

12. juni 2024

Kommunal- og distriktsdepartementet

Sabimas høringsinnspill til forslag til nye statlige planretningslinjer på arealbruk og mobilitet

Sabima er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge, som til sammen har over 20.000 medlemmer. Vi jobber for å stanse tapet av naturmangfold i Norge, ved å foreslå politiske løsninger og spre kunnskap om økologiske sammenhenger.

Sabima takker for muligheten til å komme med høringsinnspill til nye statlige planretningslinjer (heretter SPR) på arealbruk og mobilitet. Vi gjør oppmerksom på at vi også har kommet med høringsinnspill på nye SPR for klima og energi og ber om at disse ses i sammenheng. Sabima kommer i dette høringsinnspillet med konkrete forslag til nye planretningslinjer vi mener mangler, og vi foreslår at en rekke punkter endres fra bør til skal og at enkelte ord og setninger fjernes. Bakgrunnen for våre endringer er at vi mener SPR må sende signaler til forvaltningen om hvilke grep som må tas for å snu trenden med akselererende naturtap i Norge.

Følger ikke opp Klimautvalgets råd

«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 bebygde 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» (Klimautvalget: 133). Dette skriver det regjeringsoppnevnte Klimautvalget i sin rapport som svar på hvordan Norge kan oppfylle Klimaavtalen og Naturavtalen og viser med det hvilke hovedtrekk norsk arealbruk bør ha fremover. Sabima finner det nedslående hvor stor avstand det er fra denne rapporten til departementets nye forslag til SPR for arealbruk og mobilitet.

Formålet med statlige planretningslinjer er at de skal brukes for å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. Sammen med T-2/16 og nasjonale forventninger legger disse dokumentene grunnlaget for statsforvalterens innsigelsespolitikk ovenfor kommunene og fylkeskommunene. Gjeldende SPR på arealbruk og mobilitet er ti år gamle, og siden har Naturpanelet (IPBES 2019) og Klimapanelet (IPCC 2022 mfl.) etablert enda tydeligere enn før at vi står i en naturkrise og at endret arealbruk og nedbygging av natur forsterker klimakrisen.

Relevansen til SPR som styringsverktøy svekkes

Sabima ser få nye tydelige grep i nye statlige planretningslinjer. Innsigelse (7.9) avgrenses til nasjonale og vesentlige regionale, men ikke lokale interesser. Dette i tillegg til at det gjennomgående brukes *bør* og ikke *skal* i forslaget, innebærer at styringssignalene som dokumentet sender er svakt og ikke i tråd med det Klimautvalget oppfordrer til.

Innstramming burde være åpenbart, når en ser [NINAs oversikt fra 2023 over planlagt utbygging i Norge](#) som blant annet viser at store villreinområder (354 km²) og myrområder (164 km²) ligger inne i kommunes utbyggingsplaner, og at det er avsatt dobbelt så store arealer for hytter som for hus. Samt [NRKs- rapportserie Norge i rødt, hvitt og grått](#) der de ved hjelp av satellitt og KI viser at på en gjennomsnittlig dag ødelegger vi spesielt verdifull natur tilsvarende to ganger gressmatta på Ullevaal stadion.

I 2022 opprettet Regjeringen Naturriskoutvalget for å vurdere hvordan norske næringer og sektorer er og kan bli berørt av tap av natur og naturmangfold og se på hvordan berørte aktører i Norge kan analysere og håndtere naturrisiko på best mulig måte. Utvalget kom med to klare råd til SPR som Sabima ikke kan se er fulgt opp:

- *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*
- *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 (Naturriskoutvalgets side 28)*

Regjeringens skrev i Hurdalsplattformen «natur og klima skal være en ramme rundt all politikk». I 2022 på vegne av Norge signerte regjeringen en ny ambisiøs Naturavtale hvor stopp i tap av viktig natur, 30 prosent representativt vern og 30 prosent restauring av ødelagt/forringet natur er de tre første målene som skal nås inn 2030. Et stort flertall av den [norske befolkningen ønsker en strengere arealforvaltning \(opinion 2024\)](#). Kommunenes sentralforbund [KS sier at «arealnøytralitet må være hovedregel for arealbruk» i deres politiske prioriteringer mot 2027](#). Og [80 kommuner oppgir i 2023 at de ønsker å bli arealnøytrale](#).

