

Kommunal- og distriktsdepartementet

Oslo, 12.06.2024

Deres ref: 24/1198

Høringsuttalelse til forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

WWF Verdens naturfond takker for muligheten til å gi innspill til høringen om nye statlige planretningslinjer (SPR) for arealbruk og mobilitet. Vi viser til høringsbrev datert 13. mars og høringsnotat med forslag til nye SPR for arealbruk og mobilitet. Vi viser også til at det parallelt med denne høringssaken er en egen høring om ny SPR for klima og energi, og at WWF Verdens naturfond sender inn hørings svar på begge. WWF har vurdert disse SPR-ene i sammenheng, og ber om at høringsinnspillet derfor også vurderes i sammenheng.

Hovedmomenter i uttalelsen

WWF støtter behovet for å oppdatere de gamle planretningslinjene, og store deler av det beskrevne formålet. Arealpolitikken spiller en nøkkelrolle for å stanse tap av naturmangfold, begrense karbonutslipp, redusere effekten av naturkatastrofer og redusere materialfotavtrykket.

SPR er et viktig styringsverktøy i samfunnsutviklingen og setter rammer for arealbruk og klimaomstilling. Det er et sentralt virkemiddel for å konkretisere hvordan nasjonal politikk bidrar til og får konsekvenser for lokal forvaltning. Vi mener imidlertid at retningslinjene som er på høring ikke er tilstrekkelig styrende og at de fremstår som svake på flere områder.

Det nevnes flere viktige arealforvaltningselementer, som arealregnskap, planvask og behovsanalyser, og flere andre krav til utredninger og evalueringer som skal gjennomføres, men det er få konkrete krav til at man skal ha eller bruke disse, eller at hensyn og potensialer skal kartlegges skal tas til følge. Det er også en utbredt bruk av «bør» i de føringene som er ment å ivareta natur- og klimaformålene, noe som svekker retningslinjene i stor grad. At det står «bør» og ikke «skal» gjør det også vanskeligere å benytte innsigelsesinstituttet, og er problematisk. Det er i vårt syn lite sannsynlig at disse nye retningslinjene vil føre til noen signifikant endring i dagens arealforvaltning og bremse bit for bit nedbyggingen i tilstrekkelig grad. Dette er svært synd nå som retningslinjene endelig oppdateres og flere utvalg har pekt på viktigheten av å skape tydeligere rammer for arealbruk.

De nye retningslinjene står heller ikke i stil med ambisjonsnivået KDD har lagt til grunn for klimadelen av formålet; *“Planleggingen skal samtidig bidra til reduserte klimagassutslipp”* (vår understreking). For å lykkes med dette måtte retningslinjene vært mye strengere på både natur- og klimakravene.

Vi anbefaler at det tas en grundig revidering og innstramming av retningslinjene, og at det lages en tydeligere link mellom de nye SPR for arealbruk og mobilitet og SPR for klima og energi. Vi håper våre innspill kan være til hjelp og tas til følge.

Bakgrunn

Naturen er selve grunnlaget for liv, også for oss mennesker. I tillegg til å by på en rekke naturgoder som ren luft, rent vann, mat og råvarer er den også viktig for menneskers rekreasjon og velvære. Karbonkretsløpet er en slik naturlig prosess og natur tar både opp og binder karbon. Natur i god tilstand kan reduserer effekten av klimaendringer og naturkatastrofer. Naturmangfold er viktig for å opprettholde en god økosystemtilstand. Den største trusselen for artsmangfoldet er tap og ødeleggelse av leveområder og de fleste av våre truede arter og sårbar natur finnes i områder av landet der det også bor svært mange mennesker.

Naturens betydning er fastslått i en rekke av våre lover, f.eks. Naturmangfoldloven og Friluftsløven. Plan- og bygningsloven er spesielt viktig for natur og miljø, og allerede i §1-1 første punktum fastslås det at *«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»*. Likevel bygges det ned stadig mer natur, slik at leveområder for arter forringes eller blir borte, og menneskers rekreasjons- og friluftsområder ødelegges.

Kommunene er vår største arealforvalter, og mye av ansvaret for å sikre en god arealforvaltning som tar hensyn til natur, klima, klimaendringer, fremtidig tilgang på naturressurser og folkehelse, ligger nettopp hos kommunene. Det er særlig enkeltvedtak og bit for bit-utbygging som truer naturen. Med slike vedtak mister vi oversikten over helheten, og selv om hvert enkelt vedtak kan fremstå som velbegrunnede fører den totale mengden vedtak til en stadig oppsplitting og reduksjon av viktige og sårbare naturområder.

Retningslinjene reflekterer ikke nasjonale og internasjonale målsetninger og anbefalinger

Disse planretningslinjene speiler ikke behovet for en strengere arealforvaltning, noe som både er vedtatt politikk, og som fremheves som viktig natur og klimatiltak av norske utvalg og internasjonale forskningspaneler.

Hurdalsplattformen har som visjon at *«Klima og natur skal være en ramme rundt all politikk»*. En slik visjon forplikter, og man må følge opp fagre ord med konkret politikk.

Flere av målene i den internasjonale naturavtalen, som Norge har skrevet under på, omhandler arealbruk og hensyn til natur, og reflekteres ikke tilstrekkelig i disse planretningslinjene. Vi er allerede inne i periodens andre år og kravene skal være oppfylt innen 2030. Blant annet [står det i mål 1](#) arealforvaltning skal skje med naturen i sentrum; «Sikre at alle arealer er omfattet av deltakende og helhetlig arealplanlegging som inkluderer hensyn til naturmangfold og/eller effektive forvaltningsprosesser som tar tak i arealbruksendringer på land og i hav, slik at tapet av arealer som er viktige for naturmangfold, inkludert økosystemer med god økologisk tilstand, nærmer seg null innen 2030, samtidig som urfolks og lokalsamfunns rettigheter respekteres». På bestilling fra WWF har advokatfirmaet Holth & Winge utført [en juridisk utredning av naturavtalens betydning for Norsk rett](#) som omtaler flere mål som også er relevante i denne sammenhengen.

Det regjeringsoppnevnte Klimautvalget 2050 nevnte flere steder i sin [NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050](#) at vi må være strengere med vår arealbruk, at arealer som en begrenset ressurs, og at «Nedbygging av arealer med natur bør unngås. Som hovedregel bør all omdisponering av arealer for bruk til infrastruktur, bebyggelse, energi, næringsliv, og lignende skje gjennom transformasjon og fortetting av eksisterende bebygd areal. Dersom man ikke kan unngå nedbygging, må den begrenses så langt det er mulig, og legges til arealer med lite karbonlager. Siste utvei er å kompensere for nedbygging ved å restaurere et annet område».

Også det regjeringsoppnevnte Naturrisikoutvalget har i sin nyeste [NOU 24: 2 I samspill med naturen - Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge](#) kommet med klare råd til nye SPR som ikke gjenspeiles i disse planretningslinjene; «Nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer gir tydeligere føringer om at hensyn til naturverdier skal vektlegges i kommunal, regional og statlig arealplanlegging, inkludert for sjøarealer i kystsonen» og at «Statlige planretningslinjer oppdateres slik at de blir tydeligere på hvilke avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» gjøres, og at naturrisiko skal inkluderes, og at dette tas hensyn til i statens innsigelsespraksis og i statens egne tiltak».

Det globale forskningsmiljøet er samstemte om viktigheten av å stanse nedbygging av natur. Siden forrige oppdatering av SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging har både det Internasjonale Naturpanelet IPBES (2019) og det Internasjonale Klimapanelet (2022 m flere) slått fast at det er en naturkrise, at klima- og naturkrisen henger sammen og må løses sammen, og at arealbruk forsterker begge krisene. I år kom det Internasjonale Resurspanelet med sin rapport [Global Resources Outlook 2024](#) som beskriver hvordan vår stadig økende produksjon, utvinning og konsum av materialer er hoveddriveren bak klima- og naturkrisen. Bolig og transport er to av fire sektorer som det Resurspanelet trekker frem i sin rapport som viktige fokusområder for å redusere materialforbruket, og hvor arealknapphet, flerbruk og fortetting er viktige tiltak.

Norge har ratifisert den internasjonale konvensjonen for urfolks rettigheter (ILO konvensjonen 169) som slår fast at urfolk har rett på at det skal innhentes et fritt og forhåndsinformert samtykke (FPIC) basert på dialog og medvirkning når det kommer til planlegging og igangsettelse av aktiviteter som kan ha påvirkning på deres juridiske og sedvanlige rettigheter til eierskap, bruk og forvaltning av land, territorier og ressurser. Dette er en rettighet som ikke tilstrekkelig reflekteres i disse planretningslinjene.

Innspill til det konkrete innholdet:

Helhetlig og strategisk planlegging basert på best mulig kunnskapsgrunnlag og fremtidsprognoser:

At retningslinjene som er beskrevet i kapittel 6 er førende og danner et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag for videre saksbehandling er helt avgjørende for valg som tas basert på retningslinjer beskrevet i kapittel 3 – 5. Vi foreslår at kapittel 6 løftes lengre opp i retningslinjene, før dagens kapittel 3, slik at kunnskaps- og beslutningsunderlaget kommer tydelig frem, og før de mer tematiske generelle retningslinjene.

Det er flere av retningslinjene i kapittel 6 som snakker sammen, og disse linkene kommer ikke tydelig frem. For eksempel må enhver plan starte med et oppdatert kunnskapsgrunnlag slik det står i 6.1, men dette kunnskapsgrunnlaget må omfatte mer enn relevante fagtema for å være et godt utgangspunkt for alternativvurderinger. Ved at det først er utført en planvask (6.4), basert på samfunns- og miljøhensyn og behovsanalyse (6.5), og basert på at det føres en arealnøytralitetspolitikk, justeres premisene og man får et bedre utgangspunkt for kunnskapsinnhenting og videre arealbruk og planlegging.

Retningslinje 7.1 er viktig for å sikre gode løsninger, og slik regional og strategisk planlegging må vært obligatorisk. En samrullering av kommuneplanens arealdel i kommuner i en region eller fylke ville gjort det enklere å få til slik overordnet planlegging.

Planvask:

Retningslinje 6.4 omhandler planvask, men det settes ikke krav om at dette skal ha vært gjennomført. Det stilles heller ikke krav om at utbyggingsarealer man allerede har kommet frem til at ikke bør bygges ut tas ut av kommuneplanens arealdel. [I en rapport fra NINA over](#) planlagt utbygging i Norge kommer behovet for planvask helt tydelig frem. Det må være et krav at man går igjennom planlagte utbyggingsarealer som ligger i kommunenes arealplaner i dag og først fjerne alle naturområder som ikke skal bygges ned. Dette omfatter blant annet naturmangfold som er beskrevet i [rundskriv T-2/16](#), all myr og våtmark, elvekanter, raviner, naturskog (skog som aldri har vært flatehogd), inngrepsfrie naturområder (INON-områder), forvaltningsprioriterte naturtyper, villreinområder, fjæresoneområder, IBA- områder, ålegrasenger og tareskog. Deretter må eksisterende planer vurderes opp mot behovsanalyser for bolig og transport. Boligbehovsanalyser er viktig kunnskap inn i en planvask, og særlig analyser på

regionalt nivå. Det må være et krav at man baserer sin arealforvaltning på behovsanalyser, om det ikke finnes på regionalt nivå så hvertfall på kommunalt nivå.

Se også vårt innspill til SPR for klima og energi om klimavask.

Arealnøytralitet og arealregnskap:

Alle kommuner må basere sin arealforvaltning på et arealnøytralitetsprinsipp. Dette støttes av Kommunenes sentralforbund (KS) som i sine [politiske prioriteringer](#) har et mål om bærekraftig arealbruk og «*ha arealnøytralitet som hovedregel for arealbruk gjennom fortetting i allerede bebygde områder og samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om god fordeling av funksjoner og infrastrukturu*». Ifølge klimautvalget har mellom 50 og 100 kommuner allerede vedtatt et mål om arealnøytralitet i en eller annen form.

Det må utarbeides et arealregnskap som del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet (6.3). Et arealregnskap vil i tillegg til å være viktig for å styre etter et arealnøytralitetsprinsipp, med helhetlig oversikt over ulike naturtyper og arealbruk, være et samleverktøy å legge inn innsamlet data og analyser jf. krav i SPR for arealbruk og mobilitet, i tillegg til SPR for klima og energi. Det kan også gi nyttig kunnskap om for eksempel grå arealer og fortettingspotensial.

Klima- og miljørisiko, samfunnssikkerhet og folkehelse:

Finnes det ROS-analyser på fylkesnivå *må* dette være et kunnskapsgrunnlag som legges til grunn for samfunnssikkerhet i det regionale planarbeidet (6.7).

Hensynet til et klima i endring, økt fare for ekstremvær og samfunnsrisiko er ikke tilstrekkelig dekt. Dette er tydeligere nevnt i nye SPR for klima og energi, men også der kunne klimatilpassing fått mer plass i lys av at det i fjor ble fremlagt en ny stortingsmelding om klimatilpassing der kommunenes nøkkelrolle står sentralt. Klimatilpassing er såpass viktig for areal og mobilitet at det burde inkluderes egne planretningslinjer for temaet også i disse planretningslinjene. I 3.11 åpner man til og med for at større utbygginger kan forekomme i områder med dårlige grunnforhold og/eller flom- og skredfare. Faren for overvann og flom- og skredfare, må kartlegges og baseres på nyeste kunnskap. Det trengs blant annet retningslinjer for å sette tilstrekkelig brede byggefrie soner inn mot områder med flom- og rasfare. Klimarisikoutvalget har utarbeidet et forslag til hovedtrinn for vurdering av naturrisiko, og denne kan også tilpasses kommunale planprosesser.

Det mangler en henvisning til utredning av naturbaserte løsninger, som opprettelse av naturlige vannløp og bevaring av kantsoner og myr- og våtmarksområder. Blågrønne strukturer i bymiljøet er naturbaserte løsninger som kan bidra med overvannsproblematikk og økt luftkvalitet, trivsel og naturmangfold. Blågrønne strukturer og tilgangen til natur i nærmiljøet har i tillegg en viktig helseeffekt. Kommuner må sørge for at beboere i nye boligområder har trygg tilgang til et nært område, og nye gangforbindelser og turveitraseer planlegges med utgangspunkt i beboere i allerede

etablerte boligområder. Den Norske Turistforening og WWF foreslår at det opprettes en [rett til nærnatur](#), hvor alle innbyggere sikres trygg tilgang til nærnatur og turveinett.

Ulike hensyn til regioner med byer og tettsteder:

Oppsplittingen av retningslinjer for regioner med større byer og regioner med mindre tettsteder er unødvendig og begrensende. Mange av hensynene beskrevne i kapittel 4 er viktig når det kommer til enhver fremtidsrettet by- og tettstedsutvikling, og det å tenke tidlig på en slik tilpassing vil skape gode løsninger fremfor å komme etter. For eksempel kan 4.5 og de to første paragrafene av 5.1 slås sammen, og den utbredt bruk av «bør» må byttes med «skal».

Vi ser følgende formulering som særlig problematisk: *“I kommuneplanens arealdel kan det innenfor rammene av kapittel 3 legges til rette for spredt boligbygging i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål.”* Å eksplisitt åpne for spredt boligbygging i LNFR-områder, kun med begrensning i kravene i kapittel 3 som vi tidligere har omtalt som for lite styrende, er en stor svekkelse av verdiene LNFR-områdene er ment å ivareta. Vi foreslår å stryke hele setningen. Spredt bebyggelse øker også avhengigheten av egen bil, og å legge til rette for spredt bebyggelse vil være i strid med klimamål og de SPR for klima og energi.

Handlingsrom:

Utviklingen over tid viser at SPR til stadighet undergraves, og ikke har fungert etter hensikten. Det er viktig å styrke innsigelsesinstituttet fordi kommunene over lang tid har bevist at de ikke følger opp nasjonale føringer for klima- og naturpolitikken på egenhånd.

Det er positivt at Departementet foreslår å fjerne setningen *«Statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending.»* i nåværende punkt 6.7. Dette er med på å sikre en kunnskapsbasert forvaltning og styrker innsigelsesinstituttet. Derimot er det som tidligere nevnt i dette innspillet en svært utbredt bruk av «bør», noe som ikke bare gir et stort handlingsrom og frihet, men igjen svekker innsigelsesinstituttet ved å åpne for en stor grad av kjønnsmessige vurderinger. Flere av retningslinjene må strammes inn ved at «bør» og «kan» erstattes med «skal» og «må».

Retningslinje 7.9 må også tydeliggjøres ved at planer i strid med retningslinjene «skal» gi grunnlag for innsigelse eller innvending.

Behov for økt kapasitet og kompetanse

I Naturrisikoutvalgets NOU 2024: 2 kommenteres det blant annet på at *«En hovedutfordring i kommunal sektor er at mange kommuner har for liten kapasitet og/eller svak kompetanse på planlegging og naturfag.»* Med de nye planretningslinjene forsterkes kravene til kommunene og behovet for økt kapasitet og kunnskap blir enda viktigere. Det offentlige må følge opp med kompetanseheving og veiledning, for eksempel i form av etter- og videreutdanning eller tilskudd til flere faglige årsverk.



Se også vårt innspill til SPR for klima og energi om kompetanseheving på klima og energi.

Ut over dette støtter WWF de konkrete endringsforslagene som beskrives i høringsinnspillet til paraplyorganisasjonene Sabima.

Vennlig hilsen
for WWF Verdens naturfond

A handwritten signature in blue ink that reads 'Karoline Anden'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Generalsekretær
WWF Verdens naturfond