

Kommunal- og distriktsdepartementet

NYE STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR AREALBRUK OG MOBILITET – HØRINGSUTTALELSE

Bakgrunn

Naturvernforbundet viser til høring av forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet og avgir herved en uttalelse.

Som planmyndighet i de fleste saker har kommunene et viktig ansvar for å ta vare på natur- og friluftsområder og kutte klimagassutslipp. Særlige utfordringer kan oppstå når kommunene har ansvaret for å ivareta nasjonale og internasjonale hensyn. Kommunepolitikere kan føle at deres lojalitet ligger i å tilfredsstille innbyggernes behov, og mange befolkningssvake kommuner mangler et godt fagmiljø som evner å sikre natur- og klimahensyn tilstrekkelig i planprosessene. I tillegg ser vi tydelig en mangel på naturkartleggingskunnskap og tilstrekkelig relevant juridisk kunnskap i mange kommuner. Utfordringene forsterkes av at det i flere kommuner er tette bånd mellom utbyggere og politikere, og dette kan være særlig problematisk på mindre steder. I sum bidrar dette til at naturen bygges ned bit for bit, slik vi har sett mange eksempler på i det siste.

Hovedgrep

Naturvernforbundet etterlyser sterkere føringer for kommunal arealplanlegging som bidrar til å sikre at nasjonale og internasjonale hensyn blir ivaretatt, inkludert oppfølging av den internasjonale naturavtalen fra 2022. Dette innebærer blant annet følgende:

- Statlige føringer for arealplanlegging som sikrer at vi tar vare på nok natur, blant annet gjennom krav om arealnøytrale kommuneplaner
- Forskriftsfesting av forbud mot nedbygging av ulike typer arealer, som naturskog med store biologiske verdier, myr og annen våtmark og andre karbonrike områder, kantsoner til vassdrag, strandsonen, områder med prioriterte naturtyper og rødlista arter sensitive for fragmentering og forstyrrelse, større sammenhengende naturområder med få eller ingen tekniske inngrep samt områder i eller i randsonen til villreinområder. Dette mener vi i første omgang kan legges inn i planretningslinjene, og vi kommer med konkrete forslag på dette nå.
- Mer forpliktende regional planlegging samt strengere statlige planretningslinjer som gir grunnlag for innsigelser.

De statlige planretningslinjene må suppleres med et krav om arealnøytralitet for både kommunal, fylkeskommunal og statlig arealplanlegging. Hvordan dette skal operasjonaliseres, må utredes nærmere. Men vi ber om at de statlige planretningslinjene allerede nå slår fast at all arealplanlegging må tilstrebes å være arealnøytral.

Forbud mot nedbygging av myr, som Miljødirektoratet har foreslått, er et eksempel på konkrete føringer for arealplanlegging som må forskriftsfestes. I påvente av nye forskrifter bør slike krav innarbeides i de statlige planretningslinjene. Videre bør andre nasjonale forskrifter og retningslinjer gjennomgås og revideres for å sikre at kommunal og statlig planlegging er i tråd med den internasjonale naturavtalen.

Ytterligere kommentarer til forslaget

De foreslåtte endringene innebærer at Norge deles i to soner: gule og røde kommuner, der de sistnevnte er byområder. Vi ser at det kan være logisk å differensiere retningslinjene noe, avhengig av hvor vesentlig veitrafikken er for miljøproblemene og andre utfordringer, som kø. Vi merker oss imidlertid at det er flere forholdsvis folketette kommuner eller kommuner nær byområder som ikke er plassert i rød sone, som Halden, Kongsvinger, Hamar, Elverum, Lillehammer, Gjøvik, Hønefoss, Kongsberg, Holmestrand, Larvik, Molde, Steinkjer og Mo i Rana. Vi ber derfor om at flere bykommuner eller bynære kommuner havner i rød sone.

Det aller meste av naturen i Norge ligger i gul sone. Kommunene har som nevnt et viktig ansvar for å ta vare på naturverdiene, men vi opplever – som påpekt innledningsvis – at det er noen særlige utfordringer med dette i de befolkningssvake kommunene. Dette tilsier at alle kommunene, også dem i gul sone, bør få strengere krav for å hindre nedbygging av arealer. Formålet med planretningslinjene bør speile dette, og vi kan ikke støtte det siste avsnittet i punkt 5.1, som vi mener i for stor grad kan stimulere til spredt utbygging med negative areal- og transportkonsekvenser.

Kapittel 3, 4, 5, 6 og 7 har mange gode punkter, men i flere av dem må «bør» erstattes med «må» eller «skal». Særlig viktige er det at planretningslinjene slår fast at eksisterende utbygde områder skal (ikke bør) settes av og utnyttes før det vurderes å ta i bruk nye områder. Tilsvarende for punkt 6.4, som omtaler det som populært blir kalt for «planvask». Det må bli et krav til kommunene om å ta ut områder avsatt til ulike former for utbygging, men som ikke tar nødvendig hensyn til klima- og miljømålene. Vi merker oss at punkt 3.9 om jordvern har med en egen tekst om dette. Samme tekst kunne vært med i så godt som alle punkter under kapittel 3, alternativt tas ut av punkt 3.9 fordi punkt 6.4 gjelder generelt, men velger å foreslå en tilsvarende tekst lagt inn i punkt 3.4, 3.5, 3.6 og 3.8. Videre etterlyser vi i punkt 3.6 om næring og industri retningslinjer som sikrer både areal- og energieffektive løsninger, inkludert utnyttelse av overskuddsvarme. Vi foreslår også noen presiseringer i punkt 3.7 om reindrift. Punkt 3.8 om villrein anser vi som særlig vagt og ikke i tråd med regjeringens ambisjoner på dette feltet.

For øvrig mener Naturvernforbundet at byene bør få et strengere trafikkmål, for eksempel reduksjon på 20 prosent framfor nullvekst, som også inkluderer næringstransporten. Resten av landet bør styres etter et nullvekstmål.

Den etterfølgende teksten gjengir utvalgte deler av departementets utkast til planretningslinjer, med våre forslag til endringer angitt med strykninger og tillegg.

1. Formål

Formålet med retningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging. Regional og kommunal planlegging er viktige virkemidler for å følge opp bærekraftsmålene og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Planleggingen skal samtidig bidra til reduserte klimagassutslipp og lavere energibruk, ivareta kulturmiljø og å hindre at dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder og karbonrike arealer bygges ned. Planleggingen skal også sikre at det innenfor det samiske reinbeiteområdet tas hensyn til reindriftens bruk av arealene.

Kommunene bør føre en arealpolitikk som er arealnøytral. Det betyr at tiltakshierarkiet må benyttes i planprosessene. I tilfeller der det er vanskelig å unngå nedbygging, må kommunene stille krav til utbyggerne om å restaurere minst like mye natur med minst samme verdi og funksjon som den som forringes. Andre hensyn, blant annet omtalt i kapittel 3.10, skal likevel innfris.

Retningslinjene skal fremme et lavutslipps- og lavenergisamfunn gjennom utvikling av bærekraftige, kompakte og attraktive byer og tettsteder. Arealbruken skal tilrettelegge for gode mobilitetsløsninger, redusert transportbehov og redusere tapet av naturmangfold, dyrka mark og friluftsområder. Kommunene skal innarbeide ambisiøse og konkrete mål, tiltak og virkemidler for dette. Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging og næringsutvikling, med vekt på gode regionale løsninger. Kommunene skal ha handlingsrom til å kunne bestemme hvor nye boliger skal bygges ut fra lokale forutsetninger. Områdene og handlingsrommet er beskrevet i kapittel 5.

I regioner med større byer der det er høyt utbyggingspress skal retningslinjene særlig bidra til effektiv arealbruk gjennom samordning av utbyggingsmønster og transportsystem.

I distriktsområder med lavt utbyggingspress, lavt folketall og/eller negativ befolkningsutvikling skal retningslinjene særlig bidra til utvikling av levedyktige lokalsamfunn, på en måte som tar vare på matjord og natur.

3. Generelle retningslinjer

3.1 *Samordnet areal- og transportplanlegging:* Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for sykkel, gange og kollektivtransport. ~~Hovedtyngden~~ Det aller meste av boliger og fritidsboliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter ~~bør skal~~ lokaliseres i tråd med dette. Eventuelle fravik må begrunnes. Nye utbyggingsområder ~~bør skal~~ lokaliseres med tanke på å minimere transportbehovet, legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og for å utnytte og ta vare på eksisterende bygninger og infrastruktur der dette finnes.

3.2 *Sentrumsutvikling:* I byer og tettsteder skal boliger, næringsvirksomhet, arbeidsplasser, handel og tjenestetilbud lokaliseres slik at de bidrar til å styrke stedenes kvalitet, skaper møteplasser og bygger opp under sentrumsfunksjonene og legger til rette for redusert transportbehov. Fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder skal vurderes og ~~bør~~ utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk.

