



Fylkesmannen i Østfold



Det Kongelige Miljøverndepartement
Att. Geir Fredhjem
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Miljøvernavdelingen
Deres ref.:
Vår ref.: 2013/5847 421.0 GGA
Vår dato: 22.10.2013

Høring av statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging - uttalelse

Vi viser til forslag til nye retningslinjer, mottatt 3.09.13.

Samlet sett mener vi at en mer omfattende retningslinje kan virke kompliserende og mindre håndterbar som veiviser for lokal arealplanlegging. Vi anser boligbygging generelt for å være godt dekket i det øvrige arbeidet etter plan- og bygningsloven, forskrifter og veiledere, og det er alltid et klart fokusområde i kommuneplanens arealdel. Jf. pkt 3 Mål.

På regionalt overordnet plannivå kan det være effekter av å rette oppmerksomheten spesielt mot boliger, men ATP omfatter i utgangspunktet all arealbruk, også boliger. Vi er bekymret for at ytterligere fokus på boligbygging vil virke styrende for arealbruken fordi det vil bli lettere å argumentere med ønske om økt vekst og raskere utbygging. Andre hensyn kan dermed lettere bli prioritert lavere. Jf pkt 4.8.

Det regionale planmøtet/*planforum* er brakt inn som en viktig arena. I Østfold er dette møtet allerede innarbeidet som et slikt samordningsforum. Ut fra den positive erfaringen med dette møtet kan vi ikke se behovet for å opprette enda flere grupperinger/fora som kan virke forsinkende og kompliserende, slik det foreslås i pkt 6.1.

Retningslinjen viser i mange av underpunktene til regionale planer. Plan og bygningsloven har ikke lenger krav til hvilke planer som skal foreligge, og det er opp til fylkeskommunen selv å bestemme dette gjennom planstrategiarbeidet. Når det ikke foreligger regional plan, eller den som gjelder er utdatert, vil dette svekke grunnlaget for retningslinjens generelle betydning som virkemiddel.

Førvrig har følgende merknader til enkelte begreper i retningslinjen:

Spredtbygd bebyggelse er et vanskelig begrep. Mange kommuner har en tradisjon for å bygge spredt (enkeltvis) i LNF-områder og får i liten grad fortgang i arbeidet med fortetting og utvikling i lokalsentrene. Å henvise til nærområdene til ”byer og større tettsteder”, vil kunne tolkes vidt, og kan oppfattes som en videreføring av en slik enkeltvis utbygging. Vi ser i praksis at bygging på dyrket mark i en bys nærområde blir regnet som fortetting, og dermed ikke bidrar til den ønskede sentrumsutviklingen. Jf. pkt 3, fjerde ledd.

Begrepet *tilstrekkelig boligbygging* ser vi vil kunne få stor betydning bl.a. som begrunnelse for å kunne frigi dyrket mark. Kommunene har ofte avsatt arealer i et langt perspektiv, og de vil nå få et nytt argument for å la områder som er lite attraktive eller kostbare å bygge ut, vike for raskere løsninger. Befolkningsvekst har vært et sentralt tema i de fleste kommuner i forbindelse med planstrategiarbeidet, men bildet er lite nyansert, og alle vil ha sin del av veksten. Da må de også ha attraktive boliger og tomter å tilby. Så lenge det er mulig å vektlegge "raske" løsninger vil neppe de mer kompliserte prosessene knyttet til transformasjonsområder bli iverksatt. Å drive bypolitikk kan dermed bli enda vanskeligere. Bykommunene gis gjennom forslaget til retningslinjer heller ikke argumenter for å få fart i regionsamarbeidet og arbeidet med felles boligbyggeprogrammer.

Kollektivknutepunkt har vi erfart har mange betydninger, fra busstopp og holdeplass for buss med overgang til annen buss, til holdeplass for overgang mellom to eller tre forskjellige transportmidler (tog, buss, båt, sykkel.. osv.). Når dette ikke er nærmere definert, innebærer det at begrepet fortsatt kan tolkes lokalt. Det åpnes også for at et mulig framtidig knutepunkt er godt nok (uten rekkefølgekrav). Jf. pkt 4.3 første og andre ledd.

Langsiktige grenser for byer og tettsteder er et annet begrep som skaper mye forvirring i planleggingen. I Østfolds fylkesplan betyr grensen i kartet at man skal kunne vurdere arealer innenfor grensen, men det er lagt inn ca fem ganger mer areal enn behovet fram til 2050. Det skal derfor prioriteres strengt innenfor grensen, og bruk av dyrka mark skal unngås (jf. kgl. res til planen). Andre fylker setter strengere grenser, hvor de legger inn et mye mindre spillerom for kommuneplanleggingen. Kommunene setter ofte tettstedsgrensen slik den er definert av Statistisk sentralbyrå, og bruker den som grense for utbygging (f.eks. i kommuneplanen). I prinsippet bør utbyggingsgrensen settes individuelt i kommuneplanens arealdel, men arealet beregnes ofte ut fra tomtebehov til småhusbebyggelse, kun med en forsiktig innregning av transformasjonsområder og fortetting. Her bør det kanskje settes krav til en mer tydelig overordnet målsetting og oppfølging, med økt vektlegging av fortetting og transformasjon. Jf. pkt 4.1 og 6.4. Økt vektlegging av omforming og fortetting med kvalitet ved utvikling av byer og tettsteder er det beste virkemidlet for å ta vare på både naturområder og dyrka mark. Det er viktig å unngå arealkonflikter og å planlegge for å unngå nedbygging av dyrka mark, både i regionale og kommunale planer og i enkeltsaker.

Hensynet til *dyrket mark* blir vurdert forskjellig i landets distrikter og fylker. I Østfold er det mye å ta av, men her er også den beste jorda i landet. For mange kommuner er det å ta i bruk dyrka mark det eneste alternativet til transformasjon og fortetting. Trenden er at forbruket av dyrka mark øker, til tross for en restriktiv praksis. Vårt inntrykk er at den nasjonale målsettingen om økt matproduksjon og selvforsyning er mindre vektlagt enn før. Arbeidet med den tidligere målsettingen om halvering av forbruket av dyrka mark kan bli vanskeligere med den nye retningslinjen. Jf. pkt 4.2. Vi mener vern av dyrka mark bør være en del av hovedmålsettingen, jf. pkt 3.

Plan- og bygningsloven skal være det viktigste virkemiddelet for å oppnå et godt jordvern. Det er derfor svært viktig at statlige planretningslinjer styrker og ikke svekker jordvernet i forhold til dagens RPR for ATP. Slik forslaget foreligger, oppfatter vi at jordvernet svekkes. Jordvern er ikke nevnt som et av målene for planretningslinjen, og retningslinjen beskriver ikke klart nok hvordan jordvern skal prioriteres i pressområder eller utenfor byer og tettsteder. Det er viktig at det vurderes alternativer til å ta i bruk jordbruksarealer og at potensialet for fortetting og omforming er realisert *før* matjorda eventuelt bygges ned. I jordbruksområder påvirker spredt bebyggelse jordvernet både direkte ved nedbygging og indirekte ved å føre til ulemper og begrensninger for jordbruksdrifta på sikt.

Med denne bakgrunn mener vi at jordvern må være *del av målformuleringen* i pkt. 3, videre må også *dyrka mark og kulturlandskap* inn i pkt 4.4, andre ledd. I pkt 5.4 må potensialet for

fortetting og transformasjon ikke bare kreves kartlagt, men også *realisert fullt* ut før det foreslås nedbygging av dyrka mark.

Boligmarkedet er fortsatt slik at det bygges der det er enklest og billigst hvis dette er mulig, - dvs ofte på by- og tettstedsnære jorder. Andre miljøhensyn kan dermed bli satt til side. Ofte argumenteres det med at man oppfyller alle krav om høy utnyttelse og strategisk beliggenhet, men at andre miljøhensyn er vanskelig å oppfylle for eksempel ang. støy. Vi mener det gir et uheldig signal når man legger opp til at "hensynet til utbygging" kan gå foran miljøkrav. Jf .4.8.

Det heter i forslaget til retningslinje at: "Planer som *ikke er i samsvar* med retningslinjene gir grunnlag for innsigelse eller innvendinger." Erfaringene viser at det som regel ikke er andre virkemidler som blir hensyntatt enn innsigelsene, og de må alltid begrunnes godt. Helhetsvurderinger hvor enda flere temaer skal vektlegges vil ofte gjøre et beslutningsgrunnlag mer komplisert. I Pkt 6.7 er begrepet *innvending* brukt uten at det er definert hva det innebærer. I praksis brukes begrepet "faglig råd", med en positiv vinkling. Men erfaringsmessig når verken innvending eller faglig råd fram som virkemiddel. Retningslinjene må derfor ha klare og entydige formuleringer om de skal gi grunnlag for bruk av *innsigelse*.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av

Kjersti Gram Andersen e.f.
miljøverndirektør



Geir Gartmann
seniorrådgiver

Saksbehandler: Geir Gartmann

Kopi til:

Statens vegvesen Region Øst	Postboks 1010 Skurva	2605	Lillehammer
Østfold fylkeskommune	Postboks 220	1702	Sarpsborg