



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

12.06.2024

Vår referanse

2024/2900

Deres dato:

13.03.2024

Deres referanse

24/1198-1

KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Telefonnummer til saksbehandler

Gaute Sletteland, 77 64 21 58

SFTF uttalelse - forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Statsforvalteren i Troms og Finnmark (SFTF) viser til Kommunal- og distriktdepartementets (KDD) høring av forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (SPR-AMOB), med høringsfrist 12.juni 2024. Den nye retningslinjen vil erstatte dagens statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-SBAT).

Overordnet inntrykk

Regjeringen la fram nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging sommeren 2023. Forslag til SPR-AMOB dekker mange av de samme temaene, og oppleves i så måte å være et forsøk på å tydeliggjøre og operasjonalisere sentrale deler av de nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Herunder sette klarere ramme for det lokale handlingsrommet enn hva någjeldende SPR-SBAT oppleves å gjøre.

På generelt grunnlag mener SFTF forslag til ny retningslinje er en strukturell og pedagogisk forbedring. Vi antar dette vil kunne gjøre retningslinjen mer tilgjengelig og anvendbar som styringsdokument. Likevel ser SFTF at forslaget til ny retningslinje ikke gir den ønskede avklaringen av grensedragning mellom nasjonal politikk og det lokale handlingsrommet på flere områder.

I forlengelsen av dette stiller vi spørsmål ved om begrepsbruken «bør» vs. «skal» alltid har vært bevisst i utformingen av teksten. I korte trekk opplever SFTF at ordet «skal» i de fleste henseender retter seg mot utredninger og kunnskapsgrunnlag, mens det i stor grad fortsatt benyttes «bør» når det gjelder føringer for den lokale avveiningen mellom de ulike interessene. Dette innebærer at retningslinjen på enkelte punkter kan oppleves lempeligere enn eksempelvis de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging innenfor temaer som ivaretagelsen av natur og karbonrike arealer. Det er uklart for oss om dette har vært hensikten.

Det stilles etter dette spørsmål ved om retningslinjen i sin nåværende form setter tydelige nok rammer til at denne i seg selv blir et viktig bidrag til å følge opp bærekraftsmålene, og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på klima og miljøområdet.

E-postadresse:
sftfpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 700
9815 Vadsø

Besøksadresse:
Strandvegen 13, Tromsø
Damsveien 1, Vadsø

Telefon: 78 95 03 00
www.statsforvalteren.no/tf

Org.nr. 967 311 014



Formålet med retningslinjen – kap.1

Utfordringen med forslaget er at dette liten grad oppleves å gi kommunene de virkemidlene som trengs for å gjennomføre nødvendige klimakutt. For å være relevante og framtidsrettede, må retningslinjene ta utgangspunkt i målet de er et verktøy for å fremme – lavutslippssamfunnet i 2050. Klimautvalget har lagt denne tilnærmingen til grunn for sin rapport og har presentert den på en svært god og illustrativ måte. SFTF anbefaler derfor at retningslinjene presiseres og spisses. Dette er også i tråd med riksrevisjonens funn om Norges klimamål som ble presentert 11.juni 2024. Vi har følgende forslag til revidert kapittel 1, formål:

Formålet med retningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging som gjør at vi når målet om at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Regional og kommunal planlegging er grunnleggende i dette arbeidet, og må ha som mål å følge opp bærekraftsmålene og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet.

Planleggingen skal:

- *bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet*
- *hindre nedbygging av karbonrike arealer, dyrket mark, natur-, villrein- og friluftsområder*
- *bidra til å utvikle bærekraftige lokalsamfunn, og bærekraftige, kompakte og attraktive byer og tettsteder*
- *legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling*
- *fremme helse, miljø og livskvalitet.*
- *ivareta kulturmiljø*
- *sikre at det innenfor det samiske reinbeiteområdet tas hensyn til reindriftens bruk av arealene.*

Arealbruken skal tilrettelegge for gode mobilitetsløsninger, redusert transportbehov og redusere tapet av naturmangfold, dyrka mark og friluftsområder. Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging og næringsutvikling, med vekt på gode, regionale løsninger. (Videre som forslaget fra departementet.)

Virkeområde – kap. 2

SFTF opplever at det siste avsnittet i dette kapitlet er unødvendig. Hensikten har kanskje vært å presisere og tydeliggjøre, men skaper isteden usikkerhet. Virkeområdet fastslås entydig i det første avsnittet som starter med «*Retningslinjene i kapittel 1-3 og 6-8 gjelder for hele landet.*» Vi anbefaler derfor at siste avsnitt fjernes fra retningslinjen.

Innholdet i retningslinjene – kap. 3-7

SFTF anbefaler at kap. 3-7 får tilsvarende presiseringer som i kap. 1 *Formål*, se ovenfor. Det innebærer at retningslinjene i disse kapitlene konkretiseres og spesifiseres i tråd med hovedanbefalingene innenfor arealbruk fra klimautvalget om at: «*nedbygging av naturlige arealer begrenses vesentlig og at det legges tydeligere og mer bindende nasjonale rammer for bruken av arealer.*»

Dette innebærer at språket og innholdet i retningslinjene må gjøres klarere, ved at «bør» erstattes med «skal», og at det gjøres øvrige endringer som f.eks. slik:

3.1 Samordnet areal- og transportplanlegging:

- *Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå løsninger som er arealeffektive, begrenser transportbehovet og legger til rette for sykkel, gange og kollektivtransport. Hovedtyngden av boliger og fritidsboliger, handel, tjenester og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter skal lokaliseres i tråd med dette.*



- *Nye utbyggingsområder skal lokaliseres slik at transportbehovet minimeres, og det skal legges til rette for kollektivtransport, sykkel og gange.*
- *Eksisterende bygninger og infrastruktur skal utnyttes og tas vare på, der dette finnes.*

Vi anbefaler at alle punktene i kap. 3-7 revideres tilsvarende. Se for øvrig særlige merknader til enkelte punkter nedenfor.

SFTF vil presisere at det er vesentlig at staten selv bidrar til å styrke eksisterende byer- og tettsteder og lokaliserer sine virksomheter til eksisterende sentra. Det er svært uheldig at staten selv lokaliserer virksomhet til nye utbyggingsområder som gir nedbygging av natur, byspredning og bilavhengighet for de ansatte. Vi foreslår derfor at punkt 3.2 *Sentrumsutvikling*, eller punkt 3.3 *Handel og tjenester* får et tillegg, f.eks. slik:

Statlige virksomheter skal lokaliseres til eksisterende bysentra og tettstedssentra med eksisterende, klimavennlige transportløsninger. Lokaliseringen skal bidra med kvalitet og gjøre stedet mer attraktivt. Statlige virksomheter skal ikke lokaliseres slik at det gir byspredning og bilavhengighet.

Retningslinjens omtale av jordvern

Retningslinjens punkt 3.9 skal bidra til at omdisponering av dyrka jord reduseres i tråd med det nasjonale jordvernmålet. Med et jordvernmål på 2000 dekar innen 2030 er det etter vår vurdering nødvendig at jordvern **skal** og ikke bør være et overordnet hensyn i arealplanleggingen. Det er også nødvendig at potensialet for fortetting og transformasjon **skal** og ikke bør utnyttes før det vurderes å ta i bruk dyrket eller dyrkbar jord til utbyggingsformål.

Utbygging av nødvendig infrastruktur vil også framover kreve omdisponering av dyrka jord, og det vil være andre tiltak hvor samfunnshensyn krever omdisponering. For at det nasjonale jordvernmålet skal kunne nås må derfor kommunene ha en nullvisjon for omdisponering av dyrka jord, og retningslinjen må ha en strengere formulering enn **bør** når det gjelder jordvern.

Retningslinjens punkt 5.1 sier at det *innenfor rammene av kapittel 3* kan legges til rette for spredt boligbygging i LNF-områdene. For å sikre at spredt boligbygging ikke går på bekostning av dyrka jord, er det også nødvendig med **skal**-formuleringer i punkt 3.9 som vist til over.

Retningslinjens omtale av stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet

I forbindelse med det «grønne skiftet» og annen næringsvirksomhet blir det oppført store bygninger og anlegg utenfor «byer og steder», noen sterkt eksponert i natur- og kulturlandskapet. Vi ser behov for at punkt 3.14 om stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet omfatter disse anleggene. Dette da det også er viktig å ta vare på natur- og kulturlandskapets særpreg, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk.

Uklarheter i begrepsbruk

SFTF mener det i utgangspunktet kan være en god ide å differensiere arealpolitikken ut fra utbyggingspress slik retningslinjen tar sikte på å gjøre. For SFTF fremstår det imidlertid noe uklart hvordan denne differensieringen er ment praktisert. Vi savner en entydig definisjon i retningslinjen av hva som er bykommuner, og hva som er distriktskommuner, samt hva slags praktisk betydning denne differensieringen er ment å ha.

Kartet og teksten på side syv viser og beskriver en klar geografisk todeling hvor det sondres mellom *«regioner med større byer»* og *«regioner med små og mellomstore byer, bygdebyer og småsentre»*.



Det er avklarende om også øvrig tekst i dokumentet beskriver todelingen like klart. I det øvrige dokumentet brukes «distriktsområder med lavt utbyggingspress, lavt folketall og/eller negativ befolkningsutvikling» og «regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk». Dette kan oppfattes som noe annet enn den tydelig geografiske todelingen på side syv.

Det framgår kun av tabellteksten i vedlegget, at det åpnes for spredt boligbygging også i regionene med større byer. Vi anbefaler at dette tydeliggjøres. Anledningen til å benytte LNF-spredt bør enten tas inn i fellesdelen i kap.3, eller også omtales i kap.4.

Retningslinjens omtale av reindrift

SFTF er statlig og regional reindriftsmyndighet for de to største reindriftsfylkene i landet, og det er av den grunn naturlig at vi har et særlig blikk på de delene av retningslinjen som omhandler reindrift.

SPR-SBAT omtaler ikke reindrift eksplisitt, men reindrift omtales i forslag til SPR-AMOB. Vi anser dette å være positivt da arealbrukskonflikter mellom reindrift og andre interesser er en tilbakevendende problemstilling i Troms og Finnmark.

Merknad til punkt 3.7:

Punktet lyder som følger:

«Reindrift: Muligheten for å bygge innenfor og i tilknytning til eksisterende bebyggelse bør utnyttes før det vurderes å ta i bruk reindriftens særverdiområder til utbyggingsformål. Innenfor det samiske reinbeiteområdet skal det tas hensyn til reindriftens bruk av arealene. Ved planlegging av utbygging innenfor det samiske reinbeiteområdet skal konsekvenser for reindriften kartlegges og vurderes. Samisk reindrift skal ivaretas samtidig med hensynet til øvrig utvikling av samfunnet» (vår understrekning)

Begrepet «*reindriftens særverdiområder*» er ikke definert i retningslinjen, og det er heller ingen legaldefinisjon av begrepet i lovverket for øvrig som SFTF er kjent med.

Innhold i begrepet er imidlertid omhandlet blant annet i Landbruks- og matdepartementets veileder «reindrift og plan- og bygningsloven», hvor det på side 12 fremkommer følgende:

«Særverdiområder er områder som er særlig viktige for reindriften. Særverdiområder er flyttleier, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting»

Samtidig med omtale av særverdiområder omtales ofte også såkalte minimumsbeiter, dette vil si det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall, og er et viktig grunnlag for fastsettelsen av øvrige reintall i distriktet.

Eksempelvis heter det i Miljødirektoratets uttalelse av 20.10.17, sak 2017/11233 «Planlegging av snøskuterløyper og hensynet til reindriften», følgende:

«Løyper som virker inn på reindriftens særverdiområder og minimumsområder vil normalt anses for å være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften»

Slik punkt 3.7 er formulert kan dette forstås som at utbygging utenfor reindriftens særverdiområder alltid vil ha en lavere terskel enn innenfor slike områder. Dette er uheldig i det også andre områder enn særverdiområder, slik vi tolker begrepet, etter omstendighetene kan ha stor negativ betydning for reindriften. Statsforvalteren mener det avgjørende må være å skaffe til veie et tilstrekkelig



kunnskapsgrunnlag om planens virkning på reindriften, og at man ikke bør rangere reindriftens arealer i SPR-AMOB.