3.3 *Handel og tjenester*: Prinsippet om rett virksomhet på rett sted med hensyn til besøkstall, antall arbeidsplasser og transportgenerering skal legges til grunn for planleggingen. Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet, store arbeidsplasser og publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud lokaliseres med god tilgjengelighet for kollektivtransport, sykkel og gange. Det bør skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur. Det bør settes av tilstrekkelige arealer til etablering av hurtiglading for både lette og tunge kjøretøy.

3.4 *Bolig og boligsammensetning*: Det skal legges til rette for tilstrekkelig og variert boligbebyggelse. Planleggingen skal bidra til gode bomiljøer for alle. Fortettingspotensialet i boligområder og andre utbygde arealer skal kartlegges og bør utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende boligområder og utbygging i nye områder. Det må vurderes å oppheve gamle planer som strider med de statlige planretningslinjene, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.

3.5 *Fritidsboliger*: Fortettingspotensialet i fritidsboligområder skal kartlegges og bør utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende fritidsboligområder og utbygging i nye områder. I fjell og utmark bør skal fritidsboligområder avgrenses mot sammenhengende natur-, villrein- og friluftsområder, kulturmiljøer, strandsonen (100-metersbeltet) og viktige områder for landbruk, reindrift og andre næringer. Virkningen av utbygging på landskap skal vurderes og minimeres. Nye fritidsboligområder eller utvidelse av eksisterende områder bør skal i fjellområdene ikke anlegges i og over skoggrensen, eller på myr eller i områder med naturskog med store biologiske verdier. Kommunene skal sikre større sammenhengende områder uten fritidsbebyggelse i fjellområder med stort press på arealene. Utvikling av nye fritidsboligområder må ses i sammenheng med eksisterende og framtidig behov for infrastruktur og tjenestetilbud. Det bør kunne tillates mindre, enkeltstående bygg tilpasset omgivelsene, basert på eksisterende bruk av eiendommen, i tilknytning til eksisterende bygg, og som ikke utløser behov for ny infrastruktur. Det må vurderes å oppheve gamle planer som strider med de statlige planretningslinjene, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.

3.6 *Næring og industri*: Det skal tas hensyn til nærings- og industrivirksomheters arealbehov og samfunnets samlede behov for verdiskaping. Likevel må potensialet for fortetting og bedre utnyttelse av eksisterende nærings- og industriområder kartlegges og utnyttes før nye områder settes av og tas i bruk. Mulighetene for å utnytte overskuddsvarme kartlegges og legge føringer for lokalisering av virksomheter som avgir eller kan utnytte overskuddsvarme. Effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for godstransport skal ivaretas i planleggingen. Virksomheter for godstransport bør lokaliseres slik at eksisterende infrastruktur kan nyttiggjøres. Behovet for terminalfunksjoner og godshåndtering mellom jernbane, havn og vei må inngå i den helhetlige planleggingen. Det må vurderes å oppheve gamle planer som strider med de statlige planretningslinjene, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.

3.7 *Reindrift*: Muligheten for å bygge innenfor og i tilknytning til eksisterende bebyggelse bør skal utnyttes før det vurderes å ta i bruk reindriftenes særverdiområder til utbyggingsformål. Innenfor det samiske reinbeiteområdet samisk reindrift skal det tas hensyn til reindriftenes bruk områder med samisk reindrift må gjeldene lover og forskrifter legges til grunn ved forvaltning av arealene. Ved planlegging av utbygging innenfor det samiske reinbeiteområdet områder med samisk reindrift skal historisk bruk av området kartlegges, kulturminner inkludert hellige fjell ivaretas og konsekvenser for reindriften

kartlegges og vurderes. Samisk reindrift skal ivaretas ~~samtidig med hensynet til øvrig utvikling av samfunnet.~~ I den sammenhengen må § 1, 8 og 14 i naturmangfoldloven anvendes.

3.8 *Villrein*: Fylkeskommuner og kommuner skal i sin arealplanlegging ta nødvendige hensyn slik at villreinområder ikke i ~~særlig grad~~ forringes eller går tapt gjennom arealendringer og nedbygging. Det må vurderes å oppheve gamle planer som innebærer utbygging i eller i randsonen av villreinområder, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.

3.9 *Jordvern*: Omdisponering av dyrka jord skal reduseres, og arealplanleggingen skal bidra til å nå målet om redusert omdisponering av matjord i tråd med nasjonal jordvernstrategi. Jordvern ~~bør~~ skal være et overordnet hensyn i arealplanleggingen. Potensialet for fortetting og transformasjon skal kartlegges og ~~bør~~ utnyttes før det vurderes å ta i bruk dyrket eller dyrkbar jord til utbyggingsformål. Hensynet til jordbrukets kulturlandskap, urbant landbruk og matberedskap skal også vektlegges. Det ~~bør~~ må vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål.

3.10 *Klima, naturmangfold og friluftsliv*: Det skal tas hensyn til viktige arealer for friluftsliv og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealene ikke forringes ~~s kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes.~~ Med viktige arealer menes blant annet naturskog med store biologiske verdier, myr og annen våtmark og andre karbonrike områder, kantsoner til vassdrag, strandsonen, områder med prioriterte naturtyper og rødlista arter sensitive for fragmentering og forstyrrelse, større sammenhengende naturområder med få eller ingen tekniske inngrep samt områder i eller i randsonen til villreinområder. Muligheten for å bygge innenfor eller i tilknytning til eksisterende byggeområde skal kartlegges og ~~bør~~ utnyttes før det vurderes å ta i bruk områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR-områder) og grøntområder til utbyggingsformål.

4. Retningslinjer for regioner med større byer

4.2 *Miljøvennlig mobilitet*: Planleggingen skal bidra til å styrke kollektivtransport, sykkel og gange som transportformer. For byområdene ~~bør~~ skal det utarbeides planer for et sammenhengende gang- og sykkelvegnett med høy kvalitet.

4.3 *Kollektivknutepunkt*: Knutepunkter for kollektivtrafikken bør ha gode overgangsmuligheter mellom ulike transportmidler og være robuste og fleksible slik at de også kan inkludere nye mobilitetsløsninger. Alle knutepunkter ~~bør~~ skal ha trygg, tilgjengelig og tilstrekkelig sykkelparkering. Langs hovedlinjene for kollektivtrafikken inn mot byene bør det legges innfartsparkering, og dette må ses i sammenheng med behovet for fortetting og effektiv arealutnyttelse rundt kollektivknutepunktene.

5. Retningslinjer for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk

5.1 *Stedsutvikling og boligbygging*: I mindre tettsteder og spredtbygde områder skal det legges til rette for å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn med tilgang til boliger og tjenester. Planleggingen ~~bør~~ skal bidra til effektiv arealbruk, å styrke og utvikle sentrumsområder og fellesarenaer. Det må vurderes hvordan bebyggelsesstruktur, enkeltbygninger, gater, kulturmiljø, grøntområder og møteplasser kan ha betydning for stedets identitet og bidra til attraktivitet og et levedyktig lokalsamfunn. Muligheten for å løse flere funksjoner og formål på samme areal eller i samme bygg bør vurderes.

Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud lokaliseres slik at de styrker sentrumsområder og sikrer innbyggerne god tilgjengelighet til lokalt handels- og tjenestetilbud.

~~I kommuneplanens arealdel kan det innenfor rammene av kapittel 3 legges til rette for spredt boligbygging i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål.~~

6. Retningslinjer for beslutningsunderlaget

6.3 Det ~~bør~~ skal utarbeides arealregnskap som del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet. Dette gir kommunene redskap for å sette seg ambisiøse mål for å redusere nedbyggingen av sårbar natur. Kommunene bør videre utarbeide kommunedelplan for naturmangfold.

6.4 Ved revidering av kommuneplanens arealdel ~~bør~~ skal kommunen vurdere om tidligere vedtatt arealbruk svarer til dagens og framtidens forventede behov og gjeldende nasjonale og regionale føringer for arealbruk. ~~Det skal vurderes å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer som ikke lenger bør bygges ut.~~ Utbyggingsarealer som ikke svarer til dette, må tas ut av planen.

7. Retningslinjer for planutarbeidelse på regionalt/interkommunalt nivå, samarbeid og ansvar for gjennomføring

7.1 Overordnet utbyggingsmønster for boliger, fritidsboliger og næring, lokalisering av regionale handel- og tjenestetilbud og hovedtrekkene i transportsystemet med knutepunkter for kollektivtrafikken ~~bør~~ skal avklares i regional eller interkommunal plan. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder samt områder til reindrift.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder