



Statens vegvesen

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO
☐

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/innvalgsnr:
Hanne Caroline Hvidsten - 98005853
Bjørn Sandelien - 97651289

Vår referanse:
2013/102916-003

Deres referanse:
13/3047

Vår dato:
21.10.2013

U

Høringsuttalelse - nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Vegdirektoratet synes det er positivt at Miljøverndepartementet har lagt fram forslag til nye planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det er viktig både å ha retningslinjer og at de er oppdatert for at Statens vegvesen skal kunne følge opp nasjonale miljø- og transportpolitiske mål på en god måte. Vi ser at de nye retningslinjene vil være et bedre grunnlag for å følge opp de nasjonale miljø- og transportpolitiske målene i St. meld. 26 (2012 – 2013) Nasjonal transportplan 2014 - 2023 enn dagens retningslinjer.

De gjeldende retningslinjene har vært et nyttig verktøy for Statens vegvesen for å følge opp nasjonale miljø- og transportpolitiske mål, og vi mener det er viktig at de reviderte retningslinjene kommer ut med minst samme styrkegrad. Vi stiller oss i hovedsak positive til de endringene forslaget innebærer, men vi har forslag til noen viktige forbedringer som vil bidra til større måloppnåelse og enklere oppfølging.

Statens vegvesen ønsker å bidra i det videre arbeidet med ferdigstilling av planretningslinjene, og vil peke på at også øvrige transportetater, særlig Jernbaneverket, bør involveres. Transportetatene samarbeider om å utarbeide forslag til Nasjonal transportplan, og retningslinjene er viktige som oppfølging av Nasjonal transportplan i den kommunale og regionale arealplanleggingen.

Generelle merknader

Målkonflikter. Retningslinjene sier lite om prioriteringer og hvordan prioriteringer mellom ulike mål og hensyn skal avveies. Vi hadde håpet at det nye forslaget skulle gi et bedre grunnlag for prioritering mellom hensyn enn det de gjeldende retningslinjene gjør. Eksempelvis mener vi at det ved kollektivknutepunkt er behov for sterkere føringer for hvordan ulike motstridende hensyn og mål skal avveies. Det kunne vært sagt eksplisitt at utbyggingshensyn i viktige kollektivknutepunkt kan prioriteres på bekostning av vern av dyrka mark og støy- og luftproblematikk. Høringsforslaget gir faktisk et sterkere vern av

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 Oslo

Telefon: 02030
Telefaks: 22 07 37 68
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Regnskap
Båtsfjordveien 18
9815 VADSØ
Telefon: 78 94 15 50
Telefaks: 78 95 33 52

dyrka mark i byregioner/byer og større tettsteder, jf. formulering i punkt 4.2 enn gjeldende retningslinjer.

Differensiering by/land. Planretningslinjene legger opp til en differensiering mellom by og land. Vi mener det er riktig å differensiere retningslinjene noe avhengig av geografi, men det er uklart hva som faller utenfor begrepet «byer og større tettsteder». Begrepet gir stort rom for tolkning. Fortetting og høy arealutnytting er koblet til byer og større tettsteder, mens det er mer uklart hva som gjelder for mindre tettsteder. Slik vi oppfatter høringsforslaget åpnes det opp for etablering av boligfelt som satellitter fristilt fra eksisterende sentra og infrastruktur for miljøvennlig transport, til tross for at dette vil føre til økt bruk av privatbil og dermed vanskeliggjør målet om redusert transportbehov, mer kollektivtrafikk, gåing og sykling. Det kan være riktig å ivareta kvaliteter ved spredtbygd bebyggelse, men vi mener at hovedtyngden av ny boligbygging også utenfor større tettsteder og byer bør bygge opp om og styrke eksisterende tettsteder og mindre sentra i distriktene. Fortetting og tettstedsutvikling er relevante plangrep som bidrar til redusert transportbehov ved at flere kan gå eller sykle til funksjoner i nærmiljøet. Vi ser det som svært uheldig dersom de nye planretningslinjene medfører at konsentrert utbygging og fortetting kun vektlegges i byer og større tettsteder. Videre vil det ha negative helsemessige og kostnadmessige konsekvenser. Eksempelvis vil spredt utbygging medføre økte kostnader til skoleskyss, og det vil vanskeliggjøre situasjonen for kollektivtransport i distriktene. Transport som velferdsgode bør komme alle til gode, eksempelvis bør barn og unge ha mulighet til å kunne gå eller sykle til og fra skole og aktiviteter. Den foreslåtte avgrensningen vil gjøre det vanskeligere å de nasjonale miljø- og transportpolitiske målene. Vi foreslår derfor at retningslinjene benytter begrepet «tettsteder» i stedet for «større tettsteder» (ref. bl.a. punkt 3, 4.2 og 4.3). Dersom begrepet «større» skal brukes i enkelte av punktene, bør det defineres ut fra innbyggertall, og det bør samtidig klargjøres hvilke forventninger det er til samordning av bolig-, areal- og transportplanlegging i de mindre tettstedene.

Grunnlag for innsigelser. Med bakgrunn i at retningslinjene gir stort rom for tolkning, samt den manglende prioriteringen av ulike målkonflikter og hensyn, åpnes det for faglig skjønn med hensyn til hva som gir grunnlag for innsigelse. Vi anbefaler at det gis råd med tanke på denne skjønnsutøvelsen gjennom veiledning og kompetansebygging.

Effektive planprosesser og bruk av statlig plan. Hensikten med det nye forslaget er blant annet å bidra til bedre og mer effektive planprosesser. Vi kan ikke se at forslaget til planretningslinjer har i seg vesentlige elementer for mer effektive planprosesser utover økt bruk av statlig plan. Vi vil derfor peke på at oppfølging av en rekke andre tiltak foreslått i Nasjonal transportplan er nødvendig for å gjøre planprosessene mer effektive.

Begrepsbruk: «redusere» versus «begrense». Målet i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 om at persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange er innarbeidet i forslaget til planretningslinjer. Dette er positivt. I tråd med dette heter det nå i punkt 4.2 at «Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes slik at transportbehovet i byregioner, byer og større tettsteder reduseres ...», mens det i retningslinjene fra 1993 ble brukt «begrenses» for tilsvarende budskap. Vi mener at de nye retningslinjene i enda større grad burde bruke ordet «redusere» i stedet for «begrense». Det gjelder for eksempel i punkt 4.5. I fjerde avsnitt bør det stå: «Tiltak for å redusere personbiltrafikken, herunder parkeringsrestriksjoner, bør tas i bruk [...]» og i punkt 5.2 bør det stå «Tiltak for å redusere privatbiltrafikken må inngå i vurderingene». NTP-meldingens mål som også er i samsvar med

et tilsvarende mål i Klimameldingen (Meld. St. 21, 2011-2012), er ambisiøst og tilsier en kraftfull oppfølging i statlige retningslinjer.

Begrepsbruk: «må», «bør» og «skal». Høringsforslaget legger opp til en fleksibilitet gjennom ulik bruk av *må*, *bør* og *skal*. Vi vil anbefale at det tas en gjennomgang slik at det er klarert hvor det er mulighet for å avvike fra hovedprinsipp i retningslinjene og konkretisert når det kan foretas tilpasninger. Eksempler på retningslinjer der vi mener begrepsbruken må endres fra *bør* til *skal/må* følger lenger ned i vår uttalelse.

Konkrete merknader

Merknader til punkt 4 Retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

- Begrepet «knutepunkter for kollektivtrafikken» er ikke entydig. I Statens vegvesens arbeid med handlingsprogrammet for 2014 – 2017 er det samarbeidet med fylkeskommunene for å definere hva som er viktige kollektivknutepunkt og viktige kollektivtraseer, som grunnlag for en samlet innsats. Erfaringene er at det er stor lokal variasjon med hensyn til hva som vurderes som viktig, og at nasjonale definisjoner ikke er så godt egnet, og at dette bør vurderes lokalt.
- Formuleringen i punkt 4.3, andre avsnitt, «I områder med mindre befolkningspress [...]» er lite presis og åpen for tolkning. Vi mener at avsnittet bør fjernes, jf. våre kommentarer om «differensiering by/land» over. Alternativt bør det skrives om til «I områder med *lite* befolkningspress og hvor lokale myndigheter ønsker å øke attraktiviteten for bosetting, er retningslinjene ikke til hinder for at det kan planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster. Utbygging i slike områder bør i størst mulig grad bygge opp rundt eksisterende tettstedssentrum og bidra til redusert transportbehov.
- I punkt 4.5 bør det legges til at kommunen aktivt bør ta i bruk parkeringsrestriksjoner som et virkemiddel for å nå målsetningene knyttet til ønsket byutvikling. Parkeringspolitikken skal understøtte målet om et levende og attraktivt sentrum, herunder målsetninger om bærekraftig by- og tettstedsutvikling. I utformingen av detaljene bør det tas hensyn til tilrettelegging for elbiler.
- I teksten i punkt 4.6, annet avsnitt, første setning antar vi at ordet «bør» eller «skal» har falt ut.
- I teksten om godstransport, punkt 4.7, mener vi at «bør» må byttes ut med «skal»: «Godstransportvirksomhet skal lokaliseres til områder med god tilgjengelighet [...]».
- I punkt 4.8 står det at «Ved utforming av boligområder og trafikksystem bør det tas hensyn til statlige normer og retningslinjer for miljøkvalitet». Vi mener at begrepet *bør* burde byttes ut med *skal*.
- I teksten om universell utforming (punkt 4.9) brukes uttrykket «så langt som mulig». Dette kan vi akseptere, da det ikke vil være mulig å få til optimale løsninger overalt. Vi mener imidlertid at begrepet «bør» må erstattes med «skal». Begrepet «tilgjengelighet for alle» kan tas ut. Begrepet brukes nå i stadig færre sammenhenger og mange bruker også «universell utforming» synonymt med «tilgjengelighet for alle». Hvis man legger ulik betydning i begrepene, vil det dessuten være slik at en målsetting om universell utforming kan sies å favne videre enn en målsetting om tilgjengelighet for alle. Derfor bør den første setningen i punkt 4.9 være: «Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem *skal* så langt som mulig baseres på prinsippene om universell utforming». Ordlyden i tredje setning i punkt 4.9 bør også

endres gjennom bruk av «skal» i stedet for «bør», slik som i setning nummer en. Det kan også være ønskelig å eksemplifisere hva universelt utformede reisekjeder er. Vi foreslår ny tredje setning slik: «Gjennom samordning av areal- og transportplanleggingen skal det bygges opp under universelt utformede reisekjeder, gjennom blant annet planer for sammenhengende gang- og sykkelvegnett i byer og tettsteder.»

Merknader til punkt 5 Beslutningsunderlaget


- I punkt 5.3 regner vi med at det er en skrivefeil i tredje setning. Her må det stå «utnyttelsesgrad» og ikke «utnyttelseskrav».

Merknader til punkt 6 Offentlige myndigheters ansvar i planleggingen

- I punkt 6.3 står det at statlige samferdselsmyndigheter må samordne sitt arbeid med konseptvalgutredninger, bypakker og helhetlige bymiljøavtaler med regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Hva dette vil innebære i praksis vil bli klargjort gjennom videre arbeide med grunnlaget for bymiljøavtaler. Vi er kritiske til at det står at regionale areal- og transportplaner skal legges til grunn for forpliktende bymiljøavtaler. Her mener vi det må være en gjensidig tilpasning. Dersom en regional areal- og transportplan uforbeholdent skal legges til grunn, kan dette svekke grunnlaget for ev. kursendring som bør inngå i en helhetlig bymiljøavtale. Det må være åpning for at regional eller interkommunal plan endres dersom det er nødvendig for å nå mål i bymiljøavtalen. Vi viser her til de generelle krav som er satt til rammer, avklaringer og vedtak i slike avtaler i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023. For arealplanlegging er følgende krav satt: «Regional eller interkommunal arealplan etter plan- og bygningsloven er vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert i tråd med målene i den helhetlige bymiljøavtalen,» (jf. boks 9.1 i meldingens kapittel 9.5).
- Punkt 4.7 kan gi inntrykk av at «innsigelse» og «innvending» er alternative virkemidler til alle typer planer. Vi antar at begrepet «innvendinger» sikter til der berørte myndigheter har «vesentlige innvendinger» mot regionale planer og krever at planen bringes inn for departementet, jf. pbl § 8-4. Vi foreslår derfor følgende formulering som erstatning for første setning: «Kommunale arealplaner som ikke er i samsvar med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse fra berørte regionale og statlige myndigheter. Tilsvarende kan regionale planer som ikke er i samsvar med retningslinjene gi grunnlag for innvendinger mot planene».

Seksjon for planlegging og grunnnerverv
Med hilsen


Gyda Grendstad
Avdelingsdirektør


Hanne Caroline Hvidsten

Kopi: Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO