



Kommunal- og distriktsdepartementet
Levert elektronisk

Deres ref:

Vår ref: 118562-290

Oslo, 28. mai 2024

HØRINGSSVAR – STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR AREALBRUK OG MOBILITET

1 INNLEDNING

Kommunal- og distriktsdepartementet kunngjorde 13. mars 2024 høring av forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, jf. plan- og bygningsloven § 6-2. De nye retningslinjene skal erstatte de gjeldende statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som ble fastsatt ved kgl. res. av 26. september 2014.

USS har 99 medlemskommuner fordelt på 15 fylker. I USS' formålsbestemmelse står det blant annet:

«Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS) skal arbeide for å fremme medlemskommunenenes interesser i utmarksspørsmål av enhver karakter. Utmarkskommunenenes Sammenslutning skal søke å styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og bedre samspillet mellom hensynet til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling.»

Det har vært en kjerneoppgave for USS siden stiftelsen i 1996 å ivareta det kommunale selvstyrets og lokaldemokratiets primære myndighetsrolle i alle saker om arealdisponering. Ansvarsfordelingen mellom kommunene og andre myndighetsorganer er i denne sammenhengen helt sentral.

Overordnet er USS tilfreds med at departementet foreslår nye statlige planretningslinjer som skal erstatte de gjeldende. USS' erfaring er at de gjeldende retningslinjenes førende tanke om sentralisering rundt kollektivknutepunkter passer dårlig mange steder i distrikts-Norge, og har virket hemmende for bosetting og utvikling i hele landet. Derfor er USS positiv til forslaget om differensiering av statlige føringer for arealpolitikken utfra ulike kommuners sentralitet.

USS understreker at det er viktig at intensjonen om differensiering som følger av forslaget blir etterlevd i forvaltningen. Både enkeltelementer i det nye forslaget – og ikke minst – statlige føringer i andre dokumenter o.l. kan undergrave den balansering av ulike hensyn som forslaget er et uttrykk for. Det er derfor avgjørende at nasjonale planmyndigheter *i sin praksis* følger opp den avveiningen som planretningslinjene gir anvisning på.

2 OVERORDNET OM STATLIGE PLANRETNINGSLINJER

USS vil innledningsvis knytte noen kommentarer til statlige planretningslinjers plass i plansystemet. Plan- og bygningslovens ordning bygger på at *kommunene* er den primære arealmyndighet. Det er kommunene som fatter de viktigste arealdisponeringsvedtakene, herunder om kommuneplaner, reguleringsplaner og de enkelte byggesaker.

Kommunenes sentrale rolle bunner i at kommunene kjenner sitt lokalsamfunn best. I tillegg medfører denne ansvarfordelingen at arealpolitikken er underlagt folkevalgt styring på lokalt nivå, og dermed gjenstand for god demokratisk kontroll av de innbyggerne som blir sterkest berørt. Arealpolitikk er ofte et sentralt tema i forbindelse med kommunestyrevalg, og gir ansvar og innhold til rollen som lokalpolitikker. Dette er vesentlige elementer ved dagens system som det er viktig at bevares og styrkes.

Statlige planretningslinjer er per definisjon et inngrep i handlingsrommet kommunene har i ulike arealdisponeringssaker og dermed et inngrep i det kommunale selvstyret. Det følger av dette at både vedtakelsen og utformingen av statlige planretningslinjer må utøves med varsomhet.

Hjemmelsgrunnlaget for statlige planretningslinjer er plan- og bygningsloven § 6-2. Retningslinjene er utformet på en slik måte at de skal gjelde for hele landet, dvs. alle norske kommuner. Det er da helt sentralt å ta utgangspunkt i at det er en *enorm variasjonsbredde* i den norske kommunestrukturen. Det gjelder både i topografi, folketall, størrelse, klima, artsmangfold mm. Folketallet spenner fra øykommunen Utsira med 215 innbyggere – til Oslo kommune med 717 000 innbyggere. Størrelsen spenner fra Kvitsøy kommune med 6,3 km² – til Kautokeino kommune med 9707 km². Landet har verdens nest lengste kystlinje, er betegnet som et «fjelland», er begunstiget med et urfolk – og har et rikt artsmangfold med flere norske ansvarsarter.

Arealplanleggingen i den enkelte kommune må ta utgangspunkt i slike forhold, som sterkt påvirker behovet både for bruk og vern av arealer. Det gjelder også den økende sentraliseringen vi opplever i vår tid, og hvor forskjellene mellom sentrale strøk og rurale områder øker – herunder når det gjelder arealbehov til ulike formål. Det er vårt syn at de statlige retningslinjene i større grad burde ha kommentert slike forhold under formålsangivelsen i pkt. 1, jf. nedenfor.

3 KORT OM GJELDENE STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR SAMORDNET BOLIG-, AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING

Som nevnt er det USS' syn at det er svært positivt når forslaget – som et hovedgrep – legger opp til en differensiering mellom hvilke retningslinjer som gjelder for ulike deler av landet med utgangspunkt i sentralitet.

Bakgrunnen for dette er at mange kommuner har negative erfaringer med de gjeldende statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, og areal- og transportplanlegging. De gjeldende retningslinjene har i for stor grad blitt praktisert som en pådriver for sentralisering, og har i svært mange tilfeller forhindret sunn og skånsom utvikling i områder som sliter med negativ befolkningsutvikling og gjengroing.

USS gjør gjeldende at i et stort antall kommuner og lokalsamfunn er det ikke begrensning av utviklingen av hensyn til klima og natur som er hovedutfordringen, men heller å sikre opprettholdelse av stedets bosetting og næringsgrunnlag.

Kommunene kan peke på en rekke eksempler hvor retningslinjene har dannet grunnlag for innsigelse fra særlig statsforvaltere, i tillegg til klager på f.eks. dispensasjonsvedtak. I sistnevnte tilfeller medfører klagesaksbehandlingen at slike saker aldri kommer på departementets bord. Et kjennetegn som fremheves på hvordan retningslinjene blir misbrukt for å forhindre skånsom utvikling, er at de blir benyttet uten hensyntaken til deres egne formuleringer om tilpasning til lokale forhold.

Dette til tross for at også de gjeldende retningslinjene flere steder selv fremhever at differensiering skal være mulig, bl.a. i pkt. 2.:

«Retningslinjene gjelder for planlegging i hele landet. Praktisering av retningslinjene må tilpasses regionale og lokale forhold.»

Og i pkt. 4.3, avslutningsvis:

«I områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan det planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster.»

Dette begrunner, etter USS' syn, at det er nødvendig å fremheve enda tydeligere at differensiering er et vesentlig element i det nye forslaget, og at hensynet til utvikling og bevaring av lokalsamfunn er et sentralt hensyn i seg selv. Det er USS' oppfatning at forslaget alt i alt treffer godt.

4 NÆRMERE OM USS' SYN PÅ FORSLAGET

4.1 Kapittel 1 og 2 – Generelt – Differensiering med utgangspunkt i sentralitet

I motsetning til de gjeldende statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, legger forslaget til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet opp til differensiering utfra ulike kommuners sentralitet. Forslaget er strukturert slik:

- Kapittel 1-2 beskriver formål og virkeområde
- Kapittel 3 inneholder generelle retningslinjer som gjelder for hele landet
- Kapittel 4 gjelder for regioner med større byer
- Kapittel 5 gjelder for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk.
- Kapittel 6 inneholder retningslinjer for beslutningsunderlag,
- Kapittel 7 retningslinjer for planutarbeidelse på regionalt/interkommunalt nivå, samarbeid og ansvar for gjennomføring.

Retningslinjene i kapittel 1-3 og 6-8 gjelder for hele landet. Retningslinjene i kapittel 4 gjelder kun for regioner med større byer, og retningslinjene i kapittel 5 gjelder kun for distriktsområder. Hvilke retningslinjer som gjelder for de ulike områdene, er vist i eget kartvedlegg.

2 av de 65 kommunene som omfattes av kapittel 4 (regioner med større byer) er medlemmer av USS.

Det følger av punkt 1 i forslaget, om formålet:

«[...] 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.»

