringsvirksomhet. Av disse følger blant annet at etablering av rene kontorarbeidsplasser skal skje innenfor by og tettstedsområder og at kommunen må tilrettelegge for dette.

4. Retningslinjene

Retningslinjene er bearbejdet. Antall retningslinjer er redusert fra 40 til 20. De er strammet opp slik at de er mer overordnede og presise. De retningslinjene som kommunene var spesielt opptatt av og som inneholdt krav om utarbeidelse av planer og strategier er fjernet eller endret til anbefalinger. Noen av retningslinjene har endret formulering fra *skal* til *forventes at*. Noen retningslinjer er slått sammen for å forenkle budskapet.

Kommunene krever at retningslinjene utover lovens krav endres til faglige råd. Generelt sier plan- og bygningsloven mye om hvilke temaer som bør ivaretas i planleggingen og at dette skal skje i samsvar med en bærekraftig utvikling. Formelt sett er det fylkeskommunen som avgjør hva som er av vesentlig regional betydning og hva som må til for at den enkelte kommunale plan bringes i samsvar med den regionale politikken. Det er altså ikke noe i veien for at retningslinjene i en regional plan går lenger enn loven. Samtidig mener fylkesrådmannen at det er avgjørende og viktig at partene i hovedsak er enige i grepene i planen siden dette er en felles plan for arealpolitikken i fylket.

Alle retningslinjene er listet opp i et eget skjema, se vedlegg. I samme skjemaet er det gitt en kort begrunnelse for retningslinjen og det er henvisning til lovhjemlene.

Retningslinjene i RPBA omfatter også retningslinjer for Regional plan for folkehelse (R16) og Regional transportplan (R17-R20). Dette er gjort for at planene skal ses i sammenheng og for å gjøre det enklere for brukerne av planene. Retningslinjene som omhandler samferdsel, er samlet i en egen liste under de bearbejdede RPBA retningslinjene.

Fylkesrådmannens bemerkninger:

Fylkesrådmannen er tilfreds med mange gode innspill og at mange har deltatt i debatten om RPBA. Fylkesrådmannen er likevel bekymret for den alvorlige kritikken som deler av planen har fått, og håper mange vil se at deres innspill har blitt lyttet til. Fylkesrådmannen har tatt kritikken på alvor og sier seg enig i at planforlaget hadde flere svakheter. Fylkesrådmannen har bearbejdet planen for å komme kritikken i møte, og har dermed både forenklet og forbedret planen. Da revisjonen av RPBA startet opp var det et mål at planen skulle bli enklere og tydeligere. Med det nye planforlaget mener fylkesrådmannen at dette målet langt på vei er nådd.

Det nye planforlaget er forenklet og har endret innhold på noen vesentlige punkter. Antall retningslinjer er halvert, og de er bearbejdet og forenklet slik at den regionale arealpolitikken blir tydeligere. Fylkesrådmannen håper også at de som har kommet med positive tilbakemeldinger til planforlaget ser at endringene har gitt et forbedret planforlaget på sentrale områder, selv om noe innhold er fjernet og planforlaget er redusert i omfang.

Hovedgrepet med «regionalt prioriterte vekstområder» er erstattet med «kompakt utvikling i eksisterende byer og tettsteder». Begrepet «regionalt prioriterte områder» skapte flere misforståelser blant høringspartene. Fylkesrådmannen ser at et hovedgrep som legger til grunn styrking av eksisterende byer og tettsteder er både mer hensiktsmessig og mer i tråd med Vestfolds bebyggelsesstruktur. Dette tilsvarer hovedgrepet i gjeldende RPBA.

Kapittel om næringsutvikling er omarbeidet og forenklet. Fylkesrådmannen har lyttet til innspillene og ser at næringslivets lokaliseringsbehov og -ønsker er ulike og at næringslivet er i stor endring og utvikling. En regional plan skal vise retning, men ikke løse behovene for unntakene som oppstår i den lokale planleggingen. Fylkesrådmannen mener det er viktig at den regionale arealpolitikken peker ut en strategisk retning for lokalisering av næring som skal danne grunnlag for en styrket næringsutvikling i hele fylket. Planforslaget legger vekt på en kunnskapsbasert næringsutvikling i kommunene. Regionale prinsipper for lokalisering av næringsvirksomhet erstatter det tidligere ABC-prinsippet. Fylkesrådmannen legger til grunn at et viktig element i den regionale arealpolitikken er at flest mulig både offentlige og private arbeidsplasser samles i eksisterende byer og tettsteder.

Fylkesrådmannen vil understreke betydningen av å ha en regional plan for langsiktig arealpolitikk i Vestfold og minne om at dette er en felles plan for vestfoldsamfunnet. Det er positivt at flertallet av kommunene støtter intensjonene med RPBA, og at flertallet av høringspartene mener det er viktig å ha en regional arealpolitikk. Dette er et viktig premiss for planens framtidige legitimitet.

Fylkesrådmannen skylder å gjør oppmerksom på at dersom en eller flere kommuner ikke slutter seg til planen, vil den fortsatt kunne vedtas. Det er kun dersom kommuner som blir direkte berørt av planen fremmer vesentlige innvendinger til den regionale plan eller krever at den bringes inn for departementet at planen ikke kan godkjennes av fylkestinget. Hvis dette skjer må planen sendes til Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet for vurdering og endelig avgjørelse. Dette følger av plan- og bygningslovens § 8-4, 2. ledd.

Fylkesrådmannen foreslår at de delene av RPBA som følger saken legges ut på høring og til offentlig ettersyn umiddelbart etter fylkestingets behandling 21. mars. Høringsfristen kan bli en utfordring for noen av kommunene, og flere kommuner har formannskaps- og kommunestyremøter rundt 20.mai. For disse kommunene vil fylkesrådmannen be om at rådmannens innstilling sendes innen fristen den 16 mai, mens den politiske behandlingen ettersendes.

I høringsperioden vil administrasjonen foreta de nødvendige redaksjonelle endringene i resten av dokumentet. Deretter innarbeides relevante kommentarer og merknader fra høringen. Hele RPBA legges fram til endelig vedtak i fylkestinget i møtet 20. juni 2019.