

OSLO BYRÅD

Protokoll fra byråd

Oslo, byrådslederens møterom, tirsdag 11.06.2024, kl. 10.00

Saker endelig avgjort av byrådet

Til stede fra byrådet:

Eirik Lae Solberg
Hallstein Braaten Bjercke
James Stove Lorentzen
Anita Leirvik North
Julie Remen Midtgarden
Marit Kristine Vea
Saliba Andreas Korkunc
Julianne Ferskaug

Stabssjef:

Kjerstin Owren

Fra administrasjonen:

Tale Teisberg
Hans Petter Friestad Gravdahl
Christian Andreas Heimdahl

Sakslister til møter i folkevalgte organer skal som hovedregel være tilgjengelige for allmennheten på forhånd, jf. kommuneloven § 11-3 tredje ledd. Når det gjelder sak 1062/24, har saksliste der saken fremgår, ikke vært utlagt til offentlig ettersyn i forkant av byråd. Saken behandles likevel i dagens byråd for å rekke høringsfristen 12.06.2024.

Sak

1062/24 Forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, og nye planretningslinjer for klima og energi.
Høringsuttalelse fra Oslo kommune

1062/24: Forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, og nye planretningslinjer for klima og energi. Høringsuttalelse fra Oslo kommune -

Byrådet fattet slikt vedtak:

Byrådet gir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse fra Oslo kommune til Kommunal- og distriktsdepartementets forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, og forslag til nye planretningslinjer for klima og energi:

Generelt

Innledningsvis bemerkes at det vurderes som hensiktsmessig å gi et samlet høringssvar for forslagene med innledende generelle kommentarer som gjelder begge forslagene til planretningslinjer, og deretter konkrete kommentarer til de respektive forslag.

Overordnede innspill

Retningslinjene kan ha en avgjørende rolle i å sikre en utvikling i tråd med klima- og naturmål. De foreslåtte utkastene til retningslinjer er imidlertid for svake med hensyn til å sikre en arealutvikling i tråd med klima- og naturmål. Dette gjelder særlig forslag til retningslinje for arealbruk, og mobilitet. Ved denne revisjonen har nasjonale myndigheter en mulighet til å gjøre retningslinjene til et viktig verktøy i kommunal planlegging. Dette krever blant annet at retningslinjene er tydeligere når det gjelder hvordan klima og natur skal prioriteres og vektlegges i planleggingen. Utydelige retningslinjer vil miste sin funksjon som styringsverktøy for å redusere klimagassutslipp og hindre tap av natur. Forslagene til retningslinjer mangler en klar oppfordring til kommunene om at klima og natur skal ses i sammenheng og være en bærebjelke i arealplanleggingen.

Retningslinjene bør gi en tydelig oppfordring til kommunene om å bruke arealplanlegging aktivt som klimaverktøy, både med hensyn til arealdisponering og til konkrete klimakrav i planbestemmelser. Retningslinjene bør videre gi et signal om at det som hovedregel ikke skal gis dispensasjoner fra klima- og naturkrav i arealplaner.

Vurdering av felles retningslinje for arealbruk, energi og mobilitet

Oslo kommune har vurdert forslag til reviderte statlige planretningslinjer for klima og energi (heretter SPR KE) samtidig med forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (heretter SPR AM). I høringsbrevene opplyses at revisjonen av de to statlige planretningslinjene har blitt sett i sammenheng og at retningslinjene supplerer hverandre. Oslo kommune bemerker at de to retningslinjene bærer tydelig preg av å være utarbeidet av ulike aktører, med ulikt oppsett og grad av detaljering og anvisning for ulike plannivå. Oslo kommune vil peke på at til dels er det motstrid i føringer i utkastene. Ett eksempel er føringer for ladeinfrastruktur som er ulikt i de to høringsutkastene (bør-formulering i SPR AM og skal-formulering i SPR KE). Et annet eksempel er at SPR KE har en føring om at kommunene skal sette seg ambisiøse klimamål, mens retningslinje 5.1 i SPR AM om boligutbygging i mindre tettsteder og spredtbygde strøk kan anses å være i motstrid til denne føringen.

Med utgangspunkt i formål og virkeområde for de to retningslinjene, som i svært stor grad er overlappende, anbefaler Oslo kommune at departementet vurderer om SPR KE og SPR AM burde slås sammen til én felles planretningslinje for arealbruk, energi og mobilitet. Det vil være ulemper og fordeler ved et slikt grep, men slik Oslo kommune ser det, vil en tungtveiende

fordel være at nødvendige føringer for klima og natur i større grad vil integreres i all overordnet areal-, energi og mobilitetsplanlegging. Det ville også sannsynligvis sikret nødvendig samsvar i overordnede hensynsavveininger og føringer. Dersom retningslinjene ikke slås sammen, bør det sikres at retningslinjene ikke gir motstridende føringer. Koblingen mellom retningslinjene bør tydeliggjøres, eksempelvis med en henvisning til retningslinjer om klima og energi i SPR AM, og omvendt.