Sabima ser få tegn til at departementets forslag til nye SPR for arealbruk og mobilitet følger opp med tiltak som svarer ut denne forskningen, viljen og engasjementet, og vi vil derfor komme med konkrete forslag på hvordan dette det kan gjøres.

Endring i nye SPR for arealbruk og mobilitet som Sabima støtter:

Sabima støtter departementets forslag om å fjerne andre setning punkt 6.7 som i dag lyder: «Statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending.» Dette er en systematisk god endring at dette fjernes, da det vil gi mindre politikk og mer helhetlig faglig grunnlag for innsigelse og dermed styrking av innsigelsesinstituttet.

Sabimas forslag til nye SPR for arealbruk og mobilitet:

Punkt 3.2, 3.3, 3, 3.5, 3.6, 3.9 og 3.10 omhandler alle fortetting og transformasjon. I SPR klima og energi 4.1 er det klar rollefordeling mellom statens ansvar for å levere kunnskap og kommunenes ansvar for å ta denne kunnskapen i bruk. En slik rollefordeling mangler i SPR for arealbruk og mobilitet. Videre ville fortetting og transformasjon av allerede nedbygd/sterkt forringet natur fremfor kun fortetting

kunne sikret viktige naturverdier i sentrumsområder i tråd med Naturavtalens mål 12. For at kommunene i større grad kan fortette på grå areal og følge opp SPR, hadde det vært svært verdifullt med en oversikt over grå areal. Sabima foreslår derfor et nytt punkt under «Generelle retningslinjer (gjelder for hele landet)» for å løse dette:

Staten skal levere en oversikt over grå areal/transformasjonareal som tilgjengelig for alle kommuner og fylkeskommuner.

Mål 1 i Naturavtalen lyder: *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, (...)*

SPR for arealbruk og mobilitet forholder seg kun til unngåelse av viktige arealer for naturmangfold i 3.5, 3.8 og 3.10, men da kun med *bør*-krav. Sabima mener også det er for svake koblinger til T-2/16 og naturmangfoldloven. Sabima foreslår derfor nytt punkt under 3. «Generelle retningslinjer (gjelder for hele landet)» for å løse dette:

All utbygging av alle arealformål i følgende naturområder skal unngås: 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, strandsonerområder, IBA- områder, ålegrasenger og tareskog.

Særskilt ber vi departementet oppdatere planretningslinjene i tråd med Stortingets anmodning om et byggeforbud på myr, der Sabima mener [Miljødirektoratets forslag til byggeforbud](#) bør følges fullt ut.

Revisjon av planlagte utbyggingsområder til LNFR («planvask») spiller en nøkkelrolle for å snu naturtapet, da dette er områder som enda ikke er bygget ned. NINA-rapporten om planlagt utbygging synliggjorde at det dreier det seg om betydelige områder. I nye SPR for arealbruk og mobilitet vises det til planvask i 3.9 (kun «bør»-krav) og 6.4 (kun sentrale kommuner og kun «bør»-krav). På vegne av KDD har [Holth og Winge \(mfl.\)](#) nylig utviklet en veileder for revisjon av kommunale arealplaner. På side 42 henviser rapporten til T-2/16 som grunnlag for planvask i tillegg til myr. Sabima foreslår at nytt punkt om planvask legges under «3. Generelle retningslinjer (gjelder for hele landet)»:

All planlagt utbygging av alle arealformål i følgende naturområder skal tilbakeføres til LNFR: 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.

Arealnøytralitet, at all natur som bygges ned alltid skal kompenseres ved at forringet eller ødelagt natur av tilsvarende omfang og kvalitet restaureres, er en politisk og strategisk løsning for å stanse tapet av naturmangfold som også ble pekt på av Klimautvalget. Sabima mener det er på høy tid at staten nå fastsetter mål om arealnøytralitet i statlige planretningslinjer for alle sektorer og forvaltningsnivåer. Konkret foreslår Sabima tre nye punkter under «punkt 3 Generelle retningslinjer», samt at arealnøytralitet innlemmes i forordet.

All utbyggingsprosjekter som vedtas skal være arealnøytrale; som innebærer at naturen som bygges ned alltid skal kompenseres ved at forringet eller ødelagt natur av tilsvarende omfang og kvalitet restaureres. Staten skal levere følgende oppdaterte kunnskap:

- standard for økologisk kompensasjon
- oversikt over restaurerbar natur for alle kommuner
- informasjon om hvordan arealnøytrale utbygginger skal gjennomføres

Kommunene er ansvarlig for å stille kravet om arealnøytralitet til utbyggere og for at alle utbyggingsprosjekter kartlegges med naturegnskapsmetodikk for å synliggjøre naturtapet (og dermed hvor mye som skal økologisk kompenseres).

Punkter der Sabima mener *bør* må erstattes med *skal*:

Generelt mener Sabima at planretningsdokumentet kunne vært gjort mye tydeligere dersom departementet hadde klare *skal*-punkter som gjaldt uavhengig av sted og arealformål. Sabima har gått igjennom hele høringsforslaget fra departementet og merket oss følgende punkter der vi mener *bør* eller *kan* må erstattes med *skal*.

3.2 Sentrumsutvikling, 2. setning: Fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder skal vurderes og ***bør*** utnyttes før nye utbyggingsområder settes av og tas i bruk.

3.3 Handel og tjenester, 3. setning: Det ***bør*** legges til rette for at handelsvirksomhet og andre besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur.

3.4 Bolig og boligsammensetning, 2. setning: Fortettingspotensialet i boligområder og andre utbygde arealer skal kartlegges og ***bør*** utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende boligområder og utbygging i nye områder.

3.5 Fritidsboliger, 1.-3. setning: Fortettingspotensialet i fritidsboligområder skal kartlegges og ***bør*** utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende fritidsboligområder og utbygging i nye områder. I fjell og utmark ***bør*** fritidsboligområder avgrenses mot sammenhengende natur-, villrein- og friluftsområder, kulturmiljøer, og viktige områder for landbruk, reindrift og andre næringer. Virkningen av utbygging på landskap skal vurderes og minimeres. Nye fritidsboligområder eller utvidelse av eksisterende områder ***bør*** i fjellområdene ikke anlegges i og over skoggrensen, eller på myr.

3.6 Næring og industri, 3. setning: Virksomheter for godstransport ***bør*** lokaliseres slik at eksisterende infrastruktur kan nyttiggjøres.

3.9 Jordvern, 2., 3. og 5. Setning: 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 arealene til LNFR-formål.

3.10 Klima, naturmangfold og friluftsliv, 2. setning: Muligheten for å bygge innenfor eller i tilknytning til eksisterende bygeområde skal kartlegges og **bør** utnyttes før det vurderes å ta i bruk områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR-områder) og grøntområder til utbyggingsformål.

3.11 Samfunnssikkerhet, beredskap og naturfare, 2. setning: For å imøtekomme klimaendringer og ekstremvær **bør** større utbygginger i områder med dårlige grunnforhold og/eller flom- og skredfare unngås.

5.1 Stedsutvikling og boligbygging, 4. setning: Muligheten for å løse flere funksjoner og formål på samme areal eller i samme bygg **bør** vurderes.

6.3 Det **bør** utarbeides arealregnskap som del av kunnskapsgrunnlaget i kommuneplanarbeidet.

6.4 Ved revidering av kommuneplanens arealdel **bør** kommunen vurdere om tidligere vedtatt arealbruk svarer til dagens og framtidens forventede behov og gjeldende nasjonale og regionale føringer for arealbruk.

6.6 (1. og 2. setning) Det **bør** utarbeides boligbehovsanalyser på regionalt nivå, basert på kunnskap om befolkningsutvikling og boligmarked, for å bidra til tilstrekkelig og variert boligbygging i et regionalt perspektiv. En slik analyse **bør** også kartlegge muligheten for gjenbruk av eksisterende bygningsmasse.

6.7. ROS-analyse på fylkesnivå **bør** legges til grunn for samfunnssikkerhet i det regionale planarbeidet.

7.9 Planer i strid med retningslinjene **kan** gi grunnlag for innsigelse eller innvending.

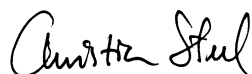
Punkter der Sabima mener ord eller setninger må fjernes:

3.4 Bolig og boligsammensetning: Det skal legges til rette for tilstrekkelig og variert boligbebyggelse.

3.8 Villrein: Fylkeskommuner og kommuner skal i sin arealplanlegging ta nødvendige hensyn slik at villreinområder ikke i særlig grad forringes eller går tapt gjennom arealendringer og nedbygging.

5.1 Stedsutvikling og boligbygging, 6 setning: I kommuneplanens arealdel kan det innenfor rammene av kapittel 3 legges til rette for spredt boligbygging i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftformål.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær