

Oslo, 11.6.2024

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Høring – forslag til statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet

Vi viser til høring av forslag til statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, (deres ref. 24/1198).

Norsk Friluftsliv representerer de 19 store frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge, med til sammen nærmere en million medlemskap og rundt 5000 lokale lag og foreninger. Norsk Friluftsliv skal blant annet ivareta allemannsretten, fremme det enkle og naturvennlige friluftslivet og sikre friluftslivets naturgrunnlag. Som en del av dette arbeidet jobber vi for å styrke hensynet til natur og friluftsliv i politikk, planer og lovverk.

Innledning

Verden står nå overfor to eksistensielle menneskeskaptede kriser; tap av naturmangfold og klimaendringer. Arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold, samtidig er måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene. Det fundamentale problemet er at begge krisene skyldes at mennesket tar for stor plass og bruker for mye av jordas ressurser. Vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen og kaller det verdiskapning. Naturrisikoutvalget har i *NOU 2024:2 I samspill med naturen* beskrevet hvilke farer vi står overfor hvis vi ikke tar dette på alvor. Naturkrisen og klimakrisen må derfor sees i sammenheng, og tiltakene som gjennomføres må være positive for å løse begge krisene samtidig. Alle tiltak som er positive for naturen er positive for klima, men det er ikke alle tiltak, som er positive for klima, som er positive for naturen. Naturavtalen forplikter oss til å verne 30 % av norsk natur og restaurere 30 % av ødelagt natur. Planretningslinjene må derfor også bidra til å oppfylle disse forpliktelsene.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger, første gang i 2007, slått fast at arealforvaltningen i Norge ikke er bærekraftig, og skriver blant annet at *«Målene om en økonomisk og sosial bærekraftig utvikling kan ikke nås på lang sikt dersom det ikke samtidig blir tatt tilstrekkelig hensyn til grunnleggende økologisk bærekraft»*. Siden den gang har vi bygget ned natur- og friluftslivsområder i stor skala, noe som er godt illustrert, blant annet gjennom NRKs *«Norge i rødt, hvitt og grått»* og *«Oppsynsmannen»*.

For å få til en bærekraftig arealforvaltning mener Norsk Friluftsliv blant annet at:

- Naturens rettsvern må styrkes. I arealsaker der utbyggingsinteresser og natur- og friluftslivsinteresser veies mot hverandre, må hensynet til natur og friluftsliv veie vesentlig tyngre enn i dag.

- Forvaltning av norsk natur må foregå gjennom mer helhetlig planlegging, færre enkeltvedtak og mindre sektorstyrt.
- Natur- og friluftslivsområder i og rundt byer og tettsteder må sikres, både gjennom kommuneplanens arealdel, ved fastsetting av langsiktige utbyggingsgrenser og gjennom forvaltningsplaner.
- Det må utarbeides regionale planer for viktige fjellområder utenfor verneområdene, og fastsettes langsiktige utbyggingsgrenser i fjellområder med et stort utbyggingspress.
- Nedbyggingen av strandsonen må stanses, og allmennhetens tilgang til strandsonen må sikres og forbedres.
- Kommunene må sikres tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta det ansvaret de har for å sikre natur, friluftsliv og helhetlig arealplanlegging.
- Arealnøytralitet må være et overordnet mål i all arealplanlegging. For å oppnå dette, må:
 - det utvikles og innføres nasjonale, regionale og kommunale arealregnskap, slik at vi vet hva vi har og eventuelt hva vi mister.
 - Fortetting og bruk av grå arealer innenfor allerede bebygde områder og gjenbruk og forbedring av eksisterende bygninger og infrastruktur prioriteres, framfor nedbygging av nye natur- og friluftslivsområder.
- Kommunene må gjennomføre planvask for å få bort gamle planer, som potensielt kan føre til ytterligere nedbygging av natur- og friluftslivsområder.
- Sivilsamfunnet, herunder natur- og friluftslivorganisasjonene, må sikres en rett til medvirkning i beslutningsprosesser som gjelder arealforvaltning.
- For å ivareta nasjonale interesser i arealforvaltningen, må statsforvalterens innsigelsesmyndighet styrkes og ikke svekkes.

Kommentarer til retningslinjene

Med dette som bakgrunn er det positivt at KDD har lagt fram forslag til nye planretningslinjer, som skal sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal og transportplanlegging, og som vil gjelde ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Retningslinjene er godt strukturert og lett å lese og tar opp mange viktige og riktige temaer for å sikre en bærekraftig arealforvaltning. Men dette forslaget til retningslinjer føyer seg dessverre inn i en lang rekke av uforpliktende utredninger, stortingsmeldinger, handlingsplaner, lover, forskrifter og retningslinjer m.m., som har som mål å ta bedre vare på naturen.

Skal vi sikre en bærekraftig arealforvaltning, må det slik Riksrevisjonen påpeker, bli tatt tilstrekkelig hensyn til grunnleggende økologisk bærekraft. I retningslinjene mangler det derfor et klart overordnet forpliktende krav om hensyn til viktige natur- og friluftslivsverdier, som skal gjelde all planlegging, uavhengig av planformål. I tillegg må «bør» byttes ut med «skal» en rekke steder for at hensynet til natur, friluftsliv og effektiv arealutnyttelse skal bli en realitet.

For å gjøre noe med dette må Retningslinjenes punkt 3.10 Klima, naturmangfold og friluftsliv løftes opp til et overordnet punkt og konkretisere hvilke typer arealer det skal tas hensyn til, det vil si en tydelig vektig av hvilke hensyn som skal tas. Dette gjelder for eksempel områder som (lista er nødvendigvis ikke uttømmende):

- Buffersoner rundt verneområde og INON-områder med buffersoner
- Store sammenhengende område med urørt preg, trua og utvalgte naturtyper, nasjonalt og regionalt viktige friluftslivsområder, og utvalgte kulturlandskap
- IBA-områder (viktige lokaliteter for fugl), viktige leveområde og trekkområder for ansvarsarter, truede og prioriterte arter som blant anna villrein
- Myr og anna våtmark, torvmark og karbonrik skog.
- Strandsonen, både langs sjøen og langs vann og vassdrag
- Markaområder og andre lokalt viktige friluftslivsområder rundt byer og tettsteder
- Grøntområder og grøntstruktur i byer og tettsteder

Uten et slikt overordnet punkt, som beskriver hvilke hensyn som skal tas til natur- og friluftslivsinteressene, jf. det vi skriver ovenfor, mener vi det er mangler i de fleste punkter. Vi gir her noen eksempler fra kapittel 3:

- 3.2 Sentrumsutvikling: Under dette punktet savner vi fore eksempel bevaring og utvikling av grønne områder og grøntstruktur. Vi kan heller se at det særlig fokus på skoler og barnehagers utearealer, lekeplasser, områder for nærfriluftsliv og områder for andre egenorganisert aktivitet, tilgjengelighet m.m. Dette er viktige områder for å skape attraktive sentrumsområder og bolyst. Norsk Friluftsliv stiller seg bak innspillet fra «*Nasjonalt nettverk for bedre uteområder i skoler og barnehager*», som dreier seg om et eget punkt om nærmiljøet og at barn og unges rettigheter ivaretas i sentrumsutvikling.

Byutvikling er sentralt i endringen mot et mer klimavennlig- og bærekraftig samfunn. Hvor og hvordan vi bor, jobber, går på skole og utøver fritid er avgjørende for bevegelsesmønstrene til en voksende befolkning 50-100 år frem i tid. Alle beslutninger som tas av både offentlige og private aktører kan hjelpe oss, eller hindre oss i å nå målene om et lavutslippssamfunn, som er beskrevet i NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp. Her beskrives også prioriteringsrekkefølgen UFF (unngå, flytt, forbedre) som må være førende i arealpolitikken. Å være bevisst på stivhengighet¹ i klimaarbeidet kan ikke bare ha god effekt på utslippskutt, men også på ivaretagelse av natur- og friluftslivsområder.

- 3.5 Fritidsboliger: Skal vi stanse naturtapet kan vi ikke fortsette å bygge hytter i nye områder. Retningslinjene må derfor være klare på at nye hytter kun kan gjøres med fortetting i eksisterende hytteområder, eller utnyttelse av eventuelle grå arealer. Det må settes klare og entydig krav til at ny hyttebygging på karbonrike arealer og over tregrensa ikke skal skje.
- 3.6 Næring og industri: Her står det at det skal tas hensyn til næring- og industrivirksomheters arealbehov, men ingen ting om utnyttelse av eksisterende

¹ [Stivhengighet handler om valg. Valg tatt på et tidspunkt kan angi retningen for samfunnsutviklingen på en måte som påvirker hvilke valg som er tilgjengelige på et senere tidspunkt.](#) (NOU 2023:25 side 53, Boks 3.3)

næringsarealer og at andre grå arealer skal utnyttes maksimalt, før nye arealer eventuelt kan tas i bruk. Det står heller ikke er noe om hvilke hensyn til natur- og friluftslivsverdier som skal tas i slike saker. Dette må på plass.

- **3.8 Villrein:** Skal vi redde villreinen, må vi stanse all ny nedbygging i villreinområdene, og dette må gå klart fram. Da holder det ikke å skrive at arealplanleggingen skal ta «nødvendige hensyn slik at villreinområder ikke i særlig grad forringes eller går tapt gjennom arealendringer og nedbygging».

I vår uttalelse til behandlingen av villreinmeldingen skrev vi blant annet følgende:

«Skal den negative tilstanden for villreinen forbedres, må først den negative utviklingen stoppes. Det betyr at alle nye inngrep i villrein fjellet må stanses, i motsatt fall vil den negative utviklingen fortsette som før. Behovet for helhetlig arealforvaltning i villreinområdene er derfor stort, og regionale planene bør bli et bindende styringsverktøy for alle sektorer. Disse planene bør utarbeides av fylkeskommunen i nært samarbeid med berørte kommuner, statlige myndigheter og de ulike sektorene. Forslaget til statlige planretningslinjer må strammes inn.»

5.1 Stedsutvikling og boligbygging: Vi kan se at det kan være hensiktsmessig å ha en viss differensiering mellom store byområder og mindre tettsteder, men effektiv arealbruk må uansett være en klar forutsetning i all arealplanlegging. Også i mindre urbane strøk må det være krav til å utnytte potensialet for fortetting, transformasjon og bruk av grå arealer, før en eventuelt kan ta i bruk nye områder. Det bør også være tydelige føringer på at spredt boligbygging skal unngås.

Som vi skriver i innledningen mener Norsk Friluftsliv at arealnøytralitet må være et overordnet mål i arealplanleggingen. Det må derfor inn i kapittel 6 *Retningslinjer for beslutningsunderlaget* et punkt om at arealnøytralitet skal legges til grunn i all arealplanlegging.

Norsk Friluftsliv mener det er viktig å se arealforvaltningen i et større perspektiv enn kommunegrenser. Vi mener derfor at det i større grad må bli et krav om regional planlegging på områder som har konsekvenser for natur- og friluftslivsverdier. Dette gjelder fore eksempel sikring av natur- og friluftslivsverdier langs Oslofjorden, jf. Tiltaksplan for Oslofjorden, ivaretagelse av villreinenes leveområder, jf. Villreinmeldingen eller hyttebygging i fjellet, jf. veileder for planlegging av fritidsboliger.

I webinarer om planretningslinjer, som KKD har gjennomført, ble det sagt at disse retningslinjene er grunnlag fra innsigelse. Dette mener Norsk Friluftsliv er bra, og helt nødvendig, hvis disse retningslinjene skal ha noen verdi. Som vi skriver ovenfor i innledningen, må statsforvalterens innsigelsesmyndighet styrkes, og ikke svekkes, slik vi dessverre har opplevd det gjennom lang tid.

Til slutt er det viktig å se *SPR for arealbruk og mobilitet* i sammenheng med *SPR for klima og energi*. Disse planretningslinjene må derfor gjensidig vise til hverandre.

Konklusjon

I retningslinjene må det legges et klart overordnet forpliktende krav om hensyn til viktige natur- og friluftslivsverdier, som skal gjelde all planlegging, uavhengig av planformål, og konkretisere hvilke typer arealer det skal tas spesielt hensyn til. Uten dette vil dessverre disse retningslinjene føye seg inn i en lang rekke av uforpliktende politiske dokumenter, som har som mål å ta bedre vare på naturen, men som i praksis ikke fører til nødvendige endringer.

Vi viser også til uttalelser fra Den Norske Turistforening og Norges Jeger- og Fiskerforbund.

Vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Bente Lier
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning