

Kommunal- og distriktsdepartementet

Vår ref.:
[Navn]Deres ref.:
[Navn]Dato:
12. juni 2024

Innspill til forslag til nye statlige planretningslinjer om arealbruk og mobilitet

Tekna er fagforeningen for 108 000 naturvitere, teknologer og studenter. Våre medlemmer har høyere utdanning og representerer viktige kunnskapsmiljøer i Norge. Tillitsvalgte og medlemmer med fagkompetanse innen samfunns- og arealplanlegging, planlegging og utvikling av infrastruktur samt klima og miljøfag har bidratt til dette høringsinnspillet.

1. Innledning

Tekna viser til høringsbrev datert 13. mars og høringsnotat med forslag til nye statlige planretningslinjer (SPR) om arealbruk og mobilitet. Vi viser også til Kommunal- og distriktsdepartementets høring om nye SPR for klima og energi som parallelt er på høring, og som Tekna også sender inn hørings svar på. På samme måte som departementet ser revisjon av de to SPR-ene i sammenheng, har også Tekna vurdert de to høringene i sammenheng.

2. Saksgrunnlaget gjør det krevende å vurdere forslaget som er sendt på høring.

Det vanlige i hørings saker er at de inkluderer et høringsnotat som inneholder en analyse av gjeldende lov/regelverk/situasjon og redegjør for vurderinger og økonomiske/administrative konsekvenser. I denne saken, og hørings saken om nye SPR for klima og energi, er det kun de nye forslagene som utgjør høringsnotatet.

Når det gjelder forslag til ny SPR for klima og energi, er det lagt ut et vedlegg med Miljødirektoratets svar på oppdrag om evaluering av gjeldende planretningslinje på området og skisse til nye planretningslinjer for klima- og energiplanlegging. Miljødirektoratets konkrete forslag til nye SPR er imidlertid ikke lagt ut på hørings siden. Her må høringsinstansene ev. bruke elnnsyn.no. Tekna vil påpeke at dette vanskeliggjør arbeidet til høringsinstansene og dermed hever terskelen for demokratisk medvirkning.

I denne saken, om ny SPR for arealbruk og mobilitet, er det gjennomført en ekstern evaluering av gjeldende statlige planretningslinjer på området, statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR - BATP). Tekna har i vårt arbeid sett hen til denne evalueringen, og vurdert det nye forslaget opp mot gjeldende SPR - BATP. Videre har vi sett og lyttet på departementets webinar om de to retningslinjene som ble lagt ut på nett. Dette ble først lagt ut 13. mai, altså under en måned før endelig høringsfrist. Det inneholdt dessuten svært lite informasjon om vurderinger som er gjort, herunder vurderinger som avviker fra faglige anbefalinger i evalueringen.

Slik vi vil utdype under: Selv om statlige planretningslinjene etter plan- og bygningsloven (pbl) kun har status som forskrift, er de svært viktige som styringsverktøy i norsk samfunnsutvikling og utviklingen av arealbruk. Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge¹, og statlige planretningslinjer er et sentralt virkemiddel for å både konkretisere nasjonal politikk på viktige områder og bidra konsistens i forvaltningen av pbl.

Tekna viser videre til at 2. setning i formålet til regjeringens forslag om nye SPR for areal og mobilitet er: «*Regional og kommunal planlegging er viktige virkemidler for å følge opp bærekraftsmålene og Norges internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet.*» Også i lys av dette, mener Tekna at det er uheldig at det ikke er utarbeidet et sammenfattet høringsnotat i denne saken, som grunnlag for medvirkning og en god høringsprosess.

3. Overordnede innspill: Arealbruk avgjørende for klima og natur – behov for sterkere nasjonal styring

Forskning om klima og natur er stadig klarere på arealbruk som en nøkkelfaktor, både i arbeidet med å bremse klimaendringene, for tilpasning til et endret klima og den viktigste enkeltfaktoren i arbeidet med å stanse tap av natur og biologisk mangfold på landjorda.² I tråd med dette, har blant annet Klimautvalget 2050 vektlagt areal som en særlig knapp ressurs, og pekt på behovet for en arealpolitikk som tar langt bedre vare på naturen.

Hvis Norge skal nå FNs bærekraftsmål, oppfylle FNs naturavtale og nå klimamålene, er vi nødt til å unngå nedbygging og omdisponering av arealer som er viktige for naturmangfoldet samt økosystemtjenester som klimagassopptak og karbonlagring. Som ansvarlig myndighet for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, har norske kommuner en sentral rolle i dette arbeidet.

I løpet av de siste årene har vi fått flere rapporter som bekrefter et sentralt funn i evalueringen av plan- og bygningsloven, nemlig at den ikke i tilstrekkelig grad

¹ NOU 2024:2, kapittel 5.2.3

² En av flere gode kilder er også:

<https://www.ks.no/contentassets/d6808fa016bf45d185e397b865f86d3c/Berekraftig-arealbruk.pdf>

sikrer klima- og naturmangfoldhensyn i lokal praksis. Vi kan blant annet peke på:

- Rapport fra Menon Economics (2022) med en kartlegging av kommuners oppfyllelse av lovplikter, på oppdrag fra Generalistkommuneutvalget.
- Nina-rapport 2310 (2023): Planlagt utbyggingsareal i Norge: Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven.
- NRKs reportasje om utbygging av natur i Norge.³ (2024)
- Naturrisikoutvalgets rapport (2024), som har et eget kapittel (8.4) «Praksis i kommunesektoren»

Vi viser også til et stadig skjerpet jordvernmål og Riksrevisjonens rapport om matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet fra 2023⁴, som viste til at det er kritikkverdig at arealressursene i jordbruket ikke forvaltes på en fullt ut bærekraftig måte, blant annet ved at betydelige jordbruksarealer av god kvalitet omdisponeres og bygges ned.

Tekna vil gi en egen høringsuttalelse om Naturrisikoutvalgets rapport, som nå er ute på høring. I denne sammenheng vil vi peke på at også naturrisikoutvalget anbefaler at statlige planretningslinjer må oppdateres slik at de blir tydeligere på hvilke avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» gjøres, at naturrisiko må inkluderes, og at dette må tas hensyn til i statens innsigelsespraksis. Disse anbefalingene til Naturrisikoutvalget er i tråd med hovedfunnene i evalueringen av SPR – BATP.

Tekna vil fremheve følgende funn i evalueringen av SPR - BATP, som grunnlag for våre anbefalinger (egne uthevninger i kursiv):

SPR-BATP

- har fungert *godt* som planfaglig bevisstgjøring. SPR – BATP har «dannet skole» for norsk rådgiverbransje innen areal- og transportplanlegging, byutvikling og senere år også eiendomsutvikling.
- har fungert *middels godt* som styringsmiddel. Det siste er særlig knyttet til praktiseringen av innsigelsesmuligheten, det det det siste 10-året har ligget føringer om å ha få innsigelsessaker.
- gir *svært stor* (for stor) fleksibilitet for praktisering. Etter SPR – BATP 2014 har det vært en *politisering av innsigelsesinstituttet* og vektlegging av lokaldemokratisk styring går foran faglig begrunnede nasjonale hensyn.
- har fungert *mindre godt* som styringsverktøy for riktig lokalisering av statlige virksomheter (som f.eks. sykehus)

³ https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560

⁴ [Dokument 3:4 \(2023–2024\) \(riksrevisjonen.no\)](#)

Basert på dette, vil Tekna fremheve følgende anbefalinger i evalueringen, som vi er enige i:

- Statlige planretningslinjer om areal og transportplanlegging/mobilitet må beholdes som virkemiddel i det norske plansystemet, men forbedres og oppdateres.
- De statlige planretningslinjene bør gi tydeligere retning og vektning for å sikre konsistens, det bør legges mer vekt på tydelighet fremfor fleksibilitet.
- De statlige planretningslinjene bør være dypt forankret i FNs bærekraftsmål, og være et eksplisitt virkemiddel i klima- og naturpolitikken.
- Retningslinjene må være kunnskapsbaserte og robuste over tid.
- Det bør være et absolutt krav at retningslinjene nedfelles i regional plan (interkommunal plan).
- Det bør stilles tydeligere krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag i planprosesser.
- Det bør utvikles mer og bedre veiledning og flere verktøy i planleggingen.