Særlig om koblingen til innsigelsesinstituttet

For å sikre at retningslinjene får tilsiktet virkning er det nødvendig med en kobling til innsigelsesinstituttet. Brudd på retningslinjene bør føre til innsigelse fra nasjonale myndigheter, særlig dersom interessene er vesentlige, regionale eller nasjonale.

Konkret til forslag nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Areal er en begrenset ressurs. Norges arealer skal fylle mange funksjoner og dekke mange behov, samtidig som internasjonale og nasjonale mål for klima, dyrka mark og miljø er styrket. Nedbygging av areal øker i Norge. Klimautvalgets rapport viser til at det siden 1990 til 2019 er blitt bygget ned over 1500 km² med natur, beiteområder og dyrket mark. En rapport utarbeidet av Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen fra 2023 beregner årlige utslipp fra arealbruksendringer til ca. 2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Endringer i arealbruk er ofte irreversible og forringer kvaliteten på arealer i overskuelig fremtid. Skal overordnede mål for klima og miljø nås, må vi nasjonalt ha retningslinjer for arealbruk som gir en tydelig retning for en bærekraftig arealbruk. Oslo kommunes innspill legger til grunn at statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet skal være et styringsverktøy for å nå klima- og miljømålene.

Differensiering av kommuner i nytt forslag til statlige planretningslinjer

Gjeldende retningslinjer skiller mellom områder med lite utbyggingspress og områder med utbyggingspress. Nye retningslinjer skiller mellom regioner med større byer og regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk. Inndeling med kommuner i to ulike soner er markert på kart tilhørende retningslinjen. Inndelingen er gjort med utgangspunkt i bolig- og arbeidsmarkedsregioner med større byer, kommuner med innpendling til større byer på over 15 % og/eller byvekstavgift, belønningsavtale eller er omfattet av tilskuddsordning for miljøvennlig bytransport. Den kommunevise inndelingen gjør at fylker sitter med kommuner i begge kategorier. Oslo kommune etterlyser hvordan eventuelle endringer i kategorisering skal fanges opp. Samtidig stiller vi spørsmål til hvorvidt en slik inndeling nasjonalt er hensiktsmessig. Oslo kommune mener en slik differensiering bør være opp til hver region, og være et tema på regionalt plannivå.

Retningslinjens formål og virkeområde (kap 1-2)

I ny retningslinje er hensikt og mål slått sammen. Mål om samordning og effektive planprosesser er beholdt, og ny retningslinje tydeliggjør at det er snakk om en «bærekraftig» areal- og transportplanlegging.

I retningslinjens formål angis det en rekke mål som planlegging og arealbruken skal bidra til, som reduksjon av klimagasser, ivaretagelse av kulturmiljø og utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Retningslinjene skal fremme et lavutslippssamfunn gjennom utvikling av bærekraftige, kompakte og attraktive byer og tettsteder.

Oslo kommune mener klima, natur- og energikrisen bør bringes eksplisitt inn som grunnleggende premisser for arealforvaltningen. Som evalueringen tilrår, bør de viktigste samfunnsmessige utfordringene samfunnet står ovenfor stå først i retningslinjens formål. Oslo kommune støtter evalueringen av retningslinjenes forslag til formål med mindre tilføyelser, og mener formål med retningslinjen bør lyde: *«Retningslinjene skal være et nasjonalt virkemiddel i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008) og støtte opp om lokale klima- og energimål. Hensikten med retningslinjene er å oppnå samordning av areal- og transportplanleggingen for å sikre klima- og miljøvennlige areal- og mobilitetsløsninger, og ivareta naturmangfold, kulturlandskap, og dyrket og dyrkbar mark, styrke folkehelsen og bidra til utvikling av et klimatilpasset og naturvennlig lavutslippssamfunn. Retningslinjene skal også bidra til mer effektive planprosesser.»* Dette gir et tydelig signal om hva som skal prioriteres i planleggingen, noe som er nødvendig for arealbeslutninger der konkurrerende samfunns mål- og hensyn veies mot hverandre, og der det ofte er målkonflikter. For eksempel står det i forslaget til retningslinjer for klima og energi at «Reduksjon av klimagassutslipp skal vektlegges i arealplanleggingen.». Det er avgjørende at retningslinjen får et tydelig mål med signal om hvilke mål som skal vektlegges tyngst i beslutninger om areal og mobilitet.

Det må være tydelig at klima og natur er premissbærende for retningslinjene i hele landet, og at disse hensynene skal tillegges stor vekt i alle planfaglige vurderinger. Retningslinjene bør gi en klar føring om at Klimautvalget 2050s NOU om UFF-hierarkiet (unngå - flytt- forbedre) skal ligge til grunn for arealplanlegging og forvaltning, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Areal/naturnøytralitet som nasjonalt prinsipp og tilhørende metodikk bør defineres og vurderes.

Det pekes med rette i retningslinjene på kommunal og regional planlegging som viktige virkemidler for å følge opp FN's bærekraftsmål og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på klima- og miljømålene. Oslo kommune vil understreke også statens rolle i planlegging og arealforvaltning.

I kapittel 1 «Formål» er det ett avsnitt om kommunenes handlingsrom knyttet til boligbygging. Oslo kommune ser ikke at avsnittet har relevans for retningslinjens formål, og foreslår at det vurderes strøket.

I kapittel 2 «Virkeområde» er det spesifisert at retningslinjene i kapittel 4 skal legges til grunn «for planlegging i alle kommuner som er part i en byvekstavgift eller får andre statlige tilskudd for å nå nullvekstmålet, uavhengig av hvilken sone de tilhører i kartvedlegget». Oslo kommune legger til grunn at retningslinjer i kapittel 4 også skal gjelde for kommuner som ikke er direkte part til en byvekstavgift, men også der kommunene inngår i avtalens geografiske område, og ber om at dette tydeliggjøres.

Siste avsnitt i kapittel 2 «Virkeområde» mener Oslo kommune er overflødig og kan strykes. Retningslinjen bidrar i svært liten grad til en bærekraftig balanse mellom vern og utvikling av areal, og dette er heller å anse som et formål. Opplisting av hva arealdisponering i kommunen inkluderer gir usikkerhet og tolkningsrom knyttet til hvilke typer formål som eventuelt er utelatt, som for eksempel planlegging i sjø og areal til forsvarsformål. Det er uheldig.

Retningslinjen inneholder flere føringer som er fastsatt i annet lovverk, for eksempel at vedtatt regionale planer skal legges til grunn for kommunal planlegging jf. retningslinje 7.5. Oslo kommune ber staten vurdere om dette kan strykes fra retningslinjene.

Generelle retningslinjer for hele landet (kap 3)

For å styrke retningslinjene som styringsverktøy mener Oslo kommune at noen retningslinjer må styrkes fra *bør* til *skal* formuleringer. Oslo kommune mener ordlyden i følgende spesifikke retningslinjer (areal og mobilitet) må endres fra *bør* til *skal*:

3.3: ...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~~ **skal** settes av tilstrekkelige arealer til etablering av hurtiglading for både lette og tunge kjøretøy.

3.9: ...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.

3.10: 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.

Flere av retningslinjene i kapittel 3 overlapper i innhold. Synergier av planlegging ved at funksjoner og tjenester samlokaliseres sikres best ved at tema som mobilitet, handel, tjenester, bolig og arbeidslokalisering, folkehelse, miljø og klima mm. omtales i sammenheng. Gode bomiljø og arkitektonisk kvalitet bør defineres, og gjeldende retningslinjers henvisning til øvrige statlige normer og retningslinjer, som for eksempel retningslinjer for støy og luft, bør tas inn igjen. Retningslinjene bør være tydeligere på mål og planleggingens rolle i å sikre sosial bærekraft, for eksempel planlegging som verktøy med tanke på sosial utjevning, mental og fysisk helse, friluftsliv mm. Sosial og teknisk infrastruktur, både over og under bakken, samt investeringsbehov er viktige hensyn i planlegging, og er hensyn som også bør inkluderes i retningslinjene.

Oslo kommune er positiv til at retningslinjene tar inn prinsippet om rett virksomhet på rett sted under retningslinje 3.3 om handel og tjenester. Vi mener prinsippet også må gjelde øvrige virksomheter. Prinsippet om rett virksomhet på rett sted må støttes av egnede parkeringskrav, og dette bør omtales i retningslinjene. Oslo kommune foreslår også at det inntas at tilstrekkelige arealer til etablering av hurtiglading for både lette og tunge kjøretøy skal settes av. Retningslinje om lading må ses i sammenheng med og koordineres med tilsvarende føringer i SPR KE.

Oslo kommune vil peke på at retningslinje 3.6 om næring og industri er utydelig på hvordan nærings- og industrivirksomheters arealbehov skal vektles i planlegging, og på hvilket plannivå slike vurderinger bør gjøres for å oppnå overordnede mål for samfunnsutviklingen.

Retningslinje 3.11 om samfunnssikkerhet, beredskap og naturfare anvender begrepet «dårlig grunnforhold», som er lite presist. Retningslinjen bør i større grad harmonisere med NVE veileder 1/2019 «Sikkerhet mot kvikkleireskred» og NVE veileder 2020 for «Utredning av sikkerhet mot skred i bratt terreng». Det bør legges vekt på at utbygging ikke kan finne sted i områder med fare for områdeskred, og at utbygging i områder med risiko for forekomster av kvikkleire eller sprøbruddsmateriale ikke skal forekomme uten at nødvendig undersøkelser er foretatt og tiltak er utredet og gjennomført. Bestemmelsen bør også gi generelle restriksjoner på bygging i bratt terreng med mindre det er foretatt utredninger og tiltak i henhold til gjeldende retningslinjer. Retningslinjen må koordineres med relevante retningslinjer for klimatilpasning i SPR KE.

Oslo kommune er positiv til formuleringen i retningslinje 3.14 om at muligheter for gjenbruk av bygninger og fellesskapsløsninger skal vurderes. Retningslinjen bør samordnes med

retningslinje 4.3 punkt f i SPR KE. Formuleringen i dagens retningslinje 6.4 om minimumskrav til utnytting i fortetningsområder bør inkluderes i ny retningslinje om sentrumsutvikling («Kommunene bør i overordnede planer fastsette minimumskrav til utnytting i fortetningsområder.»).

Retningslinjene bør i større grad være tydelig på hvilke tema regionalt plannivå må følge opp og konkretisere i regionalt planverk. For eksempel bør lokalisering av virksomheter for godstransport og ladeinfrastruktur avklares på et regionalt nivå for å sikre samordning mellom regionale og lokale behov, og løsninger.

Retningslinjer for regioner med større byer (kap 4)

Nullvekstmål og kobling til avtaleverk er tatt inn i nye retningslinjer, jf. retningslinje 4.1. I Oslo har vi større ambisjoner enn mål om nullvekst, vi jobber for en reduksjon i trafikken. Oslo kommune foreslår at man føyer til følgende tekst: «I de største byområdene der kollektivkapasiteten er sterk bør mål om reduksjon i biltrafikk legges til grunn i planleggingen».

I forslaget til retningslinje er tekst om innfartsparkering knyttet til punkt 4.3 om kollektivknutepunkt. Det er ikke nødvendigvis slik at en innfartsparkering bør plasseres ved et kollektivknutepunkt (i betydningen overgangsmuligheter mellom ulike transportformer). Innfartsparkeringer ved for eksempel holdeplasser for pendlerbusser inn til bysentrum kan være et virkemiddel for å få reduksjon i biltrafikk. Oslo kommune foreslår at avsnitt om innfartsparkering legges til retningslinje 4.4 om Transport, og at følgende hovedformål med innfartsparkering tillegges: «Innfartsparkering bør lokaliseres slik at den lengste delen av reisen foretas med kollektivtransport i stedet for bil.».

Det bør vurderes om retningslinjen også bør omtale godstransport, og hvorvidt deler av retningslinjen bør flyttes til kapittel 3, ettersom føringer for prioritering av gods- og persontransport på bane og annen kollektivtrafikk anses gjeldende også for kommuner utenfor byområdene.

Retningslinje 4.5 siste setning bør endres til: «Samtidig bør skal kulturmiljø, stedskvaliteter, gode uteområder, bokvalitet og tilgang til grøntstrukturer og naturområder vektlegges». Dette er viktige kvaliteter i et fortetnings-/transformasjonsområde som ikke bare bør, men skal vektlegges. Retningslinjen bør koordineres med retningslinje 4.3 punkt e i SPR KE.

For regioner med større byer bør det inkluderes retningslinjer for bylogistikk, herunder transport og arealbruk og behov knyttet til bydrift og logistikk. Det bør beskrives krav knyttet til bylogistikk, spesielt transportkrevende næringsaktivitet i tette byområder. Denne aktiviteten medfører ofte utfordringer/konflikt for trafikkavvikling, trafikksikkerhet og kvalitet på byrom, men aktiviteten er nødvendig for at byen skal fungere.

Retningslinjer for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk (kap 5)

I de foreslåtte retningslinjene for regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk, punkt 5.1 siste ledd, står det:

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

Spredt utbygging er problematisk av hensyn til klima og natur. Det vil føre til økt nedbygging av natur, men det vil også gjøre det krevende å planlegge for klimavennlige mobilitetsformer og sikre at nullvekstmål og mål om trafikkreduksjon nås.

Retningslinjer for beslutningsgrunnlaget og for planutarbeidelse på regionalt/kommunalt nivå og gjennomføring (kap 6 pg 7)

Det bør tydeliggjøres hvilket beslutningsgrunnlag som skal gjelde for hvilket plannivå, og hvilket kunnskapsgrunnlag som skal utarbeides/detaljeres på hvert av plannivåene og hvordan dette skal følges opp. Det samme gjelder for anbefalte verktøy, kunnskapsgrunnlag og virkemidler.

Retningslinje 6.1 om kunnskapsgrunnlag bør inkludere konsekvenser for klimagassutslipp og naturverdier, i tillegg til miljø og samfunn. Beslutningsgrunnlag bør belyse tiltakets konsekvenser for overordnede mål. På regionalt og kommunalt nivå bør beslutningsgrunnlaget også inneholde vurderinger av tiltakets konsekvenser for folkehelse og sosial bærekraft. Retningslinjen bør i større grad vise til relevante kunnskapsgrunnlag og beslutningsverktøy, som for eksempel levekårs- og handelsanalyser, boligbehovsanalyser og dimensjoneringsgrunnlag.

Retningslinje 6.3 viser til arealregnskap som en del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet. Retningslinjen bør samordnes med retningslinje 4.3 punkt C i SPR KE. På kommunalt nivå mener Oslo kommune at arealregnskap kan være et hensiktsmessig verktøy i forbindelse med kommuneplanarbeidet. På tilsvarende vis kan det også være et hensiktsmessig verktøy på regionalt nivå. Tilsvarende bør retningslinjen peke på nødvendig kunnskapsgrunnlag knyttet til utslipp fra mobilitet og byggevirksomhet, som begge gir betydelige klimagassutslipp.

Oslo kommune mener det bør vurderes relevant veiledning for å bistå regioner og kommuner i avgjørelser der ulike samfunnshensyn må veies opp mot hverandre. Eksempelvis har Oslo som storby behov for veiledning i vurderinger om klimautslipp ved bygging, riving, massehåndtering og naturfaresikring som må veies opp mot gevinster av utbygging på allerede-bebygde arealer. Det er behov for veiledning om hvordan kommunene skal vurdere og bedømme ulike tiltaks påvirkning på arealverdier, materialbruk, dimensjoner av sosial bærekraft og klimagassreduksjoner. Ikke minst trengs det veiledning for å kunne vurdere samlet konsekvens av flere tiltak i samme område, både lokalt og regionalt.

Tilknyttet retningslinje 7.9 om anvendelse av retningslinjen som innsigelsesgrunnlag, bør det tydeliggjøres hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser. Oslo kommune viser her til Miljødirektoratets rapport om klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024 som anbefaler en oppdatering av innsigelsesrundskriv T-2/16₂.

Planutarbeidelse på regionalt/kommunalt nivå og gjennomføring

Generelt mener Oslo kommune at retningslinjene må være tydeligere på hvilke tema som bør behandles regionalt, og hvilke tema som det regionale nivået bør/må samhandle med statlige sektorer om. Retningslinje 4.1 i gjeldende retningslinje burde bli styrket. Det bør fremgå tydelig hvem som har ansvar for gjennomføring og hvordan forvaltningsnivå kan/bør samordne eksempelvis arbeidet med konseptvalgutredninger jf. retningslinje 7.4.

Oslo kommune vurderer at det er helt nødvendig med regional planlegging for å samordne bolig-, areal- og transportplanleggingen. Tema som er viktig her er blant annet massehåndtering, gods og logistikk, næring, energiforskyning og energiproduksjon.

Retningslinjene bør være tydelig på gjeldende planhierarki, der statlige føringer skal følges opp og operasjonaliseres i regionalt planverk, som igjen skal følges opp og konkretiseres i kommunalt planverk.

Anbefaling/konklusjon

- Oslo kommune mener retningslinjene må være et tydelig verktøy for å nå klima- og miljømål. Den foreslåtte formålsbestemmelsen er uklar og bør endres slik at klima og natur blir et grunnleggende premiss i arealforvaltningen.
- En kobling til innsigelsesinstituttet er viktig for at retningslinjene skal bli et effektivt klimaverktøy.
- Retningslinjene må være tydelig på at klima og natur skal veie tungt i arealbeslutninger der viktige samfunnsinteresser veies mot hverandre.
- Differensiering av kommuner med tilhørende retningslinjer bør skje på regionalt plannivå.
- Oslo kommune er positive til at tema som samfunnssikkerhet, fritidsboliger, næring og industri og jordvern er inkludert i retningslinjen. Sosial bærekraft og bylogistikk bør også inkluderes, og folkehelse bør tydeligere inn i formål og vurderingsgrunnlag.
- Retningslinjen bør oppmuntre til tiltak i arealplanlegging som forbedrer og styrker kvaliteten på naturarealer og miljø, og som bidrar til å redusere utslippet av klimagasser.
- Retningslinjene må være tydelig på at potensial for fortetting og transformasjon innenfor eksisterende byggesone må kartlegges og utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk.
- Retningslinjene må være tydelig på at utbygging på jordbruksareal, åpen fastmark, ubebygde områder av skog, myr og registrerte naturverdier bør unngås.
- Retningslinjene må være tydelig om krav og forventninger for planlegging, ansvar og gjennomføring til regional planlegging og kommunal planlegging.
- Retningslinjene må være koordinert med øvrige statlige føringer for planlegging, transport og arealbruk.

Konkret til forslag nye statlige planretningslinjer for klima og energi

Formål og virkeområde (kap. 1-2)

Det er positivt at virkeområdet er utvidet til å også gjelde virksomhet i kommune, stat og fylkeskommune, i tillegg til planlegging og vedtak etter plan- og bygningsloven. Men det er ulikt formulert i kapittel 1 og 2. I kapittel 2 er kun "kommunal virksomhet" inkludert, og andre punkt i kapittel 2 bør derfor omformuleres slik at den også gjelder for virksomhet i stat og fylkeskommune, jmfør formulering i kapittel 1.

Kapittel 1 bør suppleres med at begrepet klima også omfatter opptak av karbon. Videre bør det legges til et punkt om at retningslinjene skal bidra til ivaretagelse av, og styring, av natur. Ivaretagelse av og reetablering av natur er sentralt for å begrense klimaendringene og øke motstandsdyktigheten. Generelt bør natur få økt betydning i retningslinjene.

Generelle retningslinjer (kap. 3)

Oslo kommune mener det er svært positivt at retningslinjene nå krever at klima, natur og energi skal ha høy prioritet og ses i sammenheng. Det er avgjørende med føringer om at disse hensynene skal vurderes samlet i arealplanlegging og vedtak etter loven for å sikre helhetlige vurderinger i tidlig fase. Dette vil gi større muligheter for "vinn-vinn"-løsninger. Oslo kommune

foreslår likevel en mindre omformulering for å gjøre føringen om at hensynene skal ses i sammenheng enda tydeligere:

“Hensynet til klima, natur og energi skal ses i sammenheng og ha høy prioritet i sektorenes arbeid, og sees i sammenheng”.

Retningslinjene skal gi et signal om at det som hovedregel ikke skal gis dispensasjon fra klima- og naturkrav i arealplaner.

De generelle retningslinjene gir videre føringer for at statlige, regionale og kommunale organer skal legge til rette for reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet, effektivt og fleksibel energibruk, sirkulær økonomi og klimatilpasning. Målene er gode, men språket bør strammes opp fra krav om tilrettelegging til et krav om å “bidra til” disse målene.

Det fremgår i kapittel 3 at *“Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse eller innvending. Innsigelse eller innvending skal avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser”*. Det er positivt at retningslinjene omtaler muligheten for innsigelse dersom planer er i strid med retningslinjene.

Det er positivt at retningslinjene omtaler muligheten for innsigelse.

Retningslinjer for klimagassreduksjon og energiplanlegging (kapittel 4)

4.1 Staten, fylkeskommunene og kommunene sitt ansvar for å skaffe og bruke kunnskap

Det er positivt at kapittelet om klimagassreduksjon har fått et eget underkapittel som presiserer at staten skal bidra med kunnskap og veiledning. Det er også positivt at staten skal levere oppdatert kunnskap til bruk i omstillingsarbeidet, herunder energiregnskap. Det bør presiseres hvor ofte kunnskapen må oppdateres, Oslo kommune anbefaler at det gjøres årlig. Det bør vurderes om det også skal inkluderes et punkt om at staten også skal bidra med midler, som gjennom støtteordningen klimasats.

Kommunene har generelt en vid adgang til å styre arealbruk og gi planbestemmelser til ulike formål. Loven fremstår imidlertid uklar og upresis på handlingsrommet for kommuner til å stille klimakrav i planer, og flere kommuner opplever at plan- og bygningsloven er en barriere for klimaarbeidet (Holth & Winge og Civitas, 2024, Rapport om kommunenes rettslige handlingsrom for å fastsette klima- og miljøkrav etter plan- og bygningsloven). Det bør derfor legges til et punkt under statens ansvar om å veilede om, tydeliggjøre og utvikle regelverket for å legge til rette for at kommunene kan stille klima- og energikrav i sin planlegging. Retningslinjene bør videre oppfordre kommunene til å benytte nåværende handlingsrom for klimakrav i arealplaner.

Punkt 4.1.m og n sier at kommunen skal ha en overordnet oversikt over direkte klimagassutslipp fra kommunens egen virksomhet (m), og ha oppdatert oversikt over energibruk og relevante energieffektiviseringstiltak i kommunens egen virksomhet (n). Oslo kommune mener dette er positivt, fordi det også omfatter kommunale virksomheter som er lokalisert utenfor kommunegrensen. Det bør også vurderes å inkludere føringer om at kommunen også skal ha oversikt over direkte utslipp og energibruk i kommunen som ikke stammer fra egen virksomhet, samt indirekte utslipp som skjer utenfor kommunens grenser som følge av aktivitet i kommunen.

Det er svært positivt at retningslinjen gir tydelige føringer for kommunens rolle som energiplanlegger.

4.2 Retningslinjer for overordnet kommunal og regional klima- og energiplanlegging

Kapittel 4.2 inneholder flere gode føringer. Oslo kommune mener det er svært positivt at punkt a gir tydelige føringer om at kommunene skal innarbeide ambisiøse og konkrete mål, tiltak og virkemidler for klimaomstilling og effektiv og fleksibel energibruk. Videre er det positivt at ansvarsfordeling knyttet til oppfølging og tidsfrister adresseres i punkt e.

Under punkt 4.2.d står det at kommunene «bør prioritere tiltak og virkemidler som er kostnadseffektive sammenlignet med andre tiltak og virkemidler ...». Oslo kommune vil påpeke at det er uklart hva som ligger i begrepet “kostnadseffektive”. Begrepet “kostnadseffektivt” bør defineres, og livsløpskostnader bør legges til grunn for definisjonen.

Punkt 4.2.h om at kommunene skal legge til rette for lavest mulig utslipp og strekke seg mot nullutslipp i hele sin virksomhet er grunnleggende. Ordlyden bør strammes ytterligere opp og endres fra “skal legge til rette for” til “skal bidra til”.

4.3 Retningslinjer for hvordan klimagassreduksjon, omstilling og effektiv og fleksibel energibruk skal ivaretas i arealplanlegging

Grunnforholdenes betydning for klimagassutslipp ved utbygging bør omtales i planretningslinjene. Planretningslinjene peker på viktigheten av å ikke bygge ned natur som lagrer karbon. Oslo kommune mener det er viktig, men det bør også pekes på at det bør unngås å bygge i krevende grunnforhold som krever tiltak med store konsekvenser for klima og natur. For eksempel krever utbygging i kvikkleire tiltak som spunt, motfylling og erosjonssikring, som genererer klimagassutslipp fra transport og omfattende materialbruk. Tiltakene genererer også nedbygging av natur i form av deponikapasitet og plass til erosjonssikring.

I punkt 4.3.a angis det at reduksjon av klimagassutslipp skal vektlegges i arealplanleggingen. Oslo kommune mener føringen bør strammes inn til at hensynet skal vektlegges tungt, og også inkludere natur og energi. Retningslinjene bør gi tydelige føringer om å vurdere samlet effekt på klima og natur i arealplanleggingen.

I punkt 4.3.c angis det blant annet at omdisponering av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog unngås “så langt som mulig”. Oslo kommune mener at denne delen av formuleringen er uklar. Grensen for når det er forsvarlig å bygge ut karbonrike arealer blir uklar og i for stor grad gjenstand for en subjektiv vurdering, som vi tenker er uheldig. Særlig for myr og annen våtmark bør formuleringen endres til “skal unngås”. Det bør også vurderes å inkludere naturskog i kravet.

Oslo kommune mener det bør legges inn en føring om at UFF-rammeverket (unngå - flytt-forbedre) skal ligge til grunn for kommunenes arealplanlegging. Retningslinjene bør også gi en oppfordring til “planvask” begrunnet i klima- og naturhensyn. Det er også nødvendig å adressere koblingene til annet sektorlovverk. Å ivareta karbonrike arealer må være et prioritert hensyn også innen andre sektorlovverk.

Oslo kommune støtter forslaget til punkt 4.3 bokstav d om at kommunen skal legge til rette for utnyttelse av lokale varme- og kjølekilder. Oslo kommune savner likevel en føring om at kommunen skal stille krav om felles energiløsninger og lokal energiproduksjon i tilknytning til bebyggelse og grå arealer, der det er vurdert som hensiktsmessig, basert på kunnskap og informasjon omtalt i punkt 4.1 bokstav c, g, o, p, q og r.

Punkt 4.3.f gir en føring om at kommunen skal vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn

regulering til riving. Oslo kommune mener det er positivt med en slik føring, og det er viktig at vurderinger av muligheter for ombruk og rehabilitering gjøres i en tidlig fase i plansakene. I innsendte plansaker bør kommunen kreve at forslagsstiller gjør en tilsvarende vurdering. Punkt 4.3.g: Oslo kommune mener det er positivt at det er brukt en streng ordlyd med bruk av "skal" for etablering av ladestasjoner. Punktet bør imidlertid inkludere all ladeinfrastruktur til både lette og tunge kjøretøy. Videre bør arealer til ladeinfrastruktur avklares og sikres på et regionalt plannivå. Føringsen om lading må ses i sammenheng med, og koordineres med, tilsvarende føring i SPR AM. I forslag til ny SPR AM står det "bør" om samme tema. Oslo kommune anbefaler at "skal" brukes i begge retningslinjene.

Retningslinjer for klimatilpasning (kap. 5)

Oslo kommune mener at kapittel 5 om klimatilpasning bør revideres på lik linje med resten av planretningslinjen. Det er svært uheldig at dette kapittelet ikke har vært en del av revisjonen av de statlige planretningslinjene. Det argumenteres for at kapittelet er av nyere dato (2018), og at det derfor ikke var behov for revisjon. Det er likevel 6 år siden kapittelet ble lagt til, og derfor burde også dette kapittelet vært en del av revisjonen, da kunnskap om klimatilpasning har utviklet seg mye på seks år.

Oslo kommune mener at kapittelet bør bygges opp på samme måte som kapittel 4, slik at kapittelet tydelig identifiserer roller og ansvar, og gir tydelige retningslinjer for overordnet planlegging og arealplanlegging. Kapittelet bør struktureres som punkter med krav, jf. kapittel 4.

Oslo kommune mener at kapittel 5 også er for langt og for lite presist. Planretningslinjen gis i forskrifts form, er bindende for den offentlige myndighetsutøvelsen, og presisjon og innhold i teksten er derfor særlig viktig. Generelt bør det vurderes om enkelte avsnitt kan tas ut av selve retningslinjen, og heller inntas i de utfyllende kommentarene som normalt følger en planretningslinje. Det er også flere punkter som allerede er omtalt i kapittel 1-3.

Nedbygging av natur i forbindelse med bygging på krevende grunnforhold bør pekes på i dette kapittelet. Særlig nedbygging av natur gjennom å sikre mot kvikkleireskred oppleves som en utfordrende problemstilling som ikke diskuteres på et strategisk nivå, men som ofte kommer opp som enkeltsaker der risiko for liv og store materielle skader stilles imot naturverdier.

5.2 Samarbeid og ansvar for gjennomføring

Retningslinjens kapittel 5.2 omhandler samarbeid og ansvar for gjennomføring, og gir blant annet føringer for samarbeid på tvers av sektorer og myndighetsnivåer. Oslo kommune mener at kapittelet ikke er tydelig nok. For at hensynet til klimaendringer skal være en forutsetning for samfunnsutviklingen må det utvikles sektorielle krav og føringer fra nasjonalt nivå. Dette behovet ble også tydeliggjort i Riksrevisjonens rapport om klimatilpasning og i Stortingsmeldingen om klimatilpasning, og bør også tas inn i de statlige planretningslinjene.

5.3 Krav til planprosess og beslutningsgrunnlag

Vann- og avløpsinfrastruktur ligger hovedsakelig under bakken. Det er derfor helt sentralt å ha en helhetlig planlegging som ser behov over og under bakken i sammenheng. Dette gjelder særlig for flom- og overvannshåndtering og en god vannforvaltning. Oslo kommune anbefaler at dette tydeliggjøres i retningslinjene som en overordnet føring for hvordan klimahensyn skal ivaretas i arealplanleggingen.

Oslo kommune mener at omtalen av overvann er for uspesifikk og bør presiseres. Overvannshåndtering bør omtales særskilt i en egen setning og ikke sammenblandet med

annen blågrønn infrastruktur. Oslo foreslår følgende setning om overvannshåndtering i kapittel 5.3:

“Det skal sikres at det avsettes tilstrekkelig areal for forsvarlig og bærekraftig overvannshåndtering”.

Det vil gjøre retningslinjene mer konkrete, og lettere å forvalte for å oppnå god overvannshåndtering. Det bør også inkluderes at overvann skal brukes som ressurs.

Oslo kommune påpeker at naturbaserte løsninger er veldig gode og bør etterstrebes som hovedløsning på bærekraftig overvannshåndtering. Samtidig savnes omtale av flerfunksjonelle løsninger som ballbinger og skateparker, som ikke nødvendigvis er “naturbaserte”. Omtale av løsninger må presiseres slik at de blir mer anvendbare og i tråd med de uttrykkene fagmiljøet bruker. Siste avsnitt i 5.3 er både for bredt og uspesifikt og bruker eksempler som ikke er aktuelle eller slik fagmiljøet beskriver tiltak. Forslag til nytt avsnitt:

“Ved vurdering av klimatilpasningstiltak skal bevaring, restaurering, utvidelse og/eller etablering av åpne naturbaserte og /eller flerfunksjonelle løsninger fortrinnsvis velges. Dette inkluderer blant annet vegeterte forsengkninger som regnbed og våtmarker, grønne tak, forsengknet rekreasjonsområder, permeable dekker, dammer og våtdrag/vassdrag. Dersom andre løsninger velges, skal det foreligge en begrunnes hvorfor slike løsninger er valgt bort.”

Oslo kommune mener det også bør legges til en føring om at forringelse av natur som er viktig for å håndtere klimaendringene, skal unngås.

Krav til vannkvalitet bør innarbeides i planretningslinjen. Det bør også inkluderes at reduksjon i vannkvalitet som følge av overflateavrenning skal avverges.

Anbefaling/konklusjon

- Det er flere positive endringer i de reviderte statlige planretningslinjene for klima- og energi. Det er særlig positivt at retningslinjen nå krever at klima, natur og energi skal ha høy prioritet, og ses i sammenheng. Likevel bør ordlyden flere steder bli strengere for å kunne være et effektivt verktøy i overgangen til et lavutslippssamfunn.
- Det er positivt at retningslinjene omtaler muligheten for innsigelse, dersom planer er i strid med retningslinjene.
- Oslo kommune er positive til at det er tatt med føringer om statens ansvar for å fremskaffe og bruke kunnskap. Det bør vurderes å inkludere punkter om at staten også skal bidra med midler (som Klimasats), og at staten skal utvikle regelverket for at kommunene enklere skal kunne stille klima- og energikrav i planlegging. En gjennomgang og forbedring av plan- og bygningsloven som et verktøy for klimaarbeid vil også gjøre det enklere for kommunene å imøtekomme de statlige planretningslinjene for klima og energi.
- Det er flere gode føringer for kommunens overordnede klima- og energiplanlegging, men på noen punkter bør ordlyden strammes inn og bli mer konkret og bindende.
- Retningslinjene må bli tydeligere når det gjelder hvordan klima og natur skal prioriteres og vektlegges i planleggingen.
- Retningslinjene bør oppfordre kommunene til å benytte nåværende handlingsrom for klimakrav i arealplaner.
- Det bør presiseres at kommunen i arealplanleggingen skal vurdere samlet effekt på klima, natur og energi, og at hensynet skal vektlegges tungt.
- Retningslinjene bør gi strengere føringer med krav om at kommunene skal unngå nedbygging av spesielt viktige karbonrike arealer som myr. Det bør også

legges inn krav om å bruke UFF-rammeverket (unngå - flytt- forbedre) som prinsipp i arealplanleggingen.

- Kapittel 5 om klimatilpasning bør revideres på lik linje med resten av retningslinjen for å bli faglig oppdatert og få en likere form som kapittel 4 om utslippsreduksjon og energi. Kapitlet bør gjøres mer presist, og gi tydeligere føringer for roller og ansvar. Overvann bør omtales særskilt og mer presist. Føringer for naturbaserte løsninger bør tydeliggjøres, og flerfunksjonelle løsninger som ikke er naturbaserte bør også omtales.
- Retningslinjene bør sikres koordinert med øvrige statlige føringer for klima- og energiplanlegging.
- Retningslinjene skal også bidra til mer effektive planprosesser.

Byrådet, den 11.06.2024

Eirik Lae Solberg

Christian Andreas Heimdahl