

Høringssvar fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Dato: 18.06.2024

Svarstype: Med merknad

Høringssvar fra NMBU: Forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Statlige planretningslinjer er vesentlige for å sikre en helhetlig arealplanlegging som ivaretar sorsamfunnets behov for bruk og vern. Vi takker for muligheten til å gi innspill.

Det er et overordnet mål med retningslinjene å sørge for en helhetlig bærekraftig arealbruk for hele landet. Det er i den sammenheng gjort en del endringer som bidrar positivt til å løfte fokus på bærekraft ved å løfte fram enkelte tema, slik som jordvern, landskap og andre tema som synes fornuftige for å ivareta målet om en bærekraftig arealplanlegging. Det er også positivt at det differensieres mellom krav til storbyområder og by- og stedsutvikling i mer rurale områder.

Hovedgrepet i de reviderte retningslinjer er en videreføring av begrepene for transformasjon, fortetting og utvikling rundt kollektive knutepunkt og eksisterende bebyggelse. Dagens retningslinjer har ikke vært tilstrekkelige for å sikre en bærekraftig arealbruk. Vitenskapen viser at arealbruk i dag er den største utfordringen for bla naturmangfold, tap av matjord og vern av soner rundt kyst- og vassdrag.

Overordnet mener vi retningslinjene ikke sterke nok for å nå målet samfunnet har om en bærekraftig arealdisponering. Dette vil vi belyse i fortsettelsen.

Konkrete forslag innledningsvis i retningslinjene:

- Løfte fram bærekraftig arealbruk som er overordnet mål innledningsvis, mens samordnet er et verktøy for å sikre denne bærekraften: "Formålet med retningslinjene er å sikre en bærekraftig arealbruk som samordner interessene knyttet til bolig-, areal- og transportplanlegging."
- Videre kan første og andre setningen i retningslinjene ombyttes for å understreke viktigheten av internasjonale forpliktelser for å nå bærekrafts mål, samt innenfor klima og miljø.

By og land- to ulike krav til bærekraftig arealforvaltning?

Effektiv ressursbruk og bærekraftig arealdisponering bør være et krav uavhengig av om det er i urbane eller rurale områder. Arealrapporter som er utarbeidet av NINA, NRK, Riksrevisjonen og forskning ved NMBU viser at det er store utfordringer knyttet til ekspansiv arealbruk også i distriktene, så her er det viktig at føringene om bærekraft ikke tones ned.

Konkrete forslag:

- Få fram at kravet om bærekraftig og effektiv arealbruk skal gjelde både i rurale og urbane områder: "I distriktsområder med lavt utbyggingspress, lavt folketall og/eller negativ befolkningsutvikling skal retningslinjene særlig bidra til utvikling av levedyktige lokalsamfunn." endres til "I distriktsområder med lavt utbyggingspress, lavt folketall og/eller negativ befolkningsutvikling skal retningslinjene særlig bidra til utvikling av levedyktige lokalsamfunn innenfor rammen av en bærekraftig arealforvaltning".

- Inkludere flere vesentlige planprinsipper fra kapittel 4 inn i kapittel 5, slik som samordnet satsing på bærekraftig transport/mobilitet, fortetting og transformasjon.
- Konkretisere begrensninger for spredt boligbygging i LNFR ut ifra prinsippet om å utnytte allerede bebygde område først.

Ordlyd

Ordlyden i forslaget bærer preg av mye “bør” og “legge til rette for”. Hvor bundet er da egentlig myndighetene som skal fatte beslutninger om arealbruk i framtiden? Dersom det hadde vært tydeligere prioriteringer, utover forbudet om å bygge på myr, ville både eiendomsbransjen og kommunale politikere fått en tydeligere ramme og forutsigbarhet knyttet til egne planprosjekter. Dette er noe lokalpolitikere gjerne savner der de står i til dels sterke interessekonflikter mellom de ulike samfunnsmålene, innbyggere og utbyggere. Eiendomsbransjen på sin side benytter også store midler på å utvikle prosjekter, og vil være tjent med mer forutsigbarhet rundt hva slags arealbruk som er akseptabel eller ei. Det ville med andre ord vært en stor samfunnsøkonomisk besparelse om retningslinjene var enda mer tydelig på hva slags arealbruk som er uakseptabel.

Forslag:

- Sikre en mer forpliktende ordlyd for å ivareta bærekraftsmålene og internasjonale forpliktelser. Eksempelvis kan formuleringer som «...redusere tapet av naturmangfold, dyrka mark og friluftsområder.» erstattes med en ordlyd som «...sikre naturmangfold, dyrka mark og friluftsområder...» (1. Formål, avsnitt 2).

Kunnskapsgrunnlaget og alternativvurderinger

Det er krav til alternativvurderinger i forskrift om konsekvensutredninger §§ 14, 19, 20 og 32. Det er imidlertid ingen tydelig krav til hvordan dette skal håndteres i praksis på kommuneplannivå eller i detaljregulering. Alternativvurderinger kan være alternative områder for lokalisering av det aktuelle tiltaket på kommuneplannivå og forslag til ulik plassering innenfor reguleringsområdet. Dette bør tydeliggjøres. Det må også presiseres at kunnskapsgrunnlaget skal inngå i konsekvensutredningene og i saksframstilling for politisk behandling.

I utkast til retningslinjene heter det “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.” og “Potensialet for fortetting og transformasjon skal kartlegges og bør utnyttes før det vurderes å ta i bruk dyrket eller dyrkbar jord til utbyggingsformål.”. Her er det ikke tilstrekkelig å bruke ordet “bør” om man skal endre dagens praksis og unngå lite bærekraftig arealbruk.

Føringer om alternativvurderinger får ingen reell betydning med mindre det er et tak på hvor mye nye områder som skal omreguleres fra LNFR til bebygde areal, eller hvor mye ubebygde areal som skal tas vare på i en reguleringsplan. Det må derfor både være et generelt krav om at man ikke skal regulere mer areal enn det som er nødvendig for å ivareta viktige samfunns mål, og at arealer deretter skal prioriteres ved grundige alternativvurderinger. Det er derfor nødvendig at sammenheng mellom planvask og utredning av alternativer presiseres under “retningslinjer for beslutningsgrunnlaget”.

De samlede effektene av mange enkeltbeslutninger om arealbruk vurderes sjelden samlet. Det savnes derfor en nærmere beskrivelse av hvordan kunnskap om kumulative effekter og sumvirkninger skal håndteres i planleggingen.

Forslag:

- Konkretisere hvordan alternativer skal utredes og vurderes for å velge lokaliteter og løsninger som ivaretar hensynet til en bærekraftig arealbruk
- Knytte krav om alternativer til planvask og mål om å begrense arealbruk slik at slik kunnskap får reelle konsekvenser.
- Stille krav om kunnskap om sumvirkninger og kumulative effekter for ulike plannivå.

Arealregnskap vs arealnøytralitet

I retningslinjene er det foreslått at det bør være krav til arealregnskap som en del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet. Det er ikke et “bør” krav, snarere et “skal” krav i tråd med dagens krav til konsekvensutredninger. Det må samtidig presiseres i retningslinjene at arealregnskapet skal være lett tilgjengelig for offentligheten for de som fatter beslutninger.

Det er positivt at retningslinjene foreslår at planvask bør vurderes ifm rullering av kommuneplanen. Der det er mer areal enn nødvendig i planen mister planen sin styringsfunksjon; det er vanskelig å prioritere de viktigste områdene om “alt” er lov. Retningslinjenes prinsipper om “innenfra og ut” vil også utvannes. Her bør imidlertid ordbruken strammes inn til et “skal”-krav, og knyttes tydeligere til utredning av alternativer som beskrevet over.

For å møte de enorme utfordringene arealendringer har for klima og natur, har EU satt mål om arealnøytralitet, “no net land take”, innen 2050. Det er interessant at over 80 kommuner i Norge har fastsatt mål om arealnøytralitet samtidig som det er fravær av slike mål på nasjonalt nivå. Det ville vært naturlig at de reviderte planretningslinjene tydeliggjorde et ambisjonsnivå i tråd med denne målsettingen.

Nå har kommunene utfordringer med å implementere mål om arealnøytralitet. Krav om arealregnskap er en positiv start for å rapportere status. Det er imidlertid nødvendig å tydeliggjøre de generelle forvaltningsprinsippene som vil gjelde for å nå mål om en restriktiv arealbruk. Prinsippene fra tiltakshierarkiet om å først unngå, deretter minimere, avbøte og kompensere har derfor sin naturlige plass som et eget punkt under kapittel 6. I den sammenheng bør det også presiseres at kompenserende tiltak bør unngås så langt som mulig, for eksempel flytting av matjord. Dette bør problematiseres.

Det bør også være krav om at kommunen skal kartlegge områder der det er potensiale for restaurering av natur, slik at det er mulig å stille slike krav til utbygger der det er umulig å unngå nedbygging.

Forslag:

- Styrke ordbruk til “skal” krav
- Sikre at arealregnskap er offentlig tilgjengelig
- Styrke krav til planvask

- Fremme mål om arealnøytralitet
- Konkretisere forvaltningsprinsipper etter tiltaks-hiearkiet med tilhørende virkemiddelapparat

Mer helhetlig planlegging både for utbygging og vern

Arealverdier kan tas vare på ved å unngå nedbygging, men de må også sikres. Dette gjelder behovet for ivaretagelse av store sammenhengende blå-grønne strukturer. Det er for eksempel viktig med sammenhengende landbruksområder for å sikre en rasjonell drift av matjord. Det er også viktig at arealer ikke blir mer fragmentert slik at de fungerer så godt som mulig for naturmangfold, vilt og rekreasjon. Eksempelvis er de mest produktive jordbruksarealene i dag lokalisert rundt de mest sentrale tettstedene våre som er mest utsatt for utbyggingspress. Retningslinjene fanger ikke godt nok opp hvordan slike hensyn skal ivaretas på *kommunalt* nivå. Det er derfor behov for et punkt med krav om helhetlige temakart og bruk av hensynssoner for blå-grønne arealverdier, både i tettbygde områder og i LNFR-områder. Dette ville styrket ivaretagelsen av arealverdiene som retningslinjene målbærer med begrepene helhetlig planlegging og bærekraftig arealbruk.

Hensynet til landskap er i denne sammenheng langt mer enn noe som skal ivaretas ved bygging av fritidsboliger, slik det står i forslaget som foreligger. En forståelse an hverdagslandskap som er basert på landskapskonvensjonen, inkluderer også behovet for planlegging som sikrer tilgang til nærrekreasjonsområder og muligheter for å styrke stedstilhørighet og sosiale fellesskap (jfr punkt 3.4 om fortetting). Her er målet å fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap, noe som fremstår som utfordrende med dagens planverktøy og føringer.

Forslag:

- Synliggjør krav om kunnskap og virkemidler for helhetlig ivaretagelse av blågrønne arealverdier på kommunalt nivå
- Implementere en forståelse av landskap i tråd med krav i landskapskonvensjonen

Innsigelsespraksis og grunnlag for regional plan

Riksrevisjonen har ved flere anledninger påpekt at dagens innsigelsespraksis ikke er rettet inn mot å bevare viktige regionale og nasjonale hensyn i arealplanleggingen. I evalueringen av EVA-plan ble det også påpekt at det er uklare grenser for lokalt selvstyre i arealplanlegging og at det er svake kontrollmekanismer i arealplanprosesser.

Det er positivt at betydningen av fylkeskommunale planer og retningslinjer blir ivaretatt i retningslinjene. Det er imidlertid ikke tilstrekkelige føringer for hvordan ulike hensyn bør ligge til grunn for en innsigelse. Det er uklart hva slags "retningslinjer" planretningslinjene viser til for å synliggjøre innsigelsespraksis. Dersom statsforvalter ikke kan gi innsigelse utover "nasjonale eller vesentlige regionale hensyn" vil dette føre til en fortsatt innsigelsespraksis som Riksrevisjonen med flere har kritisert. Det er nødvendig å konkretisere innsigelsehjemmelen for å sikre at planlegging kan sanksjoneres der den ikke bidrar til en bærekraftig arealbruk eller der forvaltnings-prinsipper og lovkrav er brutt.

Det er også en generell utfordring at det ikke stilles krav til ny kunnskap i konsekvensutredningene av kommuneplan, samtidig som statsforvalteren ikke kan gi innsigelse på reguleringsplaner der det dukker

opp ny kunnskap så fremt reguleringsplanen er i tråd med overordnet plan. Her er det behov for å konkretisere kunnskapskravet på kommuneplannivå og ikke innskrenke innsigelsesmulighetene slik praksis er i dag.

Forslag:

- Styrke innsigelsesgrunnlaget for å sikre at planleggingen legger til rette for en bærekraftig arealforvaltning
- Stille større krav til kunnskap tidlig i planprosesser

Kommentarer til tema i de generelle retningslinjene

Klima er nevnt under punkt 3.10 i generelle retningslinjer sammen med naturmangfold og friluftsliv. Klima, naturmangfold og friluftsliv bør i denne sammenheng omtales som separate tema, da dette er tema med til dels motstridende interesser i arealbruk og utbyggingssaker. Eksempelvis er fornybar energi i form av vindkraftanlegg gjerne i strid med vesentlige natur- og friluftstinteresser. Naturinteresser kan også være i konflikt med tilrettelegging for friluftsliv. Det bør videre synliggjøres hvordan klimanatur og friluftstinteresser kan virke sammen for å skape gode bomiljø, for eksempel ved bekkeåpning i urbane områder. Det er også en stor mangel at ikke hensynet til 100-metersbeltet blir fremsatt som viktig for å ivareta krav etter vanddirektivet og tilpasning til et klima i endring.

Det er positivt at jordvern har fått mer fokus. Her har hensynet til samfunnssikkerhet og matsikkerhet kommet godt frem. I en kommunal planprosess er imidlertid de lokale verdiene knyttet til lokal matproduksjon, arbeidsplasser og muligheter for rekreasjon og landskap svært viktige. Dette bør fanges opp bedre i beskrivelsen.

Planlegging av fritidsboliger er en stor utfordring sammen med mål om en bærekraftig arealforvaltning. Det er positivt at dette blir omtalt. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig som foreslått å benytte prinsipper om fortetting og utvidelse av eksisterende områder. Omfanget er for stort, det fører til store fotavtrykk på grunn av ringvirkninger og økt energibehov, og vi står i fare for å utvikle hyttelandsbyer som utkonkurrerer viktige distriktssentra. Slik utbygging må derfor være avgrenset og i tråd med regionale planretningslinjer.

Tiltak:

- Skille klima, natur og friluftsliv til tre separate punkter
- Styrke delen om "kulturmiljø" til å omfatte en mer helhetlig forståelse av landskap, herunder hverdagslandskap
- Fokuserer mer på lokale synergier knyttet til jordvernet
- Stramme inn delen om fritidsboliger og stille større krav til regional avklaring.

Vi håper departementet imøteser våre anbefalinger for å sikre en ber bærekraftig arealforvaltning.

På vegne av Norges miljø og biovitenskapelige universitet, NMBU:

MVH

Kristine Lien Skog

Leder, institutt for by- og regionplanlegging, NMBU

Gro Sandkjær Hanssen

Professor, institutt for by- og regionplanlegging, NMBU