Og videre, som grunnlag for den differensiering som retningslinjene legger opp til:

«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.»

Det er fortjenestefullt at regjeringen tydeliggjør at det er ulike planleggingsbehov i byer og i distriktskommuner, og at det skiller mellom «*større byer med høyt utbyggingspress*» og «*distriktsområder med lavt utbyggingspress*», og at det i sistnevnte områder fremheves som særlig viktig at retningslinjene skal bidra til «*utvikling av levedyktige lokalsamfunn.*»

USS oppfatter at formuleringen gir hensynet om å bidra til utvikling av levende lokalsamfunn en høyere rang enn mange andre hensyn i de interesseavveininger enhver planlegging går ut på.

Dette følges opp i kapittel 5, som altså kun gjelder for mindre tettsteder og spredtbygde strøk. Det fremgår av det vedlagte kartet at det i alle fall gjelder 80–90 % av Norges landareal, og det er trolig en treffende beskrivelse av hvorledes Norge er bebygd. Samtidig innebærer dette at de store arealene som styres av kapittel 5 rommer kommuner med høyst ulik befolkningsstruktur, bosettingsmønster, demografi, topografi mv.

Dette er godt beskrevet i flere offentlige utredninger de senere årene, herunder NOU 2020: 12 *Distriktsnæringsutvalget* og NOU 2020: 15 *Demografiutvalget*, samt regjeringens stortingsmelding om distriktpolitikken, Meld. St. 27 (2022-2023). Der heter det blant annet om målene for distriktpolitikken:

«Regjeringa har som mål for distrikts- og regionalpolitikken at folk skal kunne leve eit godt liv i heile Noreg, at alle lokalsamfunn skal ha rom for utvikling og verdiskaping, og at folketalet skal auke i distriktskommunar. Regjeringa vil arbeide for at folk har tilgang på arbeid, bustad og gode tenester nær der dei bur. Regjeringa vil leggje til rette for trygge, berekraftige og levande lokalsamfunn i heile landet gjennom desentraliserte løysingar.»

Og videre:

«Noreg er eit mangfaldig land, rikt på menneskelege og naturgjevne ressursar. Regjeringa vil ta vare på og utvikle dette mangfaldet. Ein føresetnad for å få til dette er at folk bur og arbeider i heile landet. Derfor vil regjeringa at alle innbyggjarar, same kvar dei bur, skal ha eit godt tenestetilbod i nærmiljøet. Gode grunnleggjande tenester gjev tryggleik i kvardagen. Det er viktig for Noreg som nasjon at det bur folk i heile landet. I tider med kriser og krig får vi ei påminning om det.»

USS foreslår at disse utsagnene, som vi oppfatter at det er bred politisk enighet om, inntas i retningslinjenes formålsbestemmelse for å understøtte betydningen av differensieringen og å styrke hensynet til bosetting i hele landet.

4.2 Kapittel 3 – Generelle retningslinjer for hele landet

Retningslinjene som er inntatt i underpunktene i kapittel (3.1- 3.15) skal gjelde for hele landet. USS vil innledningsvis bemerke at anvendelsen av disse spesielle retningslinjene i spredtbygde strøk – hvor en del av dem passer dårlig – ikke må undergrave hensynet til utvikling også i slike områder.

De generelle retningslinjer som er inntatt i kapittel 3 fremhever med rette viktige planhensyn og sektorinteresser. Det er positivt at hensyn til interesser som reindrift, villrein, jordvern, klima, naturmangfold og friluftsliv, sikkerhet og beredskap fremheves ved siden av næring, industri, bolig og fritidsboliger, *men det er også positivt at ingen av dem er inntatt som absolutter i arealplanleggingen.* Den langsiktige utviklingen av bærekraftige lokalsamfunn må være rettesnoren.

Når det gjelder det enkelte punkt, fremgår at de fleste av disse er preget av hensynet til reduksjoner i klimagassutslipp og hensynet til å redusere tap av naturmangfold. Samtidig er akkurat disse hensynene spesielt fremhevet i punkt 3.10. USS er enig i at hensynet til klima og naturmangfold må få en fremtredende plass i retningslinjene. Men USS er samtidig opptatt av at disse hensynene ikke automatisk kan fortrenge alle andre hensyn i arealplanleggingen, slik Klimautvalget for eksempel synes å mene, jf følgende utsagn fra utvalget:

«Som hovedregel bør all omdisponering av arealer for bruk til infrastruktur, bebyggelse, energi, næringsliv, og lignende skje gjennom transformasjon og fortetting av eksisterende bebygd areal.»

USS ser positivt på at forslaget bygger på vesentlig bredere og mer balanserte interesseavveininger, når det for eksempel i pkt 3.6 vises til at det i sammenheng med nærings- og industriutvikling også må legges vekt på «arealbehov» og det samlede behovet for verdiskaping. Også ivaretagelse av kulturmiljø, stedstilpasning og steders særpreget skal ifølge retningslinjene tillegges vekt under arealplanleggingen, og kan føre til andre utfall av de brede interesseavveininger arealplanleggingen består av.

Det er to store samfunnsendringer som savnes omtalt i retningslinjene: *Gjengroing og sentralisering.*

- Gjengroing er et økende problem, og utfordrer våre kultur- og naturlandskap. Det bør tas stilling til om det er noen mottiltak å iverksette og i tilfelle hvilke, og om tiltak mot gjengroing er hensyn og mulige tiltak som kan vektlegges lokalt.
- Sentralisering er den andre samfunnsendringen, og som ikke kan ses nevnt spesifikt i forslaget til statlige planretningslinjer. USS' oppfatning er at balansen som særlig differensieringen har til formål å sikre, ville blitt styrket om sentralisering tydeligere var fremhevet som et eget hensyn å motvirke. Dette ville gitt ytterligere begrunnelse for hvorfor det er viktig å gi kommuner et handlingsrom til å utvikle egen kommune på en slik måte at den blir attraktiv for nye bosettere, det være seg gjennom nærings- og industriutvikling, bosettingsmønster, tilrettelegging av infrastruktur mm.

Det er et paradoks at disse to viktige driverne bak de samfunnsendringer som preger vår tid, ikke en gang er nevnt i forslaget til planretningslinjene.

Når det gjelder det enkelte punkt, er det som nevnt vesentlig at disse blir praktisert innenfor rammen av den differensiering som forslaget bygger på. Flere av de generelle retningslinjene passer dårlig i en del områder i norske distrikter, herunder:

- Pkt. 3.1: Mange steder er f.eks. kollektivtransport og sykkelveinett ikke-eksisterende.
- Pkt. 3.3: Prinsippet om at «rett virksomhet på rett sted med hensyn til besøkstall, antall arbeidsplasser og transportgenerering skal legges til grunn for planleggingen» kan ikke forhindre den ene utbyggingen som kanskje kan være aktuell i det hele tatt i regionen. Slike planfaglige, teoretiske prinsipper kan ikke brukes til å forhindre sårt tiltrengte arbeidsplasser i distriktene.

USS har over tid fulgt prosessen med utarbeidelse av statlig planretningslinje for fritidsboliger i fjellområdene. Den løsning som foreslås i pkt. 3.5, er etter vårt syn til å leve med. Som nevnt er enhver statlig planretningslinje per definisjon et inngrep i det lokale selvstyret, og utfra USS' formål burde slike begrensninger så mye som mulig. Samtidig erkjenner USS at det over tid og ut fra noen erfaringer har oppstått en nasjonal interesse å gi overordnede styringssignaler for kommunenes politikk for hytteutbygging. USS er enig i forslaget om at det skal vurderes fortetting og utvidelse av eksisterende områder før det avsettes nye områder. Vår oppfatning er at dette i stor grad praktiseres av kommunene – og innsigelsesmyndighetene – allerede i dag. Det samme gjelder føringen om at nye utbyggingsområder ikke bør planlegges over skoggrensen eller på myr.

4.3 Kapittel 5 – Retningslinjer for mindre tettsteder og spredtbygde strøk

Kapittel 5 inneholder retningslinjene som skal gjelde utenfor byområdene, altså i mindre tettsteder og spredtbygde strøk. De inneholder kun ett punkt:

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 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 friluftformål.

Det sentrale med kapittel 5 er at det inneholder helt andre føringer enn de som fremgår av kapittel 4, som skal gjelde for regioner med større byer, herunder nullvekstmål, fortetting rundt kollektivknutepunkter mv.

Det er vårt syn at formuleringen i pkt. 5.1. fanger opp behovet i distriktene på en god måte, men det savnes som nevnt en tydeligere angivelse av at motvirkning av sentralisering er et selvstendig og tungtveiende hensyn for distriktspolitikken.

Det er særlig viktig at det pekes på mulighetene for å legge til rette for spredt boligutbygging i LNF-områder, riktignok innenfor de rammer som er trukket opp i kapittel 3, men det er likevel en viktig åpning for mange distriktskommuner, som tidligere har fått beskjed fra statsforvalter at det må være slutt på spredt boligbygging av klimahensyn. Det er i denne forbindelse helt vesentlig at de generelle retningslinjene i kapittel 3 ikke blir anvendt på en slik måte at spredt utbygging automatisk blir umuliggjort fordi det per definisjon strider mot f.eks. ønsket om mer sykkelbasert forflytning.

Det er positivt når det i kapittel 5 også vises til at stedets «*identitet*» er et planhensyn som skal vektlegges, og som viser at planleggingen må tilpasses lokale behov og særegenheter. Overordnet etterlyser USS større oppmerksomhet på *hvordan* det bygges ut i kommunen, fremfor bare *hvor* og *hva*.

4.4 Kapittel 7 – Ansvar for gjennomføring

I kapittel 7 er det gitt retningslinjer for «*planutarbeidelse på regionalt/interkommunalt nivå, samarbeid og ansvar for gjennomføring*». Det aller meste av hva som fremgår i punktene i kapitlet følger allerede av plan- og bygningsloven selv.

USS vil samtidig peke på punkt 7.9, som uttaler at «*[i]nnsigelse eller innvending skal avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.*» Ordlyden tilsvarer § 5-4 i plan- og bygningsloven, og gjør det nødvendig å definere hvilke interesser i den enkelte plansak som kan defineres som nasjonale eller vesentlige regionale interesser. I en del tilfeller kan det være vanskelig.

USS vil særlig minne om en bekymring – som vi har påpekt i flere høringer de senere årene – for at definisjonen av disse interessene gis et for bredt anvendelsesområde. Etter USS' syn går flere såkalte ekspertutvalg fra den senere tid, herunder Klimautvalget (jf. NOU 2023:25) og Klimarisikoutvalget (jf. NOU 2024:2) langt i å definere *all arealbruk og alt naturmangfold som en nasjonal eller endatil internasjonal interesse å ivareta*, og at det derfor må være en særdeles høy terskel for i det hele tatt å ta nytt areal i bruk.

Som eksempel trekker vi frem følgende formulering fra Klimautvalgets utredning:

«Nedbygging av arealer med natur bør unngås. Som hovedregel bør all omdisponering av arealer for bruk til infrastruktur, bebyggelse, energi, næringsliv, og lignende skje gjennom transformasjon og fortetting av eksisterende bebygde areal.»

Hvis dette defineres som en nasjonal interesse, er det fint lite igjen av et lokalt handlingsrom i arealplanleggingen. Det er hevet over tvil at både hensyn til natur og klima er viktige hensyn i enhver arealplanlegging, men det kan ikke være slik at disse hensyn setter til side alle andre hensyn – også av lokal karakter – som må telle med i planavklaringene.

Det er derfor avgjørende at staten utøver sin myndighet i arealsaker gjennom det systemet som plan- og bygningsloven etablerer. Det må unngås at de positive trekk som forslaget legger opp til – som særlig er knyttet til differensieringen, blir undergravet fordi ulike organer som i forskjellig grad har en tilknytning til en stadig mer sektorisert stat utøver politikk innenfor sine snevrere ansvarsområder.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenes Sammenslutning

Stein Erik Stinessen

Juridisk sekretær