



Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Kristian Tveiten, 32266833

## Uttalelse til høring av nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Vi viser til brev datert 13. mars 2024 med høring av nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet.

### Bakgrunn

Det fremgår av høringsbrevet at gjeldende statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl. res. av 26. september 2024, skal erstattes av nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet. Hovedformålet med de nye planretningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging.

I tillegg har statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning også blitt evaluert og revidert. Forslag til nye statlige planretningslinjer for klima og energi er sendt på høring samtidig, og departementet viser til at revisjonen av de to statlige planretningslinjene har blitt sett i sammenheng, og at retningslinjene supplerer hverandre.

### Arealforvaltningsmessige forutsetninger i vår region

Statsforvalteren i Oslo og Viken (Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus fra 1. juli 2024) skal følge opp statlig arealpolitikk i fylker og kommuner med betydelig variasjon i de samfunnsmessige og geografiske forutsetningene for areal- og samfunnsplanleggingen.

Innenfor vårt geografiske forvaltningsområde ligger hovedandelen av kommunene på sentralitet 1, 2 og 3, og inngår således i de mest befolkningsrike bo- og arbeidsmarkedsregionene i landet, jf. kap. 2.2 i Kommunal- og distriktsdepartementet sin rapport *Regionale utviklingstrekk 2023*. Dette innebærer blant annet vesentlig befolkningsvekst og pendlingsnivå, men også et høyt utbyggingspress og boligsosiale utfordringer. Flere av de større og mer sentrale kommunene, enkelte med bakgrunn i kommunereformen, innehar også en sammensatt utbyggingsstruktur bestående av både byer, tettsteder, grender og spredtbebygde strøk.



Samtidig er det også deler av vår region som kjennetegnes av utviklingstrekk forbundet med mindre sentrale kommuner, blant annet knyttet til bosettingsmønster, demografi, næringsstruktur og sysselsetting. I enkelte av disse kommunene er også tilrettelegging for fritidsbebyggelse, reiseliv og turisme fremtredende hensyn i den regionale og kommunale planleggingen.

Ovennevnte forhold innebærer en betydelig bredde i de arealforvaltningsmessige forutsetningene for vår rolle som iverksetter av statlig arealpolitikk i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. I Statsforvalteren i Oslo og Viken sin årsrapport for 2023, vurderte vi at kommunene i middels til betydelig grad ivaretar nasjonale og viktige regionale interesser innen de ulike arealrelaterte målene.

### **Geografisk differensiering og vekting av hensyn**

Med bakgrunn i det ovenstående, fremstår det styringsmessig relevant med en tydeligere geografisk differensiering. En slik geografisk innretning kan legge til rette for større grad av tilpasning til lokale og regionale forhold i planleggingen, innenfor rammene av nasjonale mål og føringer. I den forbindelse synes det imidlertid avgjørende at fordelene med en tydeligere geografisk differensiering, vurderes i nær sammenheng med vektingen av de ulike hensynene som omtales i retningslinjene i kapittel 3, 4 og 5.

På et overordnet nivå bør departementet være oppmerksom på at den fleksibilitet og vekting av hensyn som preger innretningen på de foreslåtte retningslinjene, i praksis vil innebære en betydelig grad av forvaltningskjønn. Dette kan således oppfattes som en videreføring av den forvaltningspraksis som også dagens statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging legger opp til.

I denne sammenheng registrerer vi at både Klimautvalget og Naturrisikoutvalget anbefaler tydeligere statlige arealpolitiske føringer for å oppnå nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser. Begge utredningene viser til at det desentraliserte styringssystemet og lokale handlingsrommet som kjennetegner arealforvaltningen i Norge, bør gis klarere statlige rammer ut fra nasjonale klima-, miljø- og samfunns mål. Evalueringen av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging anbefaler også å styrke tydeligheten for å sikre retningslinjenes legitimitet, som del av konsistensen i det norske plansystemet.

De foreslåtte retningslinjene er knyttet til ulike fag- og samfunnsområder som gjelder arealpolitiske spørsmål av nasjonal betydning. I den forbindelse vil vi fremheve Statsforvalteren sin rolle som regional samordningsmyndighet for den statlige virksomheten i fylket. For å sørge for helhetlig samordning av statlige mål og føringer for regional og kommunal planlegging, bør det etter vårt syn tilstrebes statlige planretningslinjer som i størst mulig grad harmonerer med andre relaterte nasjonale styringsdokumenter av relevans for arealforvaltningen. Vi kan i denne sammenheng blant annet vise til *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*, Meld. St. 18 (2023–2024) *Ein forbeta tilstand for villrein, Veikart 2.0: Grønt industriløft og Norges batteristrategi*, som alle omtaler hvordan ulike hensyn og interesser skal vektas og ivaretas i arealplanleggingen. På et overordnet nivå anbefaler vi at man gjennomgår innretningen på flere av de foreslåtte retningslinjene i kontekst av slike relaterte styringsdokumenter.

Når det gjelder vår rolle som iverksetter av statlig arealpolitikk, bør departementet nøye vurdere hvorvidt den foreslåtte innretningen på retningslinjene i tilstrekkelig grad bidrar til å nå målene som retningslinjene har til hensikt å ivareta. Tydeligere statlige arealpolitiske rammer for det lokale selvstyret og handlingsrommet innen regional og kommunal planlegging, kan etter vårt syn også



bidra til enhetlig forvaltningspraksis og mer forutsigbar og målrettet statlig involvering i planprosessene – og i den forlengelse mer effektive planprosesser og økt måloppnåelse. I denne sammenheng vil vi også fremheve at statlig innsigelsespraksis med fordel kan styres gjennom føringene for innsigelsesmyndighetene fremfor utstrakt bruk av skjønsmessige bør-formuleringer i de statlige planretningslinjene.

I den følgende tematiske gjennomgangen vil vi fremheve enkelte forhold i høringsforslaget vi finner særlig grunnlag til å kommentere ut fra våre forvaltningsoppgaver.

### **Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging**

Selv om det foreslås å endre tittelen på de nye retningslinjene, fremgår det ettertrykkelig i kapittel 1 at formålet er «å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging.» Dette kan knyttes direkte til retningslinje 3.1 om samordnet areal- og transportplanlegging, som skal gjelde for hele landet. I denne fremheves det blant annet at «*utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes*», før det i neste setning fastsettes at «*hovedtyngden av boliger og fritidsboliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter bør lokaliseres i tråd med dette*» (vår utheving). Ettersom formålet med de nye retningslinjene er «å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging», kan den ulike betoningen i retningslinje 3.1 oppfattes som selvmotstridende.

Videre kan retningslinje 3.1 forstås å angi de overordnede prinsippene for å sikre en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, som deretter blir knyttet til spesifikke fag- og samfunnsområder i påfølgende retningslinjer i kapittel 3. Således kan ovennevnte betoning av «bør» i retningslinje 3.1 fremstå noe forvaltningsmessig utfordrende å følge opp i praksis, ettersom flere av de påfølgende og relaterte retningslinjene innehar et større innslag av «skal»-formuleringer.

Av hensyn til måloppnåelse og forutsigbarhet i den statlige involveringen i planprosessene, kan det være formålstjenlig med en større grad av gjennomgående tydelighet på tvers av de ulike retningslinjene, da det er rimelig å legge til grunn at det er den helhetlige oppfølgingen av disse som vil bidra til å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging.

I tillegg registrerer vi at det i oversikten over kommuner som foreslås omfattet av kapittel 4, fremheves at «*enkelte av disse kommunene har også spredtbygde områder. I disse spredtbygde områdene vil kommunene kunne tillate spredt boligbygging, innenfor rammene av kapittel 3.*» Med bakgrunn i befolkningsutviklingen, utbyggingspresset og det samlede transportbehovet i de mest sentrale kommunene i våre fylker, vil vi som regional fagmyndighet understreke at en tydelig oppfølging av prinsippene om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er avgjørende av hensyn til nullvekstmålet. Vi registrerer at man i forslaget til *Nasjonal transportplan 2024-2036* legger opp til et økt fokus på virkemiddelbruk innen arealplanlegging i oppfølgingen av byvekstavtaler.

Spredt boligbygging kan i et langsiktig perspektiv ha en negativ innvirkning på nullvekstmålet, i tillegg til å øke utbyggingspresset i verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder. Følgelig bør departementet nøye vurdere hvorvidt det av hensyn til måloppnåelse og oppfølging av arealdimensjonen i byvekstavtalene, er formålstjenlig å fremheve muligheter for spredt boligbygging i kommuner som omfattes av nullvekstmålet.

I forlengelsen av det ovennevnte, bemerker vi at det i kapittel 2 påpekes at «*retningslinjene i kapittel 4 legges til grunn for planlegging i alle kommuner som er part i en byvekstavtale eller får andre statlige tilskudd for å nå nullvekstmålet, uavhengig av hvilken sone de tilhører i kartvedlegget.*» I en fotnote til



retningslinje 4.1 stadfestes det også at nullvekstmålet gjelder for blant annet kommuner med byvekstavtale og belønningsavtale. Vi finner det noe forvaltningsmessig uklart hvorfor man har valgt denne fremstillingsformen, ved siden av vedlegget med soneinndeling og tilhørende kommuneoversikt. For eksempel inngår ikke Kongsberg kommune i sonen med kommuner som foreslås omfattet av retningslinjene i kapittel 4, selv om Kongsberg kommune er del av belønningsavtalen for Buskerudbyen 2022-2025. Dersom det legges til grunn at kommuner med belønningsavtale uansett skal basere sin arealplanlegging på retningslinjene i kapittel 4, kan vi ikke se hensiktsmessigheten av å fremstille dette som foreslått.

Vi registrerer også at Halden kommune foreslås omfattet av retningslinjene i kapittel 5. Halden kommune er på sentralitet 3, og innehar befolknings-, areal- og pendlingsmessige forhold som trekker i retning av å kunne tilhøre sonen der retningslinjene i kapittel 4 skal gjelde.

### Jordvern og matproduksjon

Det er positivt at jordvern er omtalt i en egen retningslinje, og trukket fram som et overordnet hensyn i arealplanleggingen. Stortingets oppdaterte jordvernstrategi angir et svært ambisiøst mål om å begrense årlig omdisponering av dyrket jord til under 2 000 dekar per år. Dersom dette målet skal nås, er det avgjørende at jordvern gis en høy prioritet i de statlige planretningslinjene. Etter dette finner vi grunn til å sette spørsmålsteget ved om høringsforslaget er tydelig nok til å ivareta de nasjonale jordvernhensynene, og om de gir for mye handlingsrom til å omdisponere dyrket jord til andre formål. Dersom Stortingets jordvernmål skal nås, må omdisponering være forbeholdt samfunnskritisk infrastruktur.

Vi er usikre på om jordvernmålet vil kunne realiseres dersom det innenfor det kommunale handlingsrommet fremdeles skal være anledning til å omdisponere dyrket jord til utbyggingsformål, slik dette kommer til uttrykk i høringsforslaget. Vi viser spesielt til følgende formuleringer i retningslinje 3.9:

*«Jordvern **bør** 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. (...) Det **bør** vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealet til LNFR-formål.» (vår utheving)*

Valget av ordlyd i disse setningene vil oppfattes som et signal om hvilken prioritet det skal gis i arealplanleggingen. Ved å bruke betoningen «bør» i stedet for «skal», vil retningslinjene dermed oppfattes som mindre forpliktende. Av hensyn til nasjonal jordvernpolitikk finner det formålstjenlig om retningslinje 3.9 blir gjort tydeligere og mer forpliktende.

Vi mener særlig setningen om tilbakeføring av byggeområder på dyrket jord til LNFR-formål med fordel kan gis en mer forpliktende ordlyd. Vi er kjent med at det er avsatt store arealer med dyrket jord til utbyggingsformål i Østfold, Buskerud og Akershus. Enkelte av disse utbyggingsområdene kan være av samfunnskritisk betydning, og bør fremdeles avsettes til byggeformål. Det er imidlertid også store arealer avsatt til bolig, fritid og næring, hvilket i mange tilfeller er i strid med dagens nasjonale jordvernpolitikk. Departementet bør være oppmerksom på at det er svært usikkert om jordvernmålet i den nasjonale jordvernstrategien vil kunne oppnås dersom samtlige av disse utbyggingsområdene blir realisert. For å bygge opp under jordvernmålet, bør retningslinje 3.9 tydeliggjøre at det *skal* vurderes å oppheve vedtatte planer som innebærer omdisponering av dyrket og dyrkbar jord, og tilbakeføre arealet til LNFR-formål.



Når det gjelder den foreslåtte geografiske differensieringen, finner vi det svært viktig at økt handlingsrom for spredt utvikling vurderes opp mot målene i den nasjonal jordvernpolitikken. Vi understreker at det kan være forvaltningsmessig krevende å sikre at hensynet til jordvern og matproduksjon blir ivaretatt, samtidig som retningslinje 5.1 vektlegger muligheten for spredt boligbygging i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål. Vi erfarer at utstrakt bruk av spredt boligbygging i slike områder kan føre til økt utbyggingspress og konflikter mellom bolig- og landbrukshensyn. Vi anbefaler derfor at retningslinjene setter tydeligere rammer for spredt boligbygging av hensyn til jordvern og matproduksjon.

### Klima- og naturhensyn

I retningslinje 3.10 om klima, naturmangfold og friluftsliv fastsettes det at *«det skal tas hensyn til viktige arealer for friluftsliv og naturmangfold, samt karbonrike arealer, slik at disse arealenes kvalitet og evne til økosystemtjenester, karbonlagring og klimatilpasning opprettholdes.»* Vi legger til grunn at denne retningslinjen angir at klima-, friluftsliv- og naturhensyn skal vektlegges uavhengig av utbyggingsformål.

Samtidig kan det være styringsmessig fordelaktig å tydeliggjøre slike hensyn også i enkelte andre av de generelle retningslinjene, sett i lys av øvrige nasjonale styringsdokumenter av betydning for arealforvaltningen. Som også nevnt under avsnittet om geografisk differensiering og vektning av hensyn, kan dette styrke konsistensen i de statlige styringssignalene, og følgelig også forutsigbarheten i vår oppfølging av statlig klima- og miljøpolitikk i fylkene og kommunene.

Eksempelvis er det ingen omtale av klima- og miljøinteresser i retningslinje 3.6 om næring og industri, mens slike hensyn fremheves i blant annet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027, Veikart 2.0: Grønt industriløft og Norges batteristrategi.*

Det fremstår også uklart om den del av retningslinje 3.5 som fastsetter at fritidsboligområder ikke bør anlegges på myr, kun skal gjelde i fjellområdene og for fritidsboligområder.

Videre finner vi at den foreslåtte formuleringen i retningslinje 3.8 om villrein bør gjennomgå med bakgrunn i Meld. St. 18 (2023–2024) *Ein forbetra tilstand for villrein*. Etter vårt syn kan denne retningslinjen i større grad bringes i samsvar med nasjonal politikk for villreinområdene, slik dette kommer til uttrykk i de arealforvaltningsmessige målene og hensynene som omtales i stortingsmeldingen.

Nye statlige planretningslinjer for klima og energi er også på høring. Departementet viser til at *«revisjonen av de to statlige planretningslinjene har blitt sett i sammenheng, og at retningslinjene supplerer hverandre.»* Slik vi ser det er det imidlertid ikke ubetydelige forskjeller mellom de to høringsforslagene, særlig vedrørende omtale og vektlegging av klimahensyn i arealforvaltningen. Generelt opplever vi at forslaget til nye statlige planretningslinjer for klima og energi innehar tydeligere føringer knyttet til klimaomstilling og beslutningsgrunnlag, sammenlignet med retningslinjene for arealbruk og mobilitet. For å tilrettelegge for mest mulig helhetlig og forutsigbar oppfølging av statlig arealpolitikk på klima- og miljøområdet, bør konsistensen mellom de to planretningslinjene gjennomgå og styrkes.

### Beslutningsgrunnlag

Vi mener det er positivt at retningslinjer for beslutningsgrunnlaget inngår i høringsforslaget. Dette bidrar til å synliggjøre nødvendigheten av et oppdatert kunnskapsgrunnlag innen tema knyttet til



arealbruk og mobilitet, hvilket er avgjørende for vår vurdering av hvorvidt kommunale og regionale planer i tilfredsstillende grad ivaretar nasjonale interesser innen våre ansvarsområder.

Det er svært positivt at kommunene oppfordres til å utarbeide arealregnskap som del av kommuneplanarbeidet, jf. retningslinje 6.3. Dette er svært verdifullt for å styrke kunnskapsgrunnlaget, og kan etter vårt syn med fordel tydeliggjøres som et formkrav. Vi vil også understreke at arealregnskap er et svært viktig virkemiddel for å synliggjøre og begrense nedbygging av matjord og kulturlandskap, og ikke bare sårbar natur slik det er vist til i retningslinjen.

Eldre reguleringsplaner og avsatte utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel (ev. kommunedelplan), som ikke lenger er i samsvar med gjeldende nasjonale arealpolitiske føringer, er en utfordring dersom man skal nå målene som fremheves i kapittel 1. På bakgrunn av dette bør det vurderes en større grad av tydelighet i retningslinje 6.4 om gjennomgang av tidligere godkjent arealbruk.

### **Konklusjon**

Med bakgrunn i den kjennskap vi har til planprosessene gjennom vår rolle som iverksetter av statlig arealpolitikk i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, er vi på et overordnet nivå positive til en økt geografisk differensiering. Variasjonen i arealforvaltningsmessige forutsetninger i landet generelt og vår region spesielt, tilsier at en slik differensiering kan bidra til mer målrettet statlig involvering i planleggingen, som er tilpasset lokale forhold i den enkelte kommune. Økt geografisk differensiering vil også legge viktige rammer for arbeidet med revideringen av regionale planer i våre fylker.

Samtidig finner vi grunn til å knytte usikkerhet til hvilken betydning den geografiske differensieringen vil ha i forvaltningspraksis, ettersom retningslinjene viderefører mye av den skjønsmessige innretningen som kjennetegner de gjeldende statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. En større grad av tydelighet, samt konsistens med øvrige statlige styringsdokumenter av betydning for arealforvaltningen, kan etter vårt syn bidra til å styrke de nye retningslinjene som relevante styringsverktøy i oppfølgingen av nasjonal arealpolitikk.

Med hilsen

Valgerd Svarstad Haugland  
statsforvalter

Gunhild Dalaker Tuseth  
klimate og miljøverndirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*