



Saksnr.: 2021/19968
Dokumentnr.: 93
Løpenr.: 11603/2026
Klassering: L12

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	29.01.2026	5/26
Formannskapet	05.02.2026	5/26

Forslag til revisjon av planprogram for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen - høring og offentlig ettersyn

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler planutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen (vedtatt 18.10.22) revideres.
2. Forslag til revidert planprogram for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Planutvalgets vedtak 29.01.2026:

1. Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen (vedtatt 18.10.22) revideres, men følgende tillegg:
 - Det skal gjennom planarbeidet sikres at områdereguleringen ivaretar langsiktig vern og helhetlig forvaltning av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturmiljøer av nasjonal og regional verdi. Det skal videre tas grep for å legge til rette for en mulig fremtidig kulturmiljøfredning.
 - Skilt, reklame og andre visuelle installasjoner skal behandles som et eget tema i planarbeidet. Områdereguleringen skal legge til rette for tydelige rammer for skiltbruk innenfor kulturmiljøene, gjennom eksempler og veiledere som vil følge planen som et vedlegg. Planarbeidet skal ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om vern av kulturmiljø, estetisk utforming og stedstilpasning, og benytte det handlingsrommet lovverket gir for å fastsette bestemmelser om bruk, utforming, estetikk, skilt og reklame
2. Forslag til revidert planprogram for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Planutvalgets behandling:

Inger Christine Apenes (H) fremmet på vegne av H og FrP følgende tilleggsforslag:

1. Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen (vedtatt 18.10.22) revideres, men følgende tillegg:
 - Det skal gjennom planarbeidet sikres at områdereguleringen ivaretar langsiktig vern og helhetlig forvaltning av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturmiljøer av nasjonal og regional verdi. Det skal videre tas grep for å legge til rette for en mulig fremtidig kulturmiljøfredning.
 - Skilt, reklame og andre visuelle installasjoner skal behandles som et eget tema i planarbeidet. Områdereguleringen skal legge til rette for tydelige rammer for skiltbruk

innenfor kulturmiljøene, gjennom eksempler og veiledere som vil følge planen som et vedlegg. Planarbeidet skal ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om vern av kulturmiljø, estetisk utforming og stedstilpasning, og benytte det handlingsrommet lovverket gir for å fastsette bestemmelser om bruk, utforming, estetikk, skilt og reklame

Votering:

Kommunedirektørens innstilling pkt 1 falt mot forslag fra Inger Christine Apenes som ble enstemmig vedtatt

Kommunedirektørens innstilling pkt. 2 ble enstemmig vedtatt

Formannskapetets vedtak 05.02.2026:

1. Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen (vedtatt 18.10.22) revideres, men følgende tillegg:

- Kommunedirektøren skal i sitt arbeid med områdereguleringen bygge oppunder, og etter reglene i plan- og bygningsloven legge til rette for en eventuell etterfølgende kulturmiljøfredning. Planarbeidet skal sikre at områdereguleringen ivaretar langsiktig vern og helhetlig forvaltning av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturmiljøer av nasjonal og regional verdi.
- Skilt, reklame og andre visuelle installasjoner skal behandles som et eget tema i planarbeidet. Områdereguleringen skal legge til rette for tydelige rammer for skiltbruk innenfor kulturmiljøene, gjennom eksempler og veiledere som vil følge planen som et vedlegg. Planarbeidet skal ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om vern av kulturmiljø, estetisk utforming og stedstilpasning, og benytte det handlingsrommet lovverket gir for å fastsette bestemmelser om bruk, utforming, estetikk, skilt og reklame.

2. Forslag til revidert planprogram for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Formannskapetets behandling:

Kommunedirektørens innstilling:

1. Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen (vedtatt 18.10.22) revideres.

2. Forslag til revidert planprogram for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Planutvalgets innstilling:

1. Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen (vedtatt 18.10.22) revideres, men følgende tillegg:

- Det skal gjennom planarbeidet sikres at områdereguleringen ivaretar langsiktig vern og helhetlig forvaltning av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturmiljøer av

nasjonal og regional verdi. Det skal videre tas grep for å legge til rette for en mulig fremtidig kulturmiljøfredning.

- Skilt, reklame og andre visuelle installasjoner skal behandles som et eget tema i planarbeidet. Områdereguleringen skal legge til rette for tydelige rammer for skiltbruk innenfor kulturmiljøene, gjennom eksempler og veiledere som vil følge planen som et vedlegg. Planarbeidet skal ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om vern av kulturmiljø, estetisk utforming og stedstilpasning, og benytte det handlingsrommet lovverket gir for å fastsette bestemmelser om bruk, utforming, estetikk, skilt og reklame.

2. Forslag til revidert planprogram for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Trond Svandal (H) fremmet følgende fellesforslag fra samtlige partier til stede i formannskapet (Ap, H, FrP, Pp, Sp, MDG, V):

Første kulepunkt i punkt 1 endres til:

- Kommunedirektøren skal i sitt arbeid med områdereguleringen bygge oppunder, og etter reglene i plan- og bygningsloven legge til rette for en eventuell etterfølgende kulturmiljøfredning. Planarbeidet skal sikre at områdereguleringen ivaretar langsiktig vern og helhetlig forvaltning av Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten som kulturmiljøer av nasjonal og regional verdi.

Voting:

Planutvalgets innstilling med fellesforslaget fra Trond Svandal (V) om endring i første kulepunkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Sammendrag

Fredrikstad kommune reviderer planprogrammet for områderegulering av Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen, som ble vedtatt i 2022. Revisjonen skyldes endrede rammer etter vedtak av kommunedelplan for kulturminner i 2023 og en ny juridisk vurdering av KU-plikt. Områdereguleringen er en bevarings- og forvaltningsplan som ikke legger til rette for ny utbygging eller endret arealbruk, men skal sikre helhetlig vern, forvaltning og tilpasning av eksisterende kulturmiljøer.

Revisjonen innebærer at kravet om konsekvensutredning fjernes, i tråd med juridisk vurdering som konkluderer med at planen ikke utløser krav til planprogram etter pbl §4-1 eller krav om konsekvensutredning etter KU-forskriften. I revisjonen tilpasses utredningsomfanget planens faktiske innhold, og relevante temaer som kulturmiljø, naturmangfold, landskap, mobilitet, brannsikring og sosial bærekraft skal fortsatt behandles i planbeskrivelsen på et faglig forsvarlig nivå. Det legges vekt på å ivareta kulturmiljø, naturmangfold og landskap, samt sikre rammer for bruk, tilgjengelighet og sosial bærekraft. Revisjonen av planprogrammet skal også sikre at områdereguleringen følger opp føringene i «Strategi for Gamlebyen – en levende bydel i historiske rammer.»

Kommunedirektøren anbefaler at revidert planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med plan- og bygningsloven § 12-10.

Vedlegg

- 1 Revidert planprogram, datert 03.12.25
- 2 Gjeldende planprogram, datert 18.10.22
- 3 Juridisk notat - KU-plikt
- 4 Referat fra møtet i regionalt planforum 9.12.25

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Øvrige saksdokumenter se sak 2021/19968.

Saksopplysninger

Bakgrunn

Planprogrammet for områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen ble vedtatt av bystyret 18.10.2022. I det vedtatte planprogrammet ble det lagt til grunn at planen utløser krav om konsekvensutredning (KU) etter forskrift om konsekvensutredninger, og at 16 temaer skal utredes, hvorav kun tre ble vurdert som vesentlig berørt.

Siden gjeldende planprogram ble vedtatt i 2022 har rammene for planarbeidet endret seg. Kommunedelplan for kulturminner 2023-2035 som ble vedtatt i 2023 gir tydelige føringer for langsiktig vern og bærekraftig bruk av kulturmiljøer i Fredrikstad. Denne planen har stor betydning for områdereguleringen, som nå skal tilpasses et oppdatert kunnskapsgrunnlag og sikre at kulturminneverdiene ivaretas i tråd med kommunens overordnede mål. I tillegg legger «Strategi for Gamlebyen – en levende bydel i historiske rammer» føringer for hvordan Gamlebyen skal utvikles som et attraktivt og velfungerende byområde, samtidig som kulturmiljøet bevares. Disse dokumentene utgjør sentrale rammer for revisjonen av planprogrammet.

Arbeidet med områdereguleringen har frem til sommeren 2025 hatt lavere fremdrift enn ønsket, hovedsakelig på grunn av begrenset kapasitet og ressurser. For å sikre en mer målrettet og effektiv prosess er det opprettet en tverrfaglig arbeidsgruppe i virksomhet Areal og samferdsel, som har gjenopptatt arbeidet med områdereguleringen og gjennomgått planprogrammet. Det er samtidig verdt å merke seg at den ekstra tiden ikke kun har hatt negative konsekvenser. Forsinkelsen gir nå mulighet til å samkjøre reguleringsprosessen med Forsvarsbyggs avhending av eiendommer i Gamlebyen, og disse prosessene bør med fordel føres parallelt for å sikre helhetlige løsninger.

Videre er det gjort en ny vurdering av om planen utløser krav om konsekvensutredning, ettersom planens formål og innretning skiller seg vesentlig fra planer som normalt utløser dette kravet. Områdereguleringen er i hovedsak en forvaltnings- og bevaringsplan, og innebærer i liten grad nye fysiske tiltak eller utbygging. Hensikten er å videreføre eksisterende vern, sikre helhetlig forvaltning og fastsette rammer for bruk og aktivitet innenfor et område med nasjonale kulturminneverdier. Etter kommunedirektørens vurdering er en konsekvensutredning (KU) u hensiktsmessig omfattende, ikke proporsjonalt med planens faktiske innhold, og vil ikke gi merverdi for planarbeidet. Vurderingen er kvalitetssikret av kommuneområdets juridiske spesialrådgiver.

Etter en ny vurdering konkluderer dermed kommunedirektøren med at rammene for planarbeidet har endret seg vesentlig siden gjeldende planprogram ble vedtatt i 2022. Det er på bakgrunn av dette nødvendig å revidere planprogrammet slik at dette samsvarer med denne vurderingen og bygger på et oppdatert grunnlag.

Overordnet planstatus

Planområdet omfattes av en rekke arealformål i kommuneplanens arealdel 2023–2035. Kvartalene i Gamlebyen er i hovedsak avsatt til sentrumsformål, mens Hagebyen er avsatt til nåværende bebyggelse og anlegg. Arealet nord for Kongsten fort er avsatt til idrettsanlegg og fritids- og turistformål, og omfatter eksisterende idrettshall, svømmehall og campingplass. Øvrige arealer er avsatt til park, natur- og friområder som danner en helhetlig og sammenhengende grøntstruktur innenfor planområdet. Planområdet er også omfattet av hensynssoner for både kulturmiljø, landskap og friluftsliv, i tillegg til og ras- og skredfare på elvebredden.

Planområdet inngår i Riksantikvarens register over *Kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse*. (tidligere NB!- og KULA-områder).

Gjeldende reguleringsplaner

Gamlebyen (vedtatt 1998) er regulert til spesialområde bevaring og hovedsakelig regulert som park, offentlig bebyggelse, boliger og kombinerte formål som boliger, forretninger, kontorer, verksteder og lignende. Delområdet Kongsten (vedtatt 1970) er hovedsakelig regulert til offentlig bebyggelse, park, anlegg for idrett og sport og parkeringsplass. Størstedelen av Hagebyen er regulert som boliger med innslag av grønne elementer som offentlige friområder og park. Disse planene er i hovedsak utarbeidet rundt 1950.

Områdereguleringen skal følge opp kommuneplanens føringer om å bevare og styrke kulturmiljøene i Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten, samt sikre en helhetlig og forutsigbar forvaltning av byens historiske områder. Det er ikke avsatt nye utbyggingsområder i kommuneplanen innenfor planområdet.

Beskrivelse av planområdet – eksisterende forhold

Planområdet omfatter Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten – et område med nasjonal kulturhistorisk verdi, beliggende på østsiden av Glomma, like sør for bysentrum. Området utgjør en sentral del av byens historiske identitet, med et unikt kulturmiljø som består av festningsbyen Gamlebyen, de tilhørende boligområdene Hagebyen og de militære anleggene på Kongsten.

Som del av det gjenopptatte arbeidet har det blitt gjort en ny vurdering av planprogrammet. Gjennomgangen viser at utredningskravene i vedtatt planprogram ikke står i forhold til områdereguleringens innhold som bevarings- og forvaltningsplan. Dette tilsier at planprogrammet bør revideres for å sikre en mer forholdsmessig planprosess.

Arbeidet skal følge opp «Strategi for Gamlebyen – en levende bydel i historiske rammer», som legger føringer for at Gamlebyen skal utvikles som et attraktivt og velfungerende byområde samtidig som kulturmiljøet bevares. Revisjonen av planprogrammet skal sikre at områdereguleringen er et egnet virkemiddel for å realisere strategiens mål og ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

Planområdet er i begrenset grad gjenstand for utbyggingspress, og spesielt Gamlebyen er allerede godt beskyttet av gjeldende planverk. Kongsten og Hagebyen har i dag et begrenset vern med tanke på eventuelle fremtidige utbyggingsinteresser, og formelt vern i disse områdene må styrkes. Fremtidig forvaltning av verneverdier, bruk og tilpasning av eksisterende bebyggelse, og sikring av helhetlige blågrønne strukturer må ivaretas. Formålet med områdereguleringen er derfor å danne et rammeverk som sikrer forutsigbarhet for framtidig bruk og utvikling innenfor rammene av vern og bærekraftig bruk.

Området har en sammensatt struktur av eldre bebyggelse, kulturminner, boliger, parker og grøntdrag, og er i dag underlagt både reguleringsplaner med hensynssoner for bevaring og fredningsvedtak etter kulturminneloven. Deler av området er også utpekt som nasjonalt

kulturmiljø av Riksantikvaren.

Eiendomsstrukturen i de ulike delområdene er ulik. I Hagebyen er det overveiende private eiere mens det i Gamlebyen og delområdet Kongsten er mer blandet. I Gamlebyen er det til sammen ca. 300 bygninger. Av dette eier Forsvaret 29 bygninger som rommer ca. 25 000 m², noe som utgjør ca. halvparten av Gamlebyens bygningsvolum. Forsvarsbygg har fått i oppdrag å avhende sin bygningsmasse i Gamlebyen. Festningsverkene som også eies av Forsvarsbygg skal ikke avhendes. Kommunen eier gatenettet og tiliggende gang- og grøntområder samt mye bebyggelse og areal.

Beskrivelse av forslaget

Kommunedirektøren foreslår at planprogrammet for områderegulering for Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten (vedtatt 18.10.2022) revideres. Revisjonen bygger på en ny vurdering av planens karakter og endrede rammer etter vedtak av kommunedelplan for kulturminner 2023–2035 og «Strategi for Gamlebyen – en levende bydel i historiske rammer». Formålet er videre å tilpasse utredningsomfanget til planens faktiske innhold og formål ved å fjerne kravet om en formell konsekvensutredning etter forskriftens bestemmelser.

Forslaget innebærer ikke endringer av planens formål eller at utredningstemaer fjernes, men at de skal behandles på et nivå som står i forhold til planens karakter som bevarings- og forvaltningsplan. Det legges opp til at temaene belyses grundig i planbeskrivelsen, men uten uforholdsmessige krav til mal og metodikk. Forsvarsbyggs salgsprosess utløser også behov for oppdatering av planprogrammet.

Revisjonen skal bidra til en mer proporsjonal og effektiv planprosess, der ressurser kan brukes på faglig kvalitet fremfor formelt omfang, samtidig som alle vesentlige hensyn ivaretas. En mer proporsjonal avgrensning av utredningsomfanget vil også gjøre det mulig å rette innsatsen mot temaene som er mest relevante for å realisere målene i «Strategi for Gamlebyen», særlig knyttet til helhetlig forvaltning, styrket kulturmiljø og videreutvikling av lokalsamfunn og byliv.

Konsekvenser av forslaget

Revisjon av planprogrammet gjennomføres parallelt med utarbeiding av plandokumenter, og medfører ingen forsinkelse av planarbeidet. Tvert imot gir revisjonen mulighet til å samkjøre reguleringsprosessen med Forsvarsbyggs avhending av eiendommer i Gamlebyen, noe som styrker helhet og forutsigbarhet i planleggingen. En revisjon vil på sikt gi en mer effektiv og realistisk planprosess.

Foreslått løsning vil redusere behovet for omfattende fagutredninger og eksterne kostnader, og dermed gi mer målrettet bruk av kommunens ressurser. Samtidig vil revisjonen gi mulighet til å oppdatere planprogrammet med ny kunnskap og sikre at metodikken for utredninger er faglig forsvarlig og tilpasset planens karakter som bevarings- og forvaltningsplan. Dette gjør det også mulig å prioritere temaer som er mest relevante for å følge opp føringer i kommunedelplanen for kulturminner og «Strategi for Gamlebyen».

Det er liten risiko for negative konsekvenser for miljø eller samfunn som følge av revisjonen, ettersom alle relevante temaer fortsatt skal belyses i planbeskrivelsen. Forvaltningen av kulturmiljøet og byens historiske områder vil fortsatt stå sentralt, og revidert planprogram tydeliggjør hvordan dette ivaretas.

Den største risikoen knyttet til å ikke revidere planprogrammet er at arbeidet med utarbeidelse av KU vil måtte gjennomføres med et uforholdsmessig stort omfang, med betydelig ressursbruk og med fare for at resultatet ikke oppfyller formelle krav. Dette medfører usikkerhet for planprosessen og planens gyldighet.

Tidligere samråd og medvirkning

Det gjeldende planprogrammet ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn 17.03.2022, samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Det kom inn totalt 22 uttalelser.

Uttalelsene omfattet både innspill til forslaget til planprogram og innspill til det kommende planarbeidet. Innspillene la vekt på blant annet behovet for en tydelig formålsparagraf, ivaretagelse av autentisitet i Gamlebyen, registrering av interiører, vern av historiske lag i bygrunnen, særskilte bestemmelser for bebyggelsen langs Vollgravene, helhetlige trafikk- og parkeringsløsninger, hensyn til gravplasser, bruk av solcellepaneler, vurdering av fortetting i Hagebyen, marinarkeologiske registreringer, støyutfordringer, vannmiljø, kollektivløsninger, kriminalitetsforebygging og virkninger for sjøfarende. Disse punktene ble innarbeidet i det gjeldende planprogrammet og ivaretas også i revidert planprogram.

Samråd og medvirkning i forbindelse med revisjon av planprogram

Revisjonen vil ikke endre planens geografiske avgrensning eller hovedformål, men omfatter en ny vurdering av planens KU-plikt og tilhørende utredningsomfang.

Det reviderte planprogrammet ble lagt frem for regionalt planforum i desember 2025 for drøfting av revisjonen og vurderingen av KU-plikt. Referat fra planforum følger saken som vedlegg.

Forslag til revidert planprogram for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Relevante bestemmelser

Planprogrammet og revisjonsforslaget er vurdert opp mot relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven og øvrig lovverk, KU-forskriften, nasjonale og regionale føringer, samt kommunale planer og retningslinjer.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Revisjon av planprogrammet vil ikke ha negative konsekvenser for sosial bærekraft. Temaer som berører barn og unges oppvekstvilkår, folkehelse, tilgjengelighet og universell utforming vil fortsatt belyses i planarbeidet. En tydeligere avgrensning av utredningsomfanget vil legge til rette for en mer forståelig og inkluderende prosess, der innbyggerne lettere kan følge hva planen faktisk innebærer.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Forslaget vil bidra til bedre ressursutnyttelse i kommunen ved at faglige vurderinger og utredninger gjennomføres på et nivå som står i forhold til planens faktiske formål og konsekvenser. Dette vil redusere behovet for omfattende eksterne utredninger og frigjøre midler til andre prioriterte planoppgaver. Revisjonen vil dermed styrke den økonomiske bærekraften i planarbeidet.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Revisjon av planprogrammet forventes ikke å ha direkte samfunnsøkonomiske virkninger. Forslaget innebærer ingen endringer i arealbruk eller utbyggingsrammer som påvirker skatteinntekter, befolkningsvekst eller sysselsettningsnivå.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Områdereguleringen har som hovedformål å bevare og forvalte eksisterende kulturmiljøer og naturmangfold i Gamlebyen, Hagebyen og Kongsten. Revisjon av planprogrammet vil ikke redusere miljøhensyn, men sikre at planprosessen fokuserer på reelle miljøvirkninger og

bevaringsmål. En mer presis og faglig riktig tilnærming vil gi bedre forutsetninger for å ivareta kulturmiljø og naturverdier på lang sikt.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdert for uttalelser i rådene

Ikke relevant.

Vurdering

Innledende vurdering

Revisjonen av planprogrammet er ikke kun begrunnet i KU-plikten, men i vesentlig endrede rammer for planarbeidet. Etter vedtaket av kommunedelplan for kulturminner 2023–2035 og «Strategi for Gamlebyen – en levende bydel i historiske rammer» har områdereguleringen fått et tydeligere fokus på langsiktig vern, helhetlig forvaltning og bærekraftig bruk av kulturmiljøet. Disse dokumentene gir nye føringer som må innarbeides i planprogrammet. I tillegg gir Forsvarsbyggs pågående avhending av eiendommer i Gamlebyen en mulighet til å samkjøre prosessene for å sikre helhetlige løsninger. Revisjonen er derfor nødvendig for å oppdatere planprogrammet med et mer presist kunnskapsgrunnlag og en proporsjonal tilnærming til utredningsomfanget.

Vurdering av KU-plikt

I vedtatt planprogram er KU-plikt begrunnet med forskriftens § 6, ved at planen ble ansett å fastsette rammer for tiltak etter vedlegg II (pkt. 10 b, 11 j og 12 d). Disse punktene omfatter utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder, næringsbygg og permanente campingplasser.

Etter ny gjennomgang vurderes det at områdereguleringen ikke fastsetter rammer for tiltak som omfattes av disse punktene. Planen tilrettelegger ikke for ny utbygging eller større fysiske inngrep, men skal snarere opprettholde eksisterende struktur og bruk. Planens formål tilsier derfor at forskriftens § 6 ikke kommer til anvendelse.

Videre er vurdering etter § 8 og § 10 i forskriften gjennomført for å klargjøre om planen kan ha vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Juridisk vurdering konkluderer med at planen ikke anses å kunne få slike virkninger, ettersom formålet er bevaring og forvaltning. Det er derfor ikke krav til planprogram etter lovens § 4-1 eller krav om konsekvensutredning.

KU-forskriftens intensjon er at utredningsomfanget skal stå i forholdsmessig forhold til planens innhold, jf. § 17. For områdereguleringen vurderes det at KU-kravet er uhensiktsmessig stort og går ut over det som er nødvendig for en plan som primært handler om vern og forvaltning.

Kommunedirektøren vurderer at utredningsarbeidet bør begrenses til relevante temaer for bevaringsformålet, i tråd med plan- og bygningslovens prinsipper om at planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Samtidig anses det hensiktsmessig å beholde et planprogram som rammeverk for en strukturert prosess. Revisjonen sikrer at planarbeidet bygger på oppdatert kunnskapsgrunnlag fra kommunedelplanen for kulturminner og «Strategi for Gamlebyen», og at ressursene brukes på faglig kvalitet fremfor formelt omfang.

Omfang og ressursbruk

Det vedtatte planprogrammet innebærer at det skal utarbeides 16 fullverdige KU-rapporter. En slik prosess vil kreve betydelig ressursinnsats, både faglig og økonomisk, og vil i stor grad måtte utføres av eksterne fagkyndige for å tilfredsstille forskriftens krav til metodikk og kvalitet. Det er ikke avsatt midler til innhenting av ekstern konsulentbistand i saken.

Arbeidet som hittil er gjort representerer viktig kunnskapsgrunnlag og verdifull historisk dokumentasjon, men materialet oppfyller ikke formelle krav til KU etter forskriften. Dersom KU-plikten skulle opprettholdes, ville samtlige temaer måtte bearbeides på nytt etter anerkjent metodikk, noe som ville medføre betydelig tidsbruk og kostnader uten tilsvarende merverdi.

En revisjon av planprogrammet vil redusere dette omfanget og bidra til en mer effektiv og forholdsmessig bruk av kommunens ressurser, samtidig som alle relevante temaer fortsatt belyses i planbeskrivelsen på et faglig forsvarlig nivå.

Oppsummering

Behovet for revisjon skyldes både endrede rammer og en ny vurdering av KU-plikten. Kommunedelplanen for kulturminner og strategien for Gamlebyen gir nye føringer som må innarbeides, og Forsvarsbyggs avhendingsprosess gjør det nødvendig å samkjøre planleggingen.

Områdereguleringen er en bevaringsplan, og ikke en plan som legger til rette for nye tiltak eller utbygging. Hovedformålet er å videreføre eksisterende vern og legge til rette for helhetlig forvaltning av kulturmiljøet. Etter ny vurdering fremstår derfor kravet til KU også som uforholdsmessig omfattende sett i forhold til planens karakter og omfang.

Revisjonen sikrer at planprogrammet bygger på oppdatert kunnskapsgrunnlag, prioriterer relevante temaer og gir en proporsjonal tilnærming til utredningsomfanget. Dette legger til rette for en mer effektiv og faglig forsvarlig planprosess, der ressursene brukes på kvalitet fremfor formelt omfang.

Alternative løsninger

Planprogrammet for områdereguleringen Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen revideres ikke.

Konklusjon

Revisjonen av planprogrammet er nødvendig fordi rammene for planarbeidet har endret seg vesentlig siden vedtaket i 2022. Samtidig har en juridisk vurdering konkludert med at områdereguleringen ikke utløser KU-plikt etter forskrift om konsekvensutredninger, ettersom planen er en bevarings- og forvaltningsplan uten vesentlige fysiske inngrep eller endret arealbruk.

Revidert planprogram legger til rette for at planarbeidet prioriterer vurderinger som er nødvendige for å følge opp kommunens overordnede mål, og tilpasser utredningstemaene til planens faktiske innhold og formål.

Kommunedirektøren anbefaler at revidert planprogram legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring, og deretter fastsettes av bystyret.