SFTF foreslår etter dette at punkt 3.7 endres til:

Innenfor det samiske reinbeiteområdet skal det tas hensyn til reindriftens bruk av arealene. Ved planlegging av utbygging innenfor det samiske reinbeiteområdet skal konsekvenser for reindriften kartlegges og vurderes. Samisk reindrift skal ivaretas samtidig med hensynet til øvrig utvikling av samfunnet. Muligheten for å bygge innenfor og i tilknytning til eksisterende bebyggelse skal utnyttes før det vurderes å ta i bruk reindriftsområder til utbyggingsformål.

Vi stiller oss for øvrig til disposisjon dersom departementet ønsker å drøfte reindrift som tema i retningslinjen.

Merknad til punkt 5.1:

Siste avsnitt lyder:

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

Statsforvalteren mener det er naturlig at bestemmelsen ikke bare retter seg mot LNF- formål, men også LNFR, altså landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.

Merknad til punkt 6.3:

Punktet beskriver arealregnskap som redskap for å redusere nedbygging av *sårbar natur*. Det er uheldig at kun *sårbar natur* nevnes. På Kommunal- og distriktdepartementet sin hjemmeside om arealregnskap fremgår det at «*Dette gir kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag for å gjøre alternativvurderinger for omdisponering for å unngå tap og nedbygging av særlig verdifulle arealer.*» Dette er en bedre formulering, som gjør at punkt 6.3 får et bredere anvendelsesområde og en funksjon også i møte med arealbruksinteresser som eksempelvis reindrift og landbruk m.v.

Merknad til punkt 7.6:

I dette punktet finner vi definisjonen «[...] *samiske reindriftsområder* [...]»

Hele Troms og Finnmark er reindriftsområde. Dette betyr imidlertid ikke at hele dette området er reinbeiteområde. Det kan gjøres en presisering av reindriftsområde som reinbeiteområder.

Det vil ikke være aktuelt med konsultasjon med reindriften i for eksempel fredningsområder, hvor rein ikke skal oppholde seg. En presisering her er viktig ettersom punktet sier at kommuner og fylkeskommuner *skal* gjennomføre konsultasjoner.

Siste del av setningen i punkt 7.6 sier «[...] *konsultasjoner med Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser.*» Planlegges det tiltak i samiske reinbeiteområder vil det i første rekke være reinbeitedistriktene som skal konsulteres. Sametinget er ikke forvaltningsmyndighet for reindriften, og vil heller ikke kunne snakke på vegne av næringen. At Sametinget er nevnt først i setningen er derfor problematisk og åpner for misforståelser om hvem som er berørt part.

Kartleggingskrav og kommunal gjennomføringsevne

SFTF oppfatter SPR-AMOB å ha et tydeligere fokus på oppdatert kunnskapsgrunnlag enn SPR-SBAT, herunder eksplisitte kartleggingskrav innenfor en rekke temaer.



Man må være forberedt på at dette vil utfordre kommunens gjennomføringsevne, da særlig mindre kommuner hvor det ofte er små fagmiljøer og lite ressurser til planleggingen.

For vårt embete er det en kjensgjerning at en rekke kommuner allerede opplever kartleggingskravene de blir møtt med i plansaker som svært utfordrende. Dette gjelder særlig i forhold til overordnede planer som kommuneplanens arealdel. Dette kan i verste fall virke som insentiv til å unnlate å revidere kommuneplanens arealdel, og heller fremme planforslag i strid med overordnet plan eller forsøke å få realisert utbygginger gjennom dispensasjoner.

Avbøtende tiltak for å unngå dette kan og bør være tildelingsmidler, samt godt veiledningsmateriell på hvordan slike kartlegginger skal gjøres, slik at kommunene så langt som mulig selv settes i stand til å foreta de nødvendige kartleggingene.

Med hilsen

Per Elvestad (e.f.)
assisterende justis- og kommunaldirektør

Gaute Sletteland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent