



Vedtakssak

Dokumentnr.: 24/01004-2

Saksbehandler: Guro Bøe Wensaas

Dato: 03.05.2024

Sak nr.	Behandles av:	Møtedato
	Kommunedirektørutvalget	15.05.2024
	Hovedstyret	23.05.2024

KS' hørings svar til nye statlige planretningslinjer

Forslag til vedtak

Hovedstyret vedtar saksutredningens kapittel «KS' hørings svar» som felles svar på regjeringens høringsnotater om statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, og for klima og energi. Hørings svaret oversendes henholdsvis Kommunal- og distriktsdepartementet og Miljødirektoratet.

Bakgrunn og fakta

Orientering om høringene

To statlige planretningslinjer («SPR») er på høring – SPR for arealbruk og mobilitet og SPR for klima og energi. Disse ble sendt på høring 13. og 20. mars 2024 fra henholdsvis Kommunal- og distriktsdepartementet og Miljødirektoratet, og begge har høringsfrist 12. juni 2024.

For å innhente bakgrunn til KS' hørings svar er det arrangert et innspillsmøte 3. april 2024 med alle fylkesplansjefene og et innspillsmøte 29. april 2024 med et utvalg av kommunale ledere og fagrådgivere.

På bakgrunn av nevnte innspillsmøter og KS landstings vedtak av Kommunesektorens politiske prioriteringer 2024-2027, har administrasjonen utarbeidet et forslag til hørings svar. Administrasjonen foreslår at høringene behandles i fellesskap, og at det sendes ett sammenfallende hørings svar til begge høringsinstansene, ettersom temaene i de to SPRene bør ses i sammenheng.

SPR rolle i plansystemet etter plan- og bygningsloven

Formålet med SPR er å konkretisere langsiktig nasjonal politikk på områder som det etter statens syn er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen i fylkeskommuner og kommuner. Det følger av plan- og bygningsloven § 6-2 at SPR «skal legges til grunn» for planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl). Retningslinjene er ment å bidra til konsistens i forvaltningen på tvers av forvaltningsnivåene.

Brudd med retningslinjene kan være grunnlag for innsigelse eller klage.

Kort om innholdet i de to SPRene

SPR for arealbruk og mobilitet

Gjeldende SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging ble fastsatt i 2014. Formålet med retningslinjene er å oppnå samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen og bidra til mer effektive planprosesser. I tillegg skal de bidra til et godt og produktivt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere for å sikre god by- og stedsutvikling.

Omfanget og detaljnivået er vesentlig utvidet i forslaget til nye planretningslinjer. Forslaget er dessuten bygget opp med generelle retningslinjer som gjelder for hele landet, supplert med retningslinjer som gjelder bare for hhv. regioner med større byer og regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk.

Disse to kategoriene er kalt soner, og alle landets kommuner er plassert i en av disse to sonene. Norgeskart som illustrerer denne inndelingen, følger som vedlegg til retningslinjene.

I Hurdalsplattformen heter det at

Regjeringen vil:

- *Påse at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging praktiseres slik at de er tilpasset regionale og lokale forhold.*
- *Evaluere de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og sikre at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling. Planretningslinjene skal ikke bidra til raskere nedbygging av dyrket mark. Alle kommuner skal ha mulighet til å utvikle små og store lokalsamfunn.*

SPR for klima og energi

Gjeldende SPR for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning ble fastsatt i 2009 og oppdatert i 2018. Hensikten med retningslinjene er å bidra til ytterligere reduksjon av klimagassutslipp, økt miljøvennlig energiomlegging og klimatilpasning. De reviderte retningslinjene er tilpasset Norges nye forpliktelser siden 2018. Forslaget til reviderte planretningslinjer er ment å gi tydeligere retningslinjer, slik at det vil bli bedre samhandling mellom aktører som er involvert, og et bedre og mer relevant beslutningsgrunnlag som i større grad vil ivareta klima- og energihensyn i planleggingen. Endringsforslagene som omhandler energi har hovedsakelig til formål å sikre at stat, fylkeskommune og kommuner allerede på planstadiet sikrer at det tilrettelegges for energieffektivisering og fleksibel energibruk. Det er ikke foreslått endringer i den delen av retningslinjene som omhandler klimatilpasning.

Kommunesektorens politiske prioriteringer 2024-27

Administrasjonen vil særlig trekke fram følgende punkter fra Kommunesektorens politiske prioriteringer som førende for KS hørings svar til forslagene om reviderte SPR:

Kapittel 2: Sterkt lokaldemokrati

Kommuner og fylkeskommuner forventer at nasjonale myndigheter

- *begrenser detaljstyring i lover og forskrifter, forenkler dagens regelverk og reduserer omfanget av statlige retningslinjer og veiledere*
- *reduserer overstyring i bruken av statlig tilsyn, klagebehandling og innsigelser, og legger større vekt på skjønnsutøvelsen gjort i det kommunale selvstyret, ikke minst i arealpolitikken, med grunnlag i lokale forhold og lokalsamfunnets egenart*

Kapittel 5: Grønn fremtid

5.1. Kommuner og fylkeskommuner vil:

5.1.2 Være pådriver for bærekraftig arealbruk

- videreføre en samordnet areal- og transportplanlegging som legger til rette for et arealeffektivt utbyggingsmønster, miljøvennlig mobilitet og attraktive byer og steder. Samtidig må de enkelte kommuner ha handlingsrom til å kunne utvikle seg i takt med nye behov
- føre en arealpolitikk som søker å utvikle gode lokalsamfunn i hele landet, og samtidig forene dette med hensynene til å bremse klimaendringene, tilpasse til et endret klima og minske tap av naturmangfold. [...]

5.1.5 Bidra til å sikre grønn energi:

- arbeide for at ny energiproduksjon vurderes i lys av målene om å redusere klimagassutslipp, bevare biologisk mangfold og tilpasse til et klima i endring

5.2 Kommuner og fylkeskommuner forventer at nasjonale myndigheter [...]

5.2.3 Gir økt lokalt handlingsrom for bærekraftig arealbruk

- styrker kommunesektorens virkemidler for å håndtere klima- og miljøutfordringer i arealforvaltningen
- viser tillit til kommunesektorens evne og vilje til å ta lederskap i omstillingsarbeidet ved å respektere avveininger som ligger bak arealbeslutninger

Vurderinger

En forutsetning for at planretningslinjene skal bidra til konsistens og samordning i forvaltningen på tvers av forvaltningsnivåer er at de er tydelige på både materielle og prosessuelle krav slik at rammer og handlingsrom fremstår som avklart.

Planretningslinjene bør ha et langsiktig perspektiv, og sees i sammenheng med dokumentet Nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging. Samtidig må hensynet til samordning på tvers av forvaltningsnivåer ikke undergrave skjønnsutøvelsen i det kommunale selvstyret, med grunnlag i lokale forhold og lokalsamfunnets egenart. Planretningslinjene bør derfor ikke være detaljerte og bestemmende på en slik måte at kommunens rolle som plan- og bygningsmyndighet beskjæres.

Retningslinjene for arealbruk og mobilitet har et stort omfang av skal- og bør-formuleringer. Hovedtyngden av disse formuleringene er knyttet til verb og uttrykk som *reduseres*, *vurderes*, *bidra til*, *legges til grunn*, *legges til rette*, *tas hensyn til* osv. Disse retningslinjene åpner tydeligere for et innslag av skjønn, og dermed potensielt også for lokale frihetsgrader eller tilpasninger. På en del områder er skal- formuleringene knyttet til noe «strengere» verb som *ivareta*, bl.a. i forbindelse med samordning på tvers av fag og forvaltningsnivåer, inkl. samordnet areal- og transportutvikling, omdisponering av dyrka mark, sikkerhet og trygghet mot naturfare og trafiksikkerhet. En rekke krav er også knyttet til kunnskapsgrunnlag.

Retningslinjene for klima og energi går i tillegg detaljert inn i hvordan kommunene skal ivareta ulike hensyn i sitt styringssystem, målstruktur, på hvilket plannivå hensyn skal ivaretas, økte krav til medvirkning og evaluering. Denne detaljeringen undergraver retningslinjenes gode formål og tilliten til og respekten for kommunenes egne plan- og styringssystem.

KS hørings svar

KS viser til høring av to statlige planretningslinjer (SPR); SPR arealbruk og mobilitet og SPR for klima og energi à 13. og 20. mars 2024. KS har forståelse for statens behov for å konkretisere nasjonal politikk og viktige planleggingstemaer, der SPR dekker et behov som supplement til bindende bestemmelser i lov og forskrift. KS ser nødvendigheten av å se de to planretningslinjene innen arealbruk og mobilitet, klima og energi i sammenheng og vil derfor svare samlet på de to høringene.

KS anerkjenner at omstillingen til et arealnøytralt lavutslippssamfunn vil kreve betydelig innsats på alle nivåer og et bredt samarbeid mellom alle relevante aktører. Kommunesektoren ønsker å ta lederskap i omstillingen. KS mener derfor det er viktig med en sammenheng i klimapolitikken og at SPRe uttrykker forventninger om ambisiøse mål knyttet til areal og mobilitet og klima og energi på regionalt og lokalt nivå.

Derfor er det positivt at planretningslinjene også omhandler Norges internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet. Retningslinjenes innhold bør ses i sammenheng med den kommende stortingsmeldingen om natur.

KS hovedbudskap:

KS mener at:

- 1. Statlige planretningslinjer bør rendyrkes som retningsgivende samordningsdokument, med prinsipper som staten mener bør legges til grunn**
- 2. Det er behov for en kritisk gjennomgang av forslagene bruk av begrepene «bør», «må» og «skal» og omfanget av denne begrepsbruken**
- 3. Retningslinjene for areal og mobilitet må videreføre og oppdatere omforente prinsipper for samordnet areal- og transportutvikling, inkl. lokaliseringssprinsipper for bolig og næring**
- 4. Kartfestet soneinndeling egner seg ikke som grunnlag for eventuell differensiering i retningslinjene for areal og mobilitet**
- 5. Det er behov for styrket innsats for å møte kapasitets- og kompetanseutfordringene**
- 6. Det er behov for regionale kompetansesenter der plan- og energikompetansen kan dra vekslers på hverandre**
- 7. Ordet «klimatilpasning» bør ikke tas ut av tittelen for SPR Klima og energi**

Utdypende kommentarer

- 1. SPR bør rendyrkes som retningsgivende samordningsdokument, med prinsipper som staten mener bør legges til grunn**

KS mener dette statlige planredskapet bør rendyrkes som et retningsgivende samordningsdokument, med prinsipper som staten mener bør legges til grunn. Kunnskapskrav

og prosesskrav bør primært ivaretas gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven (pbl). KS oppfordrer regjeringen til en gjennomgang av SPR som redskap for å tydeliggjøre mål og prinsipper, unngå for detaljerte formuleringer, unngå krav og retningslinjer som allerede er regulert gjennom lovverk og unngå tilsidesettelse av den planmyndigheten pbl. gir lokale og regionale myndigheter. KS mener det er viktig at de statlige planretningslinjene ikke utvikler seg i et omfang og en detaljrikhet som setter kommunenes planmyndighet til side.

KS vil understreke behovet for en styrket dialog mellom nasjonale og kommunale myndigheter i spørsmål som omhandler styringsvirkemidler i SPRene.

2. Det er behov for en kritisk gjennomgang av forslagene bruk av begrepene «bør», «må» og «skal» og omfanget av denne begrepsbruken

Forslagene til SPR inneholder en rekke formuleringer med begrepene «bør», «må» og «skal» – dobbelt så mange som i gjeldende planretningslinjer. Disse formuleringene handler både om prosedurale og substansielle forhold. Omfanget av bruken av «må» og «skal» reflekterer ikke nødvendigvis på en god måte at det er tale om *retningslinjer*. Samtidig må begrepene leses og tolkes i lys av at retningslinjene ikke er bindende forskriftsbestemmelser.

Det er likevel uklart hvilken status disse begrepene er ment å ha, både overfor kommunene og ved eventuell bruk av innsigelser. KS viser i den forbindelse til Naturrisikoutvalgets anbefaling om at «statlige planretningslinjer bør oppdateres slik at de blir tydeligere på hvilke avveininger og prioriteringer som “skal” eller “bør” gjøres» (vår understreking).

I forlengelsen av dette er det grunn til å minne om at Stortinget har gitt kommunen stor tillit gjennom pbl. KS forutsetter at formuleringer som framstår som mer bestemmende i form av «må» og «skal» har en tydelig forankring i krav fastsatt av Stortinget og begrenses i omfang. Dette er også best i tråd med Grunnlovens og kommunelovens krav om lov for å regulere kommunens handlingsrom.

Gjeldende planretningslinjer fra 2014 fastslår at «*lokaldemokratiet*» skal vektlegges når det vurderes å fremme innsigelse. Dette er ikke videreført i forslaget til nye retningslinjer. KS forutsetter at endringen *ikke* er ment å senke terskelen for innsigelser eller snevre inn det lokale selvstyret. Det bør likevel tydeliggjøres i retningslinjene selv eller på annen måte som uttrykker lovgivers intensjon at det ikke er tale om en realitetsendring. KS forutsetter uansett at innsigelsesmyndighetene viser stor varsomhet med å overprøve kommuners skjønn i lokale anliggender, særlig ikke der grunnlaget er SPRs «bør»-anbefalinger.

3. Retningslinjene for areal og mobilitet må videreføre og oppdatere omforente prinsipper for samordnet areal- og transportutvikling, inkl. lokaliseringsprinsipper for bolig og næring

KS understreker viktigheten av at retningslinjene for areal og mobilitet viderefører og oppdaterer omforente prinsipper for samordnet areal- og transportutvikling, inkl. lokaliseringsprinsipper for bolig og næring, eksempelvis rett virksomhet på rett sted og bygging innenfra og ut. Retningslinjenes kopling til ulike avtalekonsepter og statlige tilskuddsordninger som legger nullvekstmålet til grunn, må videreføres og forsterkes.

KS forventer at regjeringen gjennom de statlige planretningslinjene støtter opp en lokal arealpolitikk som søker å utvikle gode lokalsamfunn i hele landet, og samtidig forene dette med

hensynene til å bremse klimaendringene, tilpasse til et endret klima og minske tap av naturmangfold.

4. Kartfestet soneinndeling egner seg ikke som grunnlag for eventuell differensiering i retningslinjene for areal og mobilitet

KS har tidligere formidlet et behov for å finne mer differensierte løsninger i den enkelte kommune. KS fraråder kartfestet soneinndeling som grunnlag for differensiering i retningslinjene for areal og mobilitet. Det anbefales at rammene for differensiering uttrykkes som prinsipper som skal konkretiseres i regionale og interkommunale og lokale planer som utarbeides i tett samspill mellom forvaltningsnivåene. KS mener veien til økt differensiering ikke går gjennom mer omfattende og detaljrike planretningslinjer med mer bruk av «skal» og «må»-formuleringer.

5. Det er behov for styrket innsats for å møte kapasitets- og kompetanseutfordringene

KS viser til undersøkelser av Menon (Størrelse teller, 2023, Ståa i norske kommuner, 2022) som viser at manglende kapasitet og kompetanse i arealforvaltningen er en stor utfordring i mange kommuner. Kommunesektoren forventer at nasjonale myndigheter tydelig vurderer tilgangen på kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvaret, før kommunene og fylkeskommunene får nytt ansvar.

KS kan ikke se at slike vurderinger er gjennomført i forbindelse med forslag til nye planretningslinjer. Det underbygger også at det er behov for en gjennomgang av formuleringene «må», «skal» og «bør». KS forventer at regjeringen styrker innsatsen for kapasitet og kompetanse i arealforvaltningen, og herunder fører en aktiv politikk for å støtte opp om kommuner som vil samarbeide mer hverandre. Dette er nødvendig for å realisere ambisjonene som ligger i de statlige planretningslinjene.

6. Det er behov for regionale kompetansesenter der plan- og energikompetansen kan dra vekslers på hverandre

KS vil påpeke at det er krevende for kommunene å ha oversikt over kraftsituasjonen, tilgjengelig effekt og spillvarmeressurser. For at kommunene skal kunne legge til rette for mer fornybar energiproduksjon og avklare behovet for areal til vindkraft og solkraft, ser KS behov for regionale kompetansesenter der plan- og energikompetansen kan dra vekslers på hverandre.

7. Ordet «klimatilpasning» bør ikke tas ut av tittelen for SPR Klima og energi

KS er kritisk til å fjerne ordet klimatilpasning i tittelen for SPRen. Klimatilpasning har historisk hatt mindre oppmerksomhet når det gjelder finansiering, kompetanse og kapasitet enn utslippsreduksjoner. Det er viktig at samspillet mellom disse områdene synliggjøres.

Lasse Hansen

Helge Eide

Vedlegg

SPR - en oversikt