



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Utvalg Plan og Miljø		
Formannskapet		
Kommunestyret		

Kommuneplanens arealdel - fastsetting av planprogram med innspillveileder

Kommunedirektørens forslag til innstilling:

Kommunestyret fastsetter planprogram med innspillveileder. Dokumentene skal være førende for det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Vedlegg:

Vedlegg:

Planprogram kommuneplanens arealdel - kommunedirektørens forslag til endring etter høring
Innspillveileder kommuneplanens arealdel - kommunedirektørens forslag til endring etter høring
Uttalelse fra Fylkesmannen datert 22.6.20
Uttalelse fra Trøndelag fylkeskommune datert 30.06.20
Uttalelse fra Statens vegvesen datert 24.06.20
Uttalelse fra Bane Nor datert 18.06.20
Uttalelse fra ATB datert 10.06.20
Uttalelse fra Sametinget datert 25.06.20
Uttalelse fra Saanti Sijte datert 05.07.20
Planprogram kommuneplanens arealdel - høringsuttalelse Gasken laante sijte
Uttalelse fra Forsvarsbygg datert 16.06.20
Innspill fra NVE datert 07.07.20
Uttalelse og innspill fra Mattilsynet datert 24.06.20
Uttalelse fra Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard datert 19.06.20
Innspill planprogram KPA Stjørdal_FNF Trøndelag
Merknad til Innspillsveilederen fra Herbjørn Skjervold datert 27.05.20
Uttalelse fra DSB datert 08.05.20

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Høringsdokumentene ligger på kommunens hjemmeside
Innspill knyttet til konkret arealbruk vil bli behandlet senere i prosessen.

Sammendrag:

Formannskapet vedtok i møte 29.04.2020 sak 28/20 å varsle oppstart av arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel. Forslag til planprogram med innspillveileder ble lagt ut på høring med høringsfrist 25.06.2020. Det er kommet inn 15 uttalelser til planprogrammet og innspillveilederen. Denne saken inneholder et sammendrag av innspillene og anbefalinger om oppfølging av disse.

Samtidig med at det ble varslet oppstart ble det åpnet for å komme med innspill om endret arealbruk og andre innspill til selve planarbeidet. Frist for å komme med innspill er satt til 29. oktober, 7 uker etter planlagt behandling av planprogrammet i kommunestyret. Innkomne innspill til planarbeidet vil ikke bli behandlet i denne saken. I innspill som både omhandler planprogrammet og det videre planarbeidet vil kommunedirektøren i denne saken fokusere på de delene av uttalelsene som omhandler det overordnede, strategiske arbeidet, mens øvrige detaljer vil bli behandlet senere.

Saksopplysninger

Om organisering av saken:

Kommuneplanens arealdel (KPA) er en kompleks plan som berører mange ulike tema. Dette vises også i høringsuttalelsene. For å gjøre behandlingen av planprogrammet så ryddig som mulig er denne saken delt i tre deler. Den første delen er en gjennomgang av metodikk og strategi for videre arbeid med planen. Del to er en tematisk gjennomgang av tema som er berørt i høringsuttalelsene og en vurdering av hvordan disse bør følges opp. Del tre inneholder forslag til endringer i planprogrammet og innspillveilederen

Metodikk og strategier for det videre arbeidet

Politisk organisering:

Organisering av det videre arbeidet er et viktig premiss for hvor mye tid og ressurser som skal settes av til formålet, og hvor rask framdrift det er mulig å få til. I behandling av høringsforslaget ble det klart at det er ønskelig med en høy grad av politisk involvering i prosessen. Det er behov for en nærmere drøfting av hvordan dette skal organiseres.

I følge delegeringsreglementet er det formannskapet som er kommuneplanutvalg. Dette betyr at det er formannskapet som vedtar å legge dokumenter ut på høring og som innstiller til kommunestyret når planprogram og plan er klar til endelig vedtak. Det er også formannskapet som kan vedta å gå til mekling dersom det fremmes innsigelser som det ikke er mulig å finne tilfredsstillende løsninger på administrativt.

Kommuneplanens arealdel har langsiktige økonomiske konsekvenser for kommunen. Hvor og hvordan det bygges ut vil påvirke behovet for oppgradering og utbygging av sosial og teknisk infrastruktur. Rekkefølgekrav og krav til områdeplanlegging kan medføre kommunale forpliktelser. Dersom man lykkes med å gjennomføre de tiltakene man legger til rette for gjennom KPA vil det påvirke både drifts- og investeringsbudsjettet. Kommunedirektøren mener derfor det er riktig at det er formannskapet som har det overordnede ansvaret som kommuneplanutvalg.

I forslag til planprogram kommer det fram at utvalg plan og miljø skal ha en aktiv rolle i utarbeidelse av planen. Kommunedirektøren foreslår at utvalg plan og miljø blir gitt oppgaven

som arbeidsutvalg med ansvar for å behandle saker knyttet til utarbeidelse av planen. Prinsipielt viktige saker vil bli fremmet som referatsaker til formannskapet for å sikre at kommuneplanutvalget blir holdt løpende orientert om prosessen. Dersom både formannskapet og utvalg plan og miljø skal behandle alle saker som berører kommuneplanprosessen vil dette kreve større politiske ressurser, uten at det nødvendigvis vil gi et tilsvarende bedre sluttprodukt. Kommunedirektøren anbefaler derfor at de fleste underveisbeslutningene blir begrenset til et politisk utvalg, med unntak av saker som klart berører andre utvalgs ansvarsområde.

Behandling av innspill:

Frist for å komme med innspill om endringer i kommuneplanens arealdel er satt til 29. oktober 2020, 7 uker etter at kommunestyret etter planen skal fastsette planprogram med innspillveileder. Dersom behandling av planprogrammet blir utsatt anbefaler kommunedirektøren at fristen for å komme med innspill blir utsatt tilsvarende, slik at det er mulig for forslagstillere å sette seg inn i kommunestyrets vedtak før de ferdigstiller sine innspill.

Det vil ikke bli foretatt noen behandling av innspill før fristen er gått ut og alle innspillene er kommet inn. Dette gjelder både innspill om endret arealbruk og innspill av mer generell karakter. Likebehandling er et viktig prinsipp i planprosessen, og dette innebærer blant annet at alle skal ha den samme tilgangen til informasjon når de utarbeider sine innspill. Av den grunn vil det ikke bli fremmet prinsipp saker mellom fastsetting av planprogrammet og fristen for å komme med innspill utløper.

Planprogram og innspillveileder bør inneholde all informasjon forslagstillerne trenger for å kunne levere gode innspill. Samtidig er det mange prinsipielle avgjørelser der det kan være vanskelig å konkludere før man har innspillene foran seg. Kommunedirektøren anbefaler at man i planprogrammet og innspillveilederen signaliserer hvilke problemstillinger det skal jobbes videre med underveis i prosessen, men at man er forsiktig med å konkludere med hvilke løsninger man skal velge. På den måten har de som ønsker det en reel mulighet til si sin mening om de prinsipielle sakene før kommunen har konkludert.

Utvalg plan og miljø har bedt om at alle innspill legges frem politisk underveis i planprosessen. Innspill til arealplanen er ikke søknader som skal behandles individuelt, og det er viktig å se forslagene opp mot arealbehovet og den helhetlige arealdisponeringen i området. Kommunedirektøren anbefaler at innspill behandles samlet i grupper basert på arealformål og geografisk avgrensning. Dette vil bidra til likebehandling og en mer helhetlig plan.

Det skal gjennomføres en konsekvensutredning (KU) og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for alle nye utbyggingsområder som legges inn i planen, i tillegg til samlet KU og ROS for planen som helhet. Arbeidet med KU og ROS vil bli brukt til å vurdere om areal er egnet for den foreslåtte arealbruken. Utredningsarbeidet vil normalt bli avsluttet før det er ferdigstilt dersom administrasjonen finner at et område ikke bør omdisponeres. Dersom man politisk finner at det likevel er ønskelig å se på muligheten av å ta hele eller deler av innspillet inn i KPA anbefaler kommunedirektøren at saken rutinemessig sendes tilbake til administrasjonen for komplett utredning og vurdering av avbøtende tiltak før det fattes vedtak. På den måten sikres det at alle politiske vurderinger gjøres på et mest mulig likt og helhetlig kunnskapsgrunnlag. Dersom det fattes vedtak om å legge areal inn i planen før komplett utredning er gjennomført vil det likevel være nødvendig å gjøre utredningene, og i den forbindelse kan det komme fram opplysninger som kunne vært relevant for avgjørelsen. Kommunedirektøren fraråder derfor en slik saksbehandling.

Tematisk gjennomgang av høringsuttalelsene

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen, Statens vegvesen, Bane NOR, AtB, Herbjørn Skjervold

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) er en av flere nasjonale føringer som skal være førende for arbeidet med kommuneplanens arealdel. Hensikten er å se arealbruk og transportbehov i sammenheng, og å planlegge utbyggingsområder på en måte som reduserer transportbehovet. Planretningslinjen er tett knyttet opp mot nullvekstmålet og arealdimensjonen i byvekstavtalen.

Både Fylkesmannen og Statens vegvesen er opptatt av at kommunen må vise hvordan utbyggingsmønsteret i KPA bygger opp under SPR-BATP og byvekstavtalen. Bane NOR og AtB er opptatt av at kollektivtilbudet må være en del av vurderingsgrunnlaget i kommunens utbyggingsstrategi, og oppfordrer spesielt til fortetting rundt kollektivknutepunktene. Herbjørn Skjervold mener at det er motstrid mellom å prioritere grendafelt nært eksisterende sosial infrastruktur og målet om å ta hele kommunen i bruk.

Fylkesmannen signaliserer at de ikke er enig i kommunens tolkning av byvekstavtalens fortettingsmål. I planprogrammet har kommunen sagt at målet vil være oppfylt dersom mer enn halvparten av veksten skjer i sentrene, mens Fylkesmannen har en klar forventning om at veksten *i all hovedsak* skal skje i sentrene. Her er det behov for en videre dialog for å sikre en felles forståelse av målet.

Herbjørn Skjervold mener at det er motstrid mellom å prioritere grendafelt nært eksisterende sosial infrastruktur og målet om å ta hele kommunen i bruk. Kommunedirektøren er ikke enig i denne vurderingen. Boligbygging utenfor tettstedene er foreslått løst som en kombinasjon av boligformål og LNFR-område der spredt boligbygging er tillatt. Boligformålet, det som ofte omtales som grendafelt, forutsetter nok boliger innenfor et konsentrert område til at det er naturlig å kreve reguleringsplan, lekeplass og felles infrastruktur. Mye av den boligbyggingen som skjer utenfor tettstedene i dag foregår som en bolig her og en bolig der. For denne typen utvikling er LNFR-område der spredt boligbygging er tillatt et bedre verktøy. Kombinasjonen av disse to formålene vil kunne ivareta målet om å ta hele kommunen i bruk, selv om bruken av grendafelt konsentreres til enkelte områder.

Avstand til målpunkt og hva slags transportbehov en utbygging genererer vil være et viktig utredningstema. Kommunen må ha en strategi for hvordan vi skal ivareta forpliktelsene i byvekstavtalen og kommunens egne mål om å være en foregangskommune innen klima og miljø gjennom kommuneplanens arealdel. Dette er et tema som blant annet Fylkesmannen og Statens vegvesen er svært opptatt av. Dersom kommunen ikke har en aktiv holdning til denne problemstillingen er det sannsynlig at planen vil bli møtt med en rekke innsigelser som kunne vært unngått.

Arealbehov:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Forum for natur og friluftsliv

Samtlige som har uttalt seg om arealbehov og kapasitetsvurderinger har oppfordret kommunen til å være forsiktig med å planlegge en for stor overkapasitet. Det oppfordres også til å ta utbyggingsareal ut av planen dersom de har vist seg å være vanskelig realiserbare.

Å vite hva som er riktig arealbehov er en utfordrende øvelse. Endringer i samfunnet, arbeidsmarkedet og økonomien kan føre til at arealbehovet blir et helt annet enn det framskrivninga av veksten de siste årene antyder. Det kan være fristende å legge ut mest mulig areal til utbygging, slik at man tar høyde for alle potensielle framtidsscenarioer.

Samtidig er attraktivt areal med riktig beliggenhet og få konflikter med andre hensyn en begrenset ressurs. Selv om man i teorien kan utvide kommunens landareal noe ved å fylle ut i sjø, er det også her begrenset hvor mye nytt areal med god kvalitet det er mulig å skape. Det er derfor viktig at arealressursene i kommunen utnyttes godt. Arealbruken bør styres slik at de arealene med størst måloppnåelse og minst konflikter utnyttes først. Dette kan være vanskelig å ivareta dersom det legges ut for mye utbyggingsareal.

Jo lenger inn i framtida man skal planlegge for, jo vanskeligere vil det være å vurdere hvilket arealbehov man skal planlegge for. Dette er grunnen til at det i kommuneplanleggingen ikke planlegges mer enn 12 år fram i tid. Normalt vil rulleringshyppigheten være større. Det ideelle er å rullere planen ca. annenhver kommunestyreperiode. Da får planen tid til å virke litt mellom hver rullering, hvilket er viktig for forutsigbarheten i markedet, samtidig som man sikrer en jevn tilgang til utbyggingsareal.

Dersom det skulle oppstå store endringer i samfunnet som gjør at det for lite utbyggingsareal av en gitt type, har plan- og bygningsloven mekanismer for å ivareta dette. Dersom det er snakk om konkrete prosjekter der det kan dokumenteres at det ikke finnes tilgjengelig godkjent til formålet kan det utarbeides reguleringsplan i strid med overordnet plan. Dette er litt mer krevende enn en plan i tråd med kommuneplanen, fordi utbygger må foreta de avklaringene som vanligvis blir gjennomført når arealet legges inn i kommuneplanen. Samtidig er det normalt et krav om reguleringsplan også for arealer som er avklart i KPA, så tid- og ressursbruk trenger ikke bli vesentlig større.

Dersom det skulle vise seg at den generelle veksten i et område skulle bli større enn forutsatt i planrulleringen, er det mulig å lage en kommunedelplan for dette området. En tematisk eller geografisk avgrenset kommuneplan vil ta kortere tid å utarbeide enn en komplett plan. Selv om omfanget av utredningene for hvert enkelt areal vil være det samme, vil antall områder som skal utredes påvirke omfanget av planprosessen.

Dersom det skulle vise seg at veksten i hele kommunen blir vesentlig større enn forventet, er det mulig å starte prosessen med ny rullering av kommuneplanens arealdel tidligere enn planlagt. En plutselig høy vekst vil kunne føre til behov for økt kapasitet i kommunens tekniske og sosiale infrastruktur som tilsier at det uansett bør startes opp et nytt planarbeid raskt.

Det vil aldri være mulig å definere en nøyaktig arealkapasitet i KPA. Noen steder vil det være mulig å bygge høyere og tettere enn først antatt, mens det andre steder kan vise seg at det ikke bør bygges ut i det hele tatt, f.eks. ved funn av kvikkleire eller viktige naturtyper. Kommuneplanen bør ha nok utbyggingsareal for å håndtere denne typen variasjoner, men ikke særlig mye mer. Kommunen må kunne dokumentere hvordan man har kommet fram til det arealbehovet man har valgt å planlegge for, og vise hvilke vurderinger som er lagt til grunn for fastsetting av valgt overkapasitet. Overkapasitet må fastsettes basert på en behovsvurdering, og ikke være avhengig av hvor mye areal som er foreslått omdisponert i innspillfasen. Fastsetting av metodikk for arealbehov trenger ikke avklares i planprogrammet, men bør være på plass før man tar stilling til omdisponering av areal.

Reindrift og samiske interesser:

Relevante uttalelser: Sametinget, Fylkesmannen, Gasken Laante sitje (Feren reinbeitedistrikt), Saanti sitje (Essand reinbeitedistrikt)

Kommunen er ansvarlig for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutvikling og samfunnsliv i sine planer, inkludert kommuneplanens arealdel. Stjørdal er en del av

beiteområdet til to reinbeitedistrikt; Gasken Laanten sitje nord for Stjørdalselva, og Saanti sitje sør for elva. Alle uttalelsene understreker viktigheten av å ikke tillate utbygging som fragmenterer de store sammenhengende naturområdene som reindrifta er avhengig av eller som begrenser tilgangen til disse områdene. Her er det viktig å vurdere den samlede virkningen av alle nye og eksisterende tiltak, ikke bare virkningen av enkelttiltak hver for seg. Også økt aktivitet og ferdsel kan ha negativ påvirkning for reindrifta, selv om de fysiske tiltakene for tilrettelegging ikke nødvendigvis er så store.

Hensynet til reindrifta er beskrevet i innspillveilederen for de arealformålene som det er sannsynlig at det kan komme innspill om i utmarksområdene. Hensynet til reindrifta er også tatt inn i oversikten over konsekvensutredningstema. Dette vil dermed være et vurderingstema i alle områder i utmark som foreslås omdisponert. Det bør også legges til rette for en dialog underveis i prosessen. Når og hvordan dette best kan gjennomføres er avhengig av hvilke innspill som kommer inn.

Landbruk og dyrka mark:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen

Fylkesmannen viser til nasjonal jordvernstrategi fra 2015, som angir at omdisponering av dyrka jord skal reduseres til maksimalt 4000 daa årlig innen 2020. I jordlovens § 9 er det et forbud mot bruk av dyrka jord til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Det skal ligge tunge samfunnsinteresser til grunn for at dyrka mark skal kunne omdisponeres til andre formål enn matproduksjon. Kommunen bør legge konkrete behovsvurderinger til grunn når planforslag utarbeides. Det anbefales at det gjøres en vurdering av om det er utbyggingsareal i gjeldende plan som bør tilbakeføres til LNFR. Dette er særlig relevant dersom arealet har vist seg vanskelig å få bygd ut.

Innspillveilederen er tydelig på at nedbygging av dyrka mark skal unngås. Tilbakeføring til LNFR-formål er diskutert for grendafelt og hyttefelt, men i mindre grad for andre arealformål. Det bør vurderes om det også er andre områder som kan tilbakeføres. Det er generelt uheldig at områder framstår som bebyggbare i planen dersom det ikke er realistisk at de blir bygd ut, da dette kan gi et feilaktig bilde av det reelle arealbehovet for formålet. Hvor egnet arealene i gjeldende plan er til sitt formål bør derfor være en del av behovsvurderingen.

Vassdrag og strandsone:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen, fylkeskommunen, forum for natur og friluftsliv, NVE

Stjørdal er en kommune med stort arealpress innenfor 100-metersbeltet til strandsonen. Fylkesmannen forventer at nye og eksisterende bygge- og anleggsområder i kommuneplanens arealdel vurderes opp mot statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Fylkeskommunen minner om at utbyggingspresset langs enkelte vann og vassdrag kan være like stort som i presset langs sjøen, og at det er viktig å ivareta verdiene (friluftsliv, landskap, allmenn tilgang osv.) som ligger innenfor 100-metersbeltet langs sjø og i vann og vassdragsbeltene. Forum for natur og friluftsliv er opptatt av å ta vare på allmennhetens tilgang til strandsonen og naturmangfoldet som finnes der.

NVE minner om at ivaretagelse av kantsoner mot vassdragene er avgjørende for å ivareta disse hensynene og det er et krav i plan- og bygningsloven at kommunen fastsetter en byggegrense mot vassdrag på inntil 100 meter for områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftslivinteresser og vannets kapasitet. De anbefaler at det tas inn en bestemmelse som ivaretar en grønn kantsone i tråd med kravene i vannressursloven § 11, og at det tas inn bestemmelser om forbud mot bekkelukking.

I gjeldende KPA er bestemmelsene for byggegrense mot vann og vassdrag utformet på en slik måte at de kan være vanskelig å forstå. Kommunedirektøren er enig i at det er viktig at hensynet til vann og vassdrag blir ivaretatt i ny plan på en god måte. Det må tas stilling til hvor nære vassdragene kommunen skal tillate ny bebyggelse, og hvordan man skal ivareta eksisterende bebyggelse innenfor byggegrensene. Det må også lages gode bestemmelser for hvordan kantsonene skal ivaretas.

Samfunnssikkerhet og beredskap:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen, NVE, Bane NOR, DSB, AtB, NVE

Fylkesmannen minner om de generelle føringene for risiko- og sårbarhetsanalyser som er nødvendig å ta hensyn til i kommuneplanarbeidet. Videre anbefaler de å bruke kommunenes helhetlige ROS-analyse som del av grunnlagsmaterialet i arbeidet med samfunnssikkerhet i kommuneplanens arealdel. Mye av det Fylkesmannen skriver i sin uttalelse er allerede ivaretatt i planprogrammet. Overordnet kommunal ROS og helhetlig ROS for kommuneplanens arealdel må sees i sammenheng, slik at kommunen bygges ut på en trygg og sikker måte.

AtB foreslår å ta inn temaet trafikksikker atkomst til holdeplasser som ROS-tema sammen med trafikksikker skolevei. For de som bruker skoleskyss er dette to sider av samme sak. En trygg og tilgjengelig adkomst til holdeplassene bidrar til å øke kollektivtrafikkens attraktivitet, og kommunedirektøren er enig i at dette er et tema som bør inkluderes i ROS-analysen.

Bane NOR minner om at jernbanen er kritisk nasjonal infrastruktur. Deler av eksisterende og fremtidig jernbanetrase ligger i aktsomhetsområde for flom og skred. Dette bør være tema i den helhetlige ROS-analysen for kommuneplanen. Kommunedirektøren er enig i at nasjonalt kritisk infrastruktur bør vurderes i planarbeidet, og foreslår å ta inn et avsnitt om dette som også inkluderer jernbanen.

NVE er opptatt av at forholdet til naturfare avklares så tidlig som mulig og senest på siste plannivå før tiltaksrealisering. De refererer til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har presisert at forholdet til sikkerhet bør avklares gjennom selve arealplanarbeidet og ikke utsettes til byggesak. Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag i reguleringsplan er også viktig i tiltak som gjelder utfylling i sjø. Omtrent 90 % av alle kvikkleireskred er utløst av menneskelig aktivitet og utfylling i sjø har de senere årene vist seg å innebære en betydelig utløsende faktor i forbindelse med kvikkleireskredhendelser. Ved å utsette disse vurderingene til byggesak, vil en sent i planprosessen kunne oppdage forhold som vil kunne ha stor betydning for tiltaksrealisering. Ikke alt trenger avklares på kommuneplannivå, men kommuneplanen må sikre at nødvendige undersøkelser blir gjort på riktig plannivå. Kvikkleire er allerede et tema i ROS-analysen. Det er også et tema i gjeldende KPA. Dette må videreføres i ny KPA på en god måte.

NVE minner også om at man må ta høyde for endringer i risikobildet som følge av klimaendringene. Det må forventes økt- og endret flommønster med flere regnflommer sent på høsten og vinteren samt økende skredfare. Havnivåstigning og stormflo er også viktige tema å vurdere. De forventer at kommuneplanen benyttes som et sentralt redskap for å unngå å bygge seg inn i klima- og naturfareproblemer. Kommunen har allerede omtalt hensynet til klimaendringene i noen av sine analysetema, men dette kan godt komme tydeligere fram av planprogrammet. Det må komme tydelig fram av planen at det skal tas høyde for klimaendringene i både nye og eksisterende områder.

Konsekvensutredning:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen, Direktoratet for mineralforvaltning

Fylkesmannen peker på at grunnforurensningsdatabasen og vann-nett må tas inn som kilder i oversikten over utredningstema. Vannmiljø må utredes i planarbeidet. Innenfor temaet naturmangfold minner Fylkesmannen om at det kan være viktige naturtyper i kommunen som ikke er kartlagt. Det skal gjennomføres en del Natur i Norge-kartlegging i Stjørdal i sommer, og det anbefales å vente med å ferdigstille utredningene for enkeltområder før resultatet av disse er på plass, trolig rundt april 2021. Fylkesmannen minner også om at alle saker som berører natur og miljø skal vurderes etter prinsippene i naturmangfoldloven. Dette gjelder både enkelttiltak og samlet virkning.

Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) anbefaler at mineralske ressurser, masseuttak og gamle gruver tas inn som eget tema i konsekvensutredningen for å kunne identifisere og foreta nødvendige vurderinger av konsekvenser ved foreslått ny arealbruk i kommunen.

Et av de viktigste formålene med å ta inn en liste over utredningstema i planprogrammet var å få tilbakemeldinger fra regionale og nasjonale myndigheter på om det er tema vi burde ha inkludert. Kommunedirektøren anbefaler å inkludere de foreslåtte temaene i KU-oversikten.

Folkehelse:

Relevante uttalelser: Fylkesmannen

Fylkesmannen minner om at folkehelse skal ligge til grunn i all planlegging, og foreslår helsekonsekvensutredning som et verktøy for å kartlegge hvordan kommuneplanen vil påvirke folkehelsen. Fylkesmannen som folkehelsemyndighet gjør kommunen oppmerksom på at mange av de potensielle gevinstene ved urban utvikling og fortetting kan feile dersom man ikke tar hensyn til boligtilgang for alle, tilgang til grøntarealer, trafikkkløsnings for øvrig og sosialt samhold. Dette må derfor være et tema ved vurdering av hvordan områder skal utnyttes, særlig når det kommer til boligområder og areal til helse- og omsorgstjenester.

Fylkesmannen minner også om krav til universell utforming og viser til en nylig publisert veileder på temaet.

På landsbasis er støy blitt et økende miljøproblem som rammer svært mange mennesker. Som følge av blant annet E14, E6, jernbane og flyplass påføres deler av lokalmiljøet i Stjørdal en mer eller mindre kontinuerlig støybelastning. Fylkesmannen anbefaler at kommunen utarbeider et eget støysonkart som viser hvor det må tas særlig hensyn til støy i den videre planleggingen.

Støy er tatt inn i konsekvensutredningen, og vil være et viktig premiss for plassering og utforming av støyfølsom bebyggelse både i kommuneplanen og i påfølgende reguleringsplaner. Når det kommer til øvrige tema er mye av dette ivare tatt i mål og strategier for sosial bærekraft. Hvordan kommunen skal bruke kommuneplanens arealdel til å nå disse målene vil være en viktig del av den videre prosessen.

Kulturminner:

Relevante uttalelser: Fylkeskommunen, sametinget

Fylkeskommunen kommer med generelle råd om hvordan eldre og nyere tids kulturminner og kulturmiljø kan ivaretas og vises i kommuneplanen. De mener også til at hensynet til kulturminner kunne kommet tydeligere fram i innspillveilederen. Sametinget minner om at også samiske kulturminner må ivaretas i plan.

Både nyere og eldre kulturminner er tema i konsekvensutredningen. Kommunedirektøren foreslår å ta inn samiske kulturminner som et eget tema, da dette er en mindre vanlig problemstilling, som derfor lett kan bli avglemt. Kommunen har satt i gang et eget arbeid med kulturminneplan. Dette arbeidet vil være et viktig premiss for håndtering av kulturminner og kulturmiljø i KPA. For å unngå dobbeltarbeid har kommunedirektøren valgt å ikke bruke mye plass i planprogram og innspillveileder på tema som ivaretas gjennom spissede temaplaner som kan gå mer i dybden enn det et overordnet dokument kan. Det betyr ikke at temaet er avglemt.

Samferdsel:

Relevante uttalelser: Fylkeskommunen, Bane NOR

Fylkeskommunen viser til vegstrategi for Trøndelag. Bane NOR ber om at det sikres areal til jernbaneformål slik at jernbanen kan driftes, vedlikeholdes og fornyes på en effektiv måte. Videre minner de om at det ikke legges til rette for nye tiltak eller utbyggingsområder inntil jernbanespor som kan vanskeliggjøre eller fordyre drift av jernbanens infrastruktur. De ber også om at traseer for ny jernbanetunnel gjennom Forbordsfjellet sikres som i dagens plan.

Kommunedirektøren foreslår et nytt punkt under risiko- og sårbarhetsanalyser som dreier seg om kritisk infrastruktur. Ellers er dette tema som må håndteres i det videre planarbeidet.

Mineralressurser:

Relevante uttalelser: Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF)

Stjørdal kommune har flere registrerte forekomster i Norges geologiske undersøkelse (NGU) sin grus- og pukkdatabse og mineralressursdatabse. DMF forventer at kommunen i arbeidet med arealdelen foretar en vurdering av hvordan de viktigste forekomstene i kommunen blir ivaretatt. DMF anbefaler at forekomster som er viktige for tilgangen på ressurser i kommunen, og som ansees som viktig å sikre tilgang på i framtida, avsettes med hensynssone i tråd med plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav c).

DMF anbefaler at kommunen innarbeider en forventning til at eventuelle innspill omtaler hvilken type ressurs som skal tas ut. Geologien i et område kan ha stor betydning for hvorfor et masseuttak må etableres på et bestemt sted. Dette gjelder spesielt i tilfeller det er ønske om å etablere uttak av naturstein, industrimineraler eller metaller, men også byggeråstoffer med god kvalitet. Kommunen bør også være tydelige på hva som definerer ressurser med høy kvalitet og hva som legges i mulighet for stabil drift.

For byggeråstoff spesielt, bør innspillveilederen be at ønske om å etablere eller utvide masseuttak også begrunnes med uttakets betydning for tilgangen på ressurser i hele kommunen. Dersom det foreligger prioriteringer fra kommunen knyttet til utvidelse av eksisterende masseuttak kontra etablering av nye uttaksområder, bør også dette beskrives i veilederen.

Innspillveilederen gir en bred oversikt over hva kommunen vil vektlegge ved vurdering av innspill, men den går i liten grad i dybden på hvordan og hvorfor. En mer detaljert vurdering av de enkelte temaene vil gjøres i gjennom prinsippaker i forbindelse med utarbeiding av planen. I uttalelsen fra DMF er det omtalt noe utfyllende informasjon som kommunen bør etterspørre i innspillene. Kommunedirektøren anbefaler at dette tas inn i innspillveilederen.

Massedeponi:

Relevante uttalelser: NVE

NVE fraråder at det etableres deponier i bekke/ravinedaler da dette er en naturtype som ofte innehar et svært høyt biologisk mangfold og er en truet naturtype iht. den reviderte rødlista fra artsdatabanken. Videre anbefaler de plankrav for alle massedeponi over en viss størrelse. Viktigheten av å ta vare på natur og biologisk mangfold er omtalt i både planprogram og innspillveileder, og er blant de tingene som ble tydeliggjort i den politiske behandlingen før høring. Dette bør også komme tydelig fram i vurderingskriteriene for de enkelte arealformålene.

Drikkevann:

Relevante uttalelser: Mattilsynet

Mattilsynet har følgende merknader til planprogram og innspillveileder:

- Det er positivt at dere har som kriterier at tilgang på offentlig infrastruktur skal vektlegges ved etablering av nye boligområder/grendafelt/fortetting.
- Det er viktig at tiltak og reguleringer ikke kommer i konflikt eksisterende vannforsyninger
- Også ved etablering av hyttefelt er det viktig at tilgang på rent og nok drikkevann legges som en forutsetning. Vi ser mange eksempler på at senere utfordringer som oppstår i kjølevannet av at rekkefølgebestemmelser ikke settes på dette området.

Kommunedirektøren er enig i disse vurderingene, og vil følge dem opp i det videre planarbeidet.

Energianlegg:

Relevante uttalelser: NVE

NVE minner om at et velfungerende system for produksjon og overføring av energi er avgjørende for nesten alle viktige samfunnsoppgaver og funksjoner. Overføringsnettene ivaretar en av de grunnleggende funksjonene i kraftforsyningen, og er å anse som sentral infrastruktur. Det er derfor viktig at det i arealplanleggingen tas tilstrekkelig hensyn til planlagte og eksisterende anlegg for overføring og produksjon av elektrisk energi. Uttalelsen inneholder konkrete råd om hvordan dette kan sikres i plan. Dette vil bli fulgt opp i det videre planarbeidet.

Klima, natur og miljø:

Relevante uttalelser: Forum for natur og friluftsliv

Forum for natur og friluftsliv foreslår å inkludere naturrestaurering som et klima- og miljømål for planarbeidet. Videre ønsker de svært gjerne at et ledd i en balansert arealpolitikk er å etablere forskjellige hensynssoner for naturmiljø i viktige økologiske funksjonsområder. Dette kan være små hekkeplasser eller leveområder for forskjellige arter som blir stadig mer marginale.

Kommunedirektøren har foreslått en ny formulering av mål om arealnøytralitet som omtaler restaurering av naturområder som kompensasjon for areal som blir nedbygd. Det er også oppfordret til å komme med innspill om viktige naturområder slik at de kan sikres i planarbeidet. Utover denne typen krav er kommuneplanens arealdel i liten grad riktig verktøy for å sikre naturrestaurering.

Annet:

Relevante uttalelser: DSB, Forsvarsbygg

DSB har ikke gjort konkrete vurderinger av høringsmaterialet. Viser til Fylkesmannen for oppfølging av hensynet til samfunnssikkerhet i plansaker, og kommer med generell info om deres innsigelseskompetanse.

Forsvarsbygg har ingen konkrete merknader til planprogram og innspillveileder.

Forslag til endringer i planprogram og innspillveileder

Alle forslag til endringer er skrevet direkte inn i reviderte forslag til planprogram og innspillveileder, og er ikke gjengitt her. I vedleggene er kommunedirektørens forslag til ny tekst vist i blå skrift med understrekning, mens tekst som er foreslått slettet er vist med rød tekst og overstreking. I avsnitt der det er foreslått store endringer er hele avsnittet vist som nytt forslag, selv om deler av den originale teksten er beholdt.

Planprogram:

Mål og strategier:

Mål og strategier i planprogrammet er hentet fra kommunedirektørens forslag til samfunnsdel, med noen endringer som følge av formannskapetets vedtak. Disse er ikke i samsvar med forslag til samfunnsdel som ble sendt ut på høring. Forslag til samfunnsdel etter høring er ikke klart til politisk behandling. Kommunedirektøren anbefaler å beholde målene og strategiene i planprogrammet, selv om de ikke lenger kan knyttes direkte til samfunnsdelen. Det er foreslått en ny innledning til kapitlet som beskriver litt av prosessen rundt samfunnsdelen og hvilken status målene og strategiene har.

Det bør vurderes om det skal gjøres endringer for to av målene.

- *Arealpolitikken skal gjøre det enklere for innbyggerne å etablere seg i hele kommunen. Fradeling og boligbygging utenfor de definerte sentrumsområdene skal muliggjøres, dersom landbruk og miljø ikke blir direkte skadelidende. Dette er i samsvar med Byvekstavtalen der utbyggingsvolumet er definert til å være minimum 50% i sentrene og resten utenom.*
- *(Tilpasse arealbruk og) tilstrebe arealnøytralitet.*

Fylkesmannen har vært tydelig på at de er uenige i kommunens forståelse av målet i byvekstavtalen. Kommunedirektøren mener dette er noe det bør jobbes videre med underveis i prosessen. Setningen «*Dette er i samsvar med Byvekstavtalen der utbyggingsvolumet er definert til å være minimum 50% i sentrene og resten utenom*» er i utgangspunktet en opplysning om hvordan kommunen tolker byvekstavtalen, og ikke et selvstendig mål eller strategi. Å fjerne denne uttalelsen fra dokumentet vil ikke endre målet. Hvordan kommunen skal ta hele kommunen i bruk på en måte som også hensyntar intensjonene i byvekstavtalen er en større diskusjon. Det kan være uheldig å ha låst seg til en konklusjon før problemstillingen er utredet. Det bør derfor vurderes å ta denne setningen ut av målformuleringen.

Begrepet arealnøytralitet er relativt nytt, og ikke allment kjent. Kommunedirektøren anbefaler derfor å omformulere målet slik at det blir forståelig også for de som ikke kjenner begrepet. Arealnøytralitet vil si netto null tap av natur. I utgangspunktet bør man unngå omdisponering av naturområder. Dersom det er nødvendig å omdisponere et naturområde bør det tas sikte på restaurering av tidligere naturområder et annet sted i kommunen. Dette er forklart i forslag til nytt mål. Kommunedirektøren er usikker på hva som menes med å «tilpasse arealbruken» i denne sammenhengen. Arealbruken skal tilpasses alle kommunens mål og strategier. Kommunedirektøren har derfor ikke lagt stor vekt på denne delen av målet i forslag til ny formulering.

I tillegg til de to målene som foreslås justert er det gjort en vurdering av om det bør tas inn noen nye punkter i oversikten for å fange opp mål og strategier i høringsutkast til kommuneplanens samfunnsdel. Kommunedirektøren foreslår følgende tillegg:

Sosial bærekraft:

- Det skal legges til rette for vekst i innbyggertall i alle kommunedeler og lokalsamfunn.

Øvrige punkter fra samfunnsdelen vurderes som allerede ivaretatt, eller de omhandler mål og strategier som ikke er knyttet til kommuneplanens arealdel.

Prosess og medvirkning:

Som beskrevet i avsnitt om politisk organisering anbefaler kommunedirektøren at det er flere politiske utvalg enn bare utvalg plan og miljø som bør involveres i planprosessen. Hovedlinjene er beskrevet over, men detaljene kan være vanskelig å fastslå før man vet hvilke problemstillinger som dukker opp. Kommunedirektøren anbefaler derfor at man i størst mulig grad beskriver hvordan kommunens politikere skal involveres uavhengig av hvilke utvalg som skal gjøre hva. I stedet foreslås det et nytt avsnitt som beskriver arbeidsfordeling mellom formannskapet og utvalg plan og miljø.

Konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse:

Flere av høringsuttalelsene omtaler tema som de mener er viktige å inkludere i KU og ROS. KU og ROS skal sikre et best mulig beslutningsgrunnlag. Innspill til KU- og ROS-tema er i all hovedsak knyttet til regionale og nasjonale føringer som kommunen er forpliktet til å ta hensyn til i sin arealforvaltning. Kommunedirektøren anbefaler derfor at de foreslåtte temaene som ikke allerede er dekt i forslag til KU og ROS blir tatt inn i planprogrammet.

Innspillveilederen:

Noen av forslagene til endring i innspillveilederen er en gjentakelse av tema som kommunedirektøren drøftet i forbindelse med utlegging av planprogrammet på høring. Dette gjelder formuleringer som kan være misvisende, eller der det er omtalt at kommunen skal gjøre noe i løpet av kommuneplanprosessen som vi ikke har hjemmel til å gjøre. Det er foreslått alternative formuleringer eller plasseringer av teksten slik at mest mulig av den originale intensjonen er beholdt, men innenfor rammene av hva kommunen har anledning til å gjøre som en del av kommuneplanprosessen.

Bolig:

Kommunedirektøren foreslår å flytte opplistingen av kommunens lokalsamfunn fra kapittel om bolig utenfor tettstedene til en innledning i kapittel om arealformål. Dette fordi listen inneholder alle lokalsamfunnene, inkludert sentrum og kommunedelsentrene. Under bolig utenfor tettstedene presiseres det i stedet at disse føringene gjelder hele kommunen med unntak av tettstedene. Tettstedene har sitt eget kapittel, og det bør være tydelig at alle innspill bare skal vurderes etter kriteriene i ett av kapitlene. Ettersom formannskapet valgte å ikke fastsette en strategi for utbygging utenfor tettstedene foreslås det en setning som beskriver at dette arbeidet vil gjøres senere.

Kommunen har ikke hjemmel til å tidsavgrense arealbruken på den måten som er foreslått i kapittel om grendafelt i innspillveilederen. Kommunedirektøren foreslår i stedet å være tydelig på at man ikke kan forvente å få videreført grendafelt ved neste kommuneplanrullering med mindre de er påbegynt.

Under avsnitt om LNFR-område der spredt boligbygging er tillatt foreslås det å ta ut noe av innledningen. Dette er på bakgrunn av en ny veileder for hvordan dette formålet skal brukes i plan. Veilederen ble lagt fram som referatsak for utvalg plan og miljø 19.08.2020.

Massedeponi og masseuttak:

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard har kommet med en omfattende uttalelse om forvaltning av mineralressurser. I tillegg har NVE anbefalt å unngå massedeponi i bekke-/ravinedaler. Basert på disse uttalelsene har kommunedirektøren foreslått noen endringer i kapittel om massedeponi og masseuttak.