4. Teknas vurdering og innspill til forslaget

Tekna vil fremheve følgende punkter i forslaget som vi støtter:

- Nytt navn som er kortere og enklere, og tar inn mobilitet, som er et faglig mer oppdatert begrep enn «transportplanlegging».
- Det er tydeliggjort i formålet at regional og kommunal planlegging er viktige virkemidlene opp mot nasjonale og internasjonale klima- og miljøforpliktelser.
- Det er tatt inn i formålet at planleggingen (blant annet) skal bidra til «reduerte klimagassutslipp» og «hindre at dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder og karbonrike arealer bygges ned.»
- Det er også tatt inn i formålsparagrafen at retningslinjene skal fremme et lavutslippssamfunn gjennom utvikling av bærekraftige, kompakte og attraktive byer og tettsteder.
- Det er tatt inn anbefalinger om hytter og fritidsboliger som legger restriktive føringer, og blant annet sier: «Virkningen av utbygging på landskap skal vurderes og minimeres».

Tekna legger til grunn at disse punktene inngår i retningslinjene når de endelig vedtas.

Det aller viktigste og positive med forslaget som er på høring, er forslaget om å stramme opp innsigelsesinstituttet gjennom forslag til formulering i nytt punkt 7.9. Dette forslaget viderefører første og siste tredje (siste) setning i dagens punkt 6.7, men tar ut dagens andre setning som lyder: «*Statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending.*»

I begrunnelsen for dette, vil vi vise til kapittel 8.5 i evalueringen (s. 124), der det blant annet heter: «Inntrykket av vår empiriske studie, og tidligere studier, er at det etter SPR-BASTP 2014, har vært en politisering av innsigelsesinstituttet der det argumenteres med at reduksjon i bruk av innsigelser vil gi økt lokaldemokrati. *Vektlegging av lokaldemokratisk styring går dermed foran faglige begrunnede nasjonale hensyn, og faginstansers vitenskapelig forankrede begrunnelser om at planen bryter med eller ikke i tilstrekkelig grad ivaretar nasjonale hensyn.*»

Departementets forslag om å ta ut setningen om å vektlegge lokaldemokratiet i vurdering av innsigelse eller innvending, vil bidra til stramme opp innsigelsesinstituttet, noe som er en klar anbefaling i evalueringen. Tekna mener det er viktig og positivt at departementet har foreslått dette, og vil understreke betydningen av at dette forslaget opprettholdes når retningslinjene skal vedtas.

Men dette er ikke nok, for å styrke nye SPR for arealbruk og mobilitet som styringsinstrument, og for å styrke forankringen i FNs bærekraftsmål og retningslinjene som eksplisitt virkemiddel i klima- og naturpolitikken. I det følgende tar vi utgangspunkt i forslaget som er på høring, og fremmer noen konkrete endringsforslag. Der vi foreslår å endre «bør» eller «kan» til «skal» eller «må», er dette markert med fet i hjelpeverbet. For andre endringsforslag, har vi brukt understreking for forslag til ny tekst, og overstryking for tekst som vi foreslår å stryke.

Punkt 1 Formål

Den fjerde setningen endres til:

«Planleggingen skal samtidig bidra til reduserte klimagassutslipp, ivareta kulturmiljø og å hindre at dyrket mark, natur-, villrein og friluftsområder, og karbonrike arealer eller områder som er særlig viktig for biologisk mangfold, bygges ned.

Begrunnelse: Det er positivt at forslaget tar inn mål om å hindre nedbygging av «karbonrike arealer» Tekna mener det i tillegg er et selvstendig mål å hindre nedbygging av områder med en særlig høy naturverdi. Ofte vil dette samsvare, slik det for eksempel gjør når det gjelder myr. Tekna vil likevel anbefale at biologisk mangfold tas inn som et selvstendig grunnlag. Dette kan også bidra til å skjerpe inn at alle kommuner gjennomfører vurderinger etter naturmangfoldloven (nml) §§ 8-12 slik de skal i forkant av beslutninger om arealbruk.

Videre vil vi foreslå å endre 2. setning i 2. avsnitt i formålsparagrafen til: Arealbruken skal tilrettelegge for gode mobilitetsløsninger, redusert transportbehov og hindre tap ~~redusere tapet~~ av naturmangfold, dyrka mark og friluftsområder.

Begrunnelse: Tekna mener «reducere tapet av» er et for lite ambisiøst mål, i lys av naturkrisen og Norges ansvar for å følge opp den internasjonale naturavtalen.

Punkt 3 Generelle retningslinjer (gjelder for hele landet)

Punkt 3.1 Samordnet areal- og transportplanlegging

Både andre og tredje setning gjøres til et «skal»-krav, slik at de blir hetende: «Hovedtyngden av boliger og fritidsboliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter **må** lokaliseres i tråd med dette. Nye utbyggingsområder **skal** lokaliseres med tanke på å minimere transportbehovet, legge til rette for kollektivtransport, sykkel og gange og for å utnytte å ta vare på eksisterende bygninger og infrastruktur der det finnes.

Punkt 3.3 Handel og tjenester

Tredje setning endres til «må»-krav, slik at det blir hetende: «Det **må** legges til rette for at handelsvirksomhet og andre besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur.»

Begrunnelse: Et viktig funn i evalueringen er manglende oppfølging av gjeldende SPR-BATP i saker om lokalisering av besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter (herunder sykehus). Dette må derfor strammes opp.

Punkt 3.5 Fritidsboliger

Andre setning endres til et «skal»-krav, slik at det blir hetende: «I fjell og utmark **skal** fritidsboliger avgrenses mot sammenhengende natur- villrein og friluftsområder, kulturmiljøer og viktige områder for landbruk, reindrift og andre næringer.»

Videre vil vi, jfr. innspill over, fremheve at følgende setning beholdes: «Virkningen av utbygging på landskap skal vurderes og minimeres».

Endelig mener vi føringen om å ikke bygge i myrområder må endres til et «skal»-krav. Dette kan for eksempel gjøres ved følgende endring: «Nye fritidsboligområder eller utvidelse av eksisterende områder bør i fjellområdene ikke anlegges i og over skoggrensen, ~~eller på myr~~. Bygging på myr skal unngås.»

Punkt 3.9 Jordvern

Tekna foreslår å endre siste setning, slik at den viser til en forsterket bestemmelse om «planvask» i punkt 6.4 (se under). I dag heter siste setning: «Det bør vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNRF-formål.» Tekna foreslår å erstatte denne med: «Som en del av oppfølging av punkt 6.4, må kommunen ved revidering av kommuneplanens arealdel vurdere å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNRF-formål.»

Punkt 3.10 *Klima, naturmangfold og friluftsliv:*

Tekna viser til FNs naturpanel og Naturrisikoutvalget, som påpeker at arealutbygging er den største trusselen mot natur og naturmangfold på land, også i Norge. For å stoppe tap av naturmangfold, er det avgjørende at naturen får en sterkere beskyttelse også gjennom retningslinjene for kommunal arealforvaltning. Her ville det vært et kraftfullt tiltak å stille tydelige krav til kommunene om arealnøytralitet som mål. Dette er et tiltak som vil ansvarliggjøre kommunene i areal- og naturpolitikken, og styrke lokaldemokratiet.

Tekna foreslår en ny 1. setning i punkt 3.10 om arealnøytralitet. Vi foreslår det som et «skal»-krav: Ut fra hensynet til klima- og natur, skal kommunene legge prinsippet om arealnøytralitet til grunn.»

Punkt 4 Retningslinjer for regioner med større byer (kommuner markert med rødt i kartet)

Punkt 4.4 Transport:

Til dette punktet, eventuelt på et annet egnet sted, foreslår Tekna at det tas inn formuleringer som viser til behovet for en kombinasjon av «gulrot» og «pisk». Slik det blant annet omtales i Miljødirektoratets rapport “Klimatiltak i Norge – kunnskapsgrunnlag 2024”⁵: For å få folk til å ta tog, buss eller sykle og gå i stedet for å bruke bil, er det også behov for bilrestriktive virkemidler, slik som omfordeling av vegareal, reduserte fartsgrenser og parkeringsrestriksjoner.

Punkt 5 Retningslinjer for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk (kommuner markert med gult i kartet).

Punkt 5.1 Stedsutvikling og boligbygging.

2. setning endres til et «skal»-krav, slik at den blir hetende: «Planleggingen **skal** bidra til effektiv arealbruk, å styrke og utvikle sentrumsområder og fellesarenaer.»

Videre foreslår vi å fjerne den siste setningen i punkt 5.1, den setningen som i dag heter: «I kommuneplanens arealdel kan det innenfor rammene av kapittel 3 legges til rette for spredt boligbygging i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål.»

Her vil vi igjen vise til evalueringens kapittel 8.5 (her side 125), som viser til at flere informanter stiller spørsmål ved premisset om at et mer spredt bosettingsmønster i områder med lite utbyggingspress faktisk gir økt attraktivitet for bosetting, slik retningslinjene foreslår. I stedet, påpeker evalueringen, bør myndighetene basere seg på «mer faglig robuste lokaliseringsprinsipper som

⁵ [Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024 - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no/tema/klimatiltak-i-norge-kunnskapsgrunnlag-2024)

bidrar til lavere klimagassutslipp, bedre mobilitet for barn, unge og eldre, mer innholdsrike tettsteder og mer samfunnsøkonomisk ressursutnyttelse.»

Merknader til det fremlagte kartet (inndeling i røde og gule områder)

Tekna har ikke foretatt en nærmere vurdering av forslaget til inndeling mellom «by og land» i det fremlagte kartet. Dette vil nok mer være et spørsmål for den enkelte kommune og regionalt nivå. Men generelt vil vi påpeke at inndelingen mellom «by» og «land» ikke må lede til å undergrave prinsippene som er hjemlet i disse retningslinjene. Tekna mener det vil være svært uheldig om kommuner, der det ligger godt til rette for å nå målene i kapittel 4, defineres som «mindre tettsteder og spredtbygde strøk» og som dermed faller inn under kapittel 5.

Punkt 6. Retningslinjer for beslutningsunderlaget

Punkt 6.1 om arealregnskap endres til et «skal-krav», slik at første setning det blir hetende: «Det **skal** utarbeides arealregnskap som del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet.»

Punkt 6.4 om «planvask» endres til et «skal»-krav, slik at det blir hetende: «Ved revidering av kommuneplanens arealdel **skal** kommunen vurdere om tidligere vedtatt arealbruk svarer til dagens og framtidens forventede behov og gjeldende nasjonale og regionale føringer for arealbruk. Basert på denne vurderingen, skal kommunen ~~Det skal vurderes~~ å ta ut eller redusere omfanget av utbyggingsarealer slik at de gjeldende nasjonale og regionale føringene oppfylles som ikke lenger bør bygges ut.

Dette vil også harmonere med og følge opp nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging⁶ pkt. 69.

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

Punkt 7.1 om nedfelling i regional plan (interkommunal plan) gjøres om til et «skal»/«må» -krav, i tråd med at dette er en viktig anbefaling fra evalueringen.

Dette kan gjøres ved å bytte ut «bør» med «må» i 1. setning, slik at denne blir hetende: «Overordnet utbyggingsmønster for boliger, fritidsboliger og næring, lokalisering av regionale handel- og tjenestetilbud og hovedtrekkene i transportsystemet med knutepunkter for kollektivtrafikken **må** avklares i regional eller interkommunal plan.»

Punkt 7.9: I tråd med merknadene over, foreslår Tekna at dette punktet blir stående slik det er foreslått i høringsnotatet.

⁶ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

5. Avsluttende merknader: Behov for veiledning og kompetansebygging

Anbefaling 9 i evalueringen (jfr. kapittel 9), er at det bør utvikles mer og bedre veiledning og flere verktøy i planleggingen. Tekna støtter dette.

Ansatte og ledere som jobber med areal- og samfunnsplanlegging og med planlegging, utbygging og drift av infrastruktur i kommunene, har mange mål som skal nås gjennom deres arbeid. De skal være faglige ressurspersoner og pådrivere for en samfunnsutvikling i den kommunale virkeligheten, og ikke bare nå de målene som settes i SPR om areal og mobilitet, men også de øvrige SPR og RPR, nasjonale forventninger og forskrifter etter plan- og bygningsloven, og planlegge for et samfunn og klima i endring.

Det er vist, blant annet i forskning om kommuners arbeid med klimatilpasning, at manglende ressurser, kompetanse og gjennomslag hos politikere, er viktige barrierer for helhetlig og god klimatilpasning. Det må legges til grunn at dette er minst like viktig for samfunnsplanlegging i bred forstand.

Kompetansemangel i kommunene er en stor utfordring. En undersøkelse av Tekna fra 2022⁷ viste at 44 prosent av kommunene har problemer med å løse oppgavene innen klima- og miljøområdet fordi de mangler spesialistkompetanse. Tekna viser også til at Klimautvalget 2050 anbefaling om å styrke natur- og klimakompetansen hos alle kommuner og fylkeskommuner. Dette er en utfordring som det haster å løse, både gjennom tiltak som styrker rekrutteringen til realfagene, rekrutteringen av spesialister til kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne og gjennom etter- og videreutdanningstiltak og andre kompetansehevede tiltak.

Med vennlig hilsen



Line Henriette Holten
generalsekretær

⁷ <https://www.tekna.no/aktuelt/tekna-undersokelse-viser-rekrutteringskrise-i-kommunene/>