



Møre og Romsdal  
fylkeskommune

## saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
08.10.2013	60497/2013	Max Ingar Mørk, Gry Halvorsen, Jonas Solheim

Saksnr

Utval  
Fylkesutvalet

Møtedato  
28.10.2013

### **Samordna bolig-, areal- og transportplanlegging - framlegg til nye statlege planretningslinjer - fråsegn ved høring**

Vedlegg til saka: framlegg til nye SPR

#### **Bakgrunn**

Miljøverndepartementet har sendt utkast til "Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging" på høring. Planretningslinjene vil avløse gjeldande "Rikspolitiske retningslinjer for samordnet real- og transportplanlegging" (RPR) frå 1993. Desse hadde som mål å fremme *"effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsningar, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikk-sikkerhet og effektiv trafikkavvikling"*.

Målet i dei nye retningslinjene er mykje det same, og utdjupa slik: Utbyggingsmønster og transportsystem skal utviklast med sikte på å fremme kompakt utvikling av byar og større tettstader, redusere transportbehovet og styrke grunnlaget for klima- og miljøvenlege transportformer. Det skal leggest vekt på å finne løysingar som gir korte avstandar mellom bustader, arbeidsplassar, handel og andre private og offentlege tenestetilbod, og som reduserer behovet for bilbruk. I sentrale by- og tettstadsområde og rundt kollektivknutepunkt skal det leggest til rette for høg arealutnytting, fortetting og transformasjon.

Kunnskap og erfaring gjennom tjuve års praktisering av gjeldande RPR har vist at oppdatering og presisering er nødvendig. Ikkje minst har kunnskapen om klima utvikla seg voldsomt i desse åra, men også kunnskapen om tettstadutvikling og bærekraftig transport, om fortetting og jordvern.

Bustader er særskilt nemnt og nytt i tittelen på retningslinjene. Ein må sjå dette i samanheng mellom anna med den folketalsauken ein ser særleg i dei store byregionane, men elles i byar generelt. Bustaden er så og seie "arnestaden" for folk sin daglege ferdsel, og lokalisering av større bustadområde har stor påverknad på transportvolumet. Retningslinjene vil gjelde for heile landet, men i område med mindre folketalsvekst kan det planleggast for meir differensiert busettingsmønster.

Det er ein føresetnad at rammer for utbyggingsmønster og transportsystem skal fastsetjast gjennom regionale planprosessar. Desse skal avklare utbyggingsstruktur og hovudtrekka i transportsystemet. Dei skal også avgrense by- og tettstadområde, og legge rammene for lokalisering av regionale handels- og sørvisfunksjonar. Dette skal gjerast ut frå regionale heilskapsvurderingar tilpassa eksisterande tettstad- og senterstruktur. Det ligg til saka at statlege samferdselsmynde samstundes må samordne arbeidet med konseptvalutgreingar, bypakkar m.v. Når det gjeld nasjonale

samferdselstiltak legg ein opp til meir aktiv bruk av statlege reguleringsplanar for at prosessane skal bli raskare og meir effektive.

### Vurdering

Fylkesrådmannen vil først slå fast at måla som er signalisert i forslaget i stor grad fell saman med mål vedtekne i det regionale planverket.

Forslaget er drøfta i samråd med samferdselsavdelinga. Fylkesrådmannen registrerer at forslaget til nye retningslinjer er vesentleg meir utfyllande enn gjeldande RPR. Forslaget er også samordna med utkastet til ny statleg planbestemmelse for lokalisering av kjøpesenter og handel (eigen sak) slik at dei to regelverka utfyller kvarandre utan å vere i motstrid. Til saman utgjer dette ei betre og meir føreseieleg verktøy for samordna planlegging. Dette er i utgangspunktet positivt.

Vi registererer også at det er opna for at ein kan gjere lokale og regionale skjønsvurderingar (§ 2). At dette er nevnt eksplisitt, er nytt. Det opnar for tilpassa løysingar, og viser at ein i retningslinjene har teke høgd for at utfordringane ikkje nødvendigvis er dei same i heile landet. Ulempen med ein slik "generalpassus" er likevel at alle typar avvik kan forklarast med lokal tilpassing, særleg i dei mange mindre sakene, der verknaden isolert er liten men der summen til slutt er avgjerande.

Fylkesrådmannen innser at det vil vere svært vanskeleg å definere grenser for lokaltilpassing. Eit betre utgangspunkt vil truleg vere å definere føreseieleg og klart kva tid ein sak har nasjonal interesse. Fylkeskommunen må sjølv definere dei regionale interessene. Forslaget er ikkje klart på dette punktet, og det vil vere nødvendig å prøve nokre konkrete saker gjennom motsegn/klage. Gjeldande RPR er prøvd berre gjennom eit svært lite tal saker, og mest i det sentrale austlandsområdet.

Ei rekkje av dei omgrepa som er nytta i forslaget må bli nærare definert (til dømes i eigne kommentarar, slik som det er gjort i RPR om barn og unge) for å tydeleggjere kva som er meint. Viktige omgrep her er t.d:

- byregionar, byar og tettstader: Alle omgrepa er utydelege i den forstand at det ikkje er klart kven som definerer dei og korleis dei er definert. Statistisk sentralbyrå definerer til dømes "tettstad" med utgangspunkt berre i ei samling bustader. Det er uheldig at omgrepet vert nytta på fleire ulike vis utan at dette er drøfta. Og når vert ein tettstad "større"? "By" er kanskje noko tydelegare, men framleis eit omgrep som kommunesentrum kan pynte seg med utan at staden i gjengs forstand vert oppfatta som by. Når det gjeld "byregion" eller "region" generelt, trengs også ein referanse. Er det til dømes arbeidspendlinga som skal ligge til grunn for definisjonane? Omgrepsbruket er særskilt utfordrande i eit fylke som vårt, med mange "tettstader" tentativt i grenselandet mellom "mindre" og "større", og i tillegg ein del "tettstader" i SSB-forstand utan vesentleg andre tilbod/funksjonar enn bustad. Formuleringa "utanfor byer og større tettstader" og "spreidd bebyggelse" gir utfordringar tilsvarande.

"Tenleg fordeling" (§3 nest siste avsnitt) og "god regional fordeling" (§4 første avsnitt) er heilt opne for skjøn gir ingen reelle avgrensingar (jamfør § 2. 1. ledd). Kven skal veksten fordelast tenleg mellom? Er det kommunegrensene som her er avgjerande? Grunneigarane? Kva er regional fordeling; er det innan eller mellom regionane, og kva regiondefinisjon er lagt til grunn? Same problematikkk er knytt til omgrep som "utover det som er typisk" (4.3.1) og "viktige stadkvalitetar" (4.3.1),

Eit nytt grep som er teke, ser ut til å være at kollektivtrafikk, gange og sykling skal være premissgivande for fortetting, transformasjon og utbyggingsmønster. Dette er tenkt å skulle redusere behovet for biltransport og er heilt i tråd med føringar og satsingar i Nasjonal Transportplan 2014 - 2023.

Dette er eit interessant og kanskje nødvendig grep, og i samsvar med fylkeskommunen sitt planverk, likevel svært krevjande å gjennomføre. Ein føresetnad er mellom anna at fylkeskommunene vert sett i stand til å følgje opp den planlagde utbyggingsstrukturen i vekstområda gjennom å utvikle et vesentlig betre og meir attraktivt kollektivtilbod enn i dag. I rammeoverføringane dei tre siste åra er det ikkje ein gong kompensert for den kostnadsveksten i kollektivtransporten som ligg utanfor fylkeskommunene sin kontroll. Situasjonen per i dag i Møre og Romsdal er derfor at kollektivtilbodet må skjerast ned. Vi ser positivt på at retningslinene har dette som eit punkt, og ventar at ein følgjer opp også gjennom økonomiske rammevilkår.

Når det gjeld kollektivknutepunkt som utgangspunkt for fortetting og høg arealutnytting (m.a. § 4.3.1) høyrest dette i utgangspunktet positivt ut, og fylkesrådmannen stør intensjonen. Det er likevel behov for ei viss presisering av omgrepet "kollektivknutepunkt". Er det til dømes riktig å inkludere flyplassar her, som i stor grad er møtestad mellom fly/buss/tog/taxi? Departementet bør i tillegg vere klar over at nokre kollektivknutepunkt er møtestader for overgangar mellom ulike bussar i langdistansenetten, der ingenting anna enn haldeplass er å finne i dag. Krifast-krysset mellom E39 og Rv70 i Kristiansund kommune er ein slik stad. Fylkesrådmannen ser det som lite tenleg å legge til rette for at veksten i den aktuelle regionen vert retta mot dette knutepunktet. Vi har andre liknande knutepunkt i ulik skala.

Fylkesrådmannen registrerer at folkehelseperspektivet er teke inn i retningslinene. Dette er positivt fordi både transport og arealbruk, og korleis desse spelar saman, påverkar folkehelsa i stor grad.

Når det gjeld tilvisinga til Rikspolitisk bestemming (RPB) om kjøpesenter i § 4.6, er denne for såvidt uproblematisk, men sjå eigen sak om denne. Vi vil likevel kommentere at ein nemner handelsverksemd samfengt med andre publikumsretta private og offentlege teneste- og sørvisfunksjonar, inkludert statlege verksemdar, institusjonar og føretak. Fylkesrådmannen stiller spørsmål om kvifor kjøpesenter er i ei særstilling med eigne RPB, dersom intensjonen med samtlege tiltak er å "støtte opp om utvikling av levende by- og tettstadsentra".

Vi vil også kommentere § 4.1 som stiller krav om at rammer for utbyggingsmønster og transportsystem skal fastsetjast i regionale planar. Gitt regionale planar sin juridiske status er det svært uklart i kva grad utbyggingsmønster i realiteten vert "fastsett" i desse planane. Sjølv om ein må føresette stor grad av medverknad både frå kommunar og statlege organ, vil planen heller ikkje i seg sjølv utløyse gjennomføring utover det som gjeld fylkeskommunen sine eigne ressursar. Ikkje mindre vert eksplisitt kravd "brede alternativvurderingar og konsekvensutgreiingar" (§5.1). Dersom ein skal ta dette kravet alvorleg, vil det utløyse store kostnader knytt til planarbeidet, med kjøp av eksterne tenester innafor analyseområde der fylkeskommunen sjølv ikkje har kompetanse, og med stor risiko (?) for at resultatet ein planlegg for ikkje vert oppnådd. Fylkesrådmannen vil ikkje motsette seg dette kravet, men ventar at det vert fulgt opp gjennom ulike statlege sektoretatar si tilnærming til og medverknad i den regionale planlegginga.

Når det gjeld utgreiingskravet i § 5.1 eksplisitt, er dette lett å oppfatte som eit "understatement" om at den strukturelle, gjennomgripande samfunnsutviklinga ikkje på det noverande tidpunktet er underlagt breie alternativvurderingar og konsekvensutgreiingar. Fylkesrådmannen vil delvis vere samd i ein slik påstand. Dette har å gjere med at forskrifta om konsekvensutgreiingar for ein stor del vert gjort gjeldande først *etter* at det er teke avgjerd om strukturelle grep, og dei ein-skilde, konkrete prosjekta vert losa inn i plan- og bygningslova. Dermed vert også dei sentrale spørsmåla om alternative strukturar utelatne med tilvising til at avgjerd er teke. KVV for større vegprosjekt bøter til ein viss grad på dette, men dette er prosessar som ikkje i like stor grad sikrar offentleg medverknad.

Det er ingenting i KU-forskrifta som er til hinder for at dei same spørsmåla (som i KVV) kan bli besvart gjennom KU etter plan- og bygningslova. Føresetnaden er likevel at der finst ein planleggar med statleg eller regionalt mandat som samstundes også kan ta avgjerd om gjennomføring, og ikkje minst at viktige premissleverandørar (les statlege sektoretatar) finn det relevant å delta i prosessane. Det ligg i dette at fylkesrådmannen ikkje har merknader til § 6.8 om statleg reguleringsplanlegging for å korte planprosessane i viktige nasjonale og regionale samsferdselsaker.

#### Konklusjon

Fylkesrådmannen er samd i at det er stort behov for å sjå bustad-, areal- og transportplanlegging i samanheng, og at det er stort behov for oppgradering av RPR frå 1993, ikkje minst for at retningslinene skal ha "kjøt på beinet" og vere tenlege i praktisk forvaltning. Vi er også samd i at utbygginga må ha utgangspunkt i breie og omfattande analyser om utviklingstendar, alternativ og årsakssamanhengar. Regionale planar kan vere eit verkty for å oppnå dette, men det fordrar oppfølging også gjennom økonomiske rammes frå staten.

Vi viser elles til detaljar om ein-skilde punkt ovanfor.

#### **Forslag til vedtak:**

Fylkesutvalet i Møre og Romsdal sluttar seg til fylkesrådmannen sine vurderingar og tilrådingar i saksframlegget.

Ottar Brage Guttelvik  
fylkesrådmann

Ole Helge Haugen  
fylkesplansjef