



## Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Vår dato:

27.08.2021

Vår ref:

2019/8878

Deres dato:

05.05.2021

Deres ref:

201845692-120

Trøndelag fylkeskommune  
Fylkets hus, Postboks 2560  
7735 STEINKJER

Saksbehandler, innvalgstelefon

Thomas Møller, 74 16 81 26

## Høringsuttalelse til regional plan for arealbruk i Trøndelag

Statsforvalteren har mottatt Regional plan for arealbruk i Trøndelag til uttalelse. Under følger innspill til planen på Statsforvalterens ulike fagområder:

### Overordnede føringer

Statsforvalteren i Trøndelag er positiv til at det nå utarbeides en ny Regional plan for arealbruk (RPA) som tar sikte på å bidra til en mer bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag.

Statsforvalteren har fått anledning til å komme med innspill underveis, både i formelle fora og i mer uformell dialog på saksbehandlernivå. Det setter vi stor pris på.

Statsforvalteren slutter seg til de utvalgte temaene som er organisert under hovedkapitlene: «Attraktive byer og livskraftige distrikt» og «Naturbasert næringsutvikling». Disse adresserer saksfelt som vil være viktige å forvalte på en god måte i Trøndelag i årene som kommer. Fokuset på FNs bærekraftsmål og klimaomstilling og folkehelse som gjennomgående tema er helt riktig etter vår vurdering.

RPA dekker bredt både i beskrivelser, mål og retningslinjer. Planens funksjon er viktigst der den kan få funksjon som premissleverandør for planlegging i den enkelte kommunen, ved å tydeliggjøre hensyn som er viktige å ta hensyn til i Trøndelag innenfor de ulike sektorområdene. I tillegg kan den tjene en rolle der planlegging må skje koordinert og samordnet på tvers av kommunegrensene.

Noe av bakgrunnen for at Statsforvalteren hele veien har stilt seg så positiv til dette arbeidet er de gode og høye ambisjonene som ble skissert innledningsvis i planprosessen. Fra planprogrammet kom det frem at RPA tok mål av seg å tydeliggjøre en bærekraftig og differensiert arealpolitikk i hele Trøndelag, tilrettelegge for en fremtidsretta, effektiv og samordnet arealutvikling i hele Trøndelag og være et godt styringsverktøy. Videre skulle RPA avveie og omsette nasjonale målsettinger og retningslinjer til gode helhetsløsninger for Trøndelag.

Statsforvalteren er i dag usikker på om høye ambisjonsnivået fra oppstart er innfridd. Tilbyr RPA en stedstilpasset tolkning av de nasjonale føringene for planlegging og arealbruk som passer for de ulike delene av Trøndelag?



Det fremgår jo av for eksempel:

- *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging,*
- *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og*
- *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging*

- at praktiseringen av disse skal **tilpasses lokale og regionale forhold**. Dette etterstrebtes i dag, men det skjer fra sak til sak uten en omforent regional prioritering eller policy for hvilke deler av Trøndelag som skal underlegges sterkere forventninger enn andre. Statsforvalteren opplever også at kommunene i stor grad etterspør en tydeligere differensiering når det kommer til hvordan krav og føringer skal gjelde. Det er stor forskjell på bykommunene med stort press på arealene og distriktskommunene som opplever befolkningsnedgang. Statsforvalteren mener at Regional plan for arealbruk kan være en unik arena nettopp for å konkretisere hvordan de nasjonale føringene skal oversettes til trøndersk – slik at disse kan etterleves på en måte som er bedre tilpasset lokale forhold i de ulike deler av Trøndelag.

Et viktig tema kan illustrere dette: Alle innbyggere og kommuner i Trøndelag står overfor utfordringene som følger av klimaendringer, tap av naturmangfold eller nedbygging av dyrkajord, og alle må ta sin del av jobben for å møte disse utfordringene. Et konkret grep i så måte er å utnytte de utbyggingsarealene vi allerede har på en best mulig måte, slik at presset på å ta i bruk nye arealer blir mindre, samtidig som vi tilrettelegger for klimavennlige transportløsninger - men hvor strenge krav skal man i så fall stille til de ulike delene av Trøndelag? Her vurderer Statsforvalteren at RPA kan være et viktig styringsverktøy, men i så fall må den bli mer konkret enn foreliggende forslag. Statsforvalteren stiller bl.a. på denne bakgrunn spørsmål om hvor mye lenger denne planen egentlig tar oss, sammenlignet med de nasjonale føringene vi allerede har, og som vi forholder oss til i dag?

Statsforvalteren er kjent med at fylkespolitikkerne underveis har gitt føringer som gjør RPA mer veiledende i form og justert formuleringer som kunne oppfattes sentraliserende av hensyn til distriktperspektivet. Statsforvalteren har også oppfattet signalene fra en del kommuner som stiller seg skeptiske til forslaget til ny RPA. De ønsker ikke enda en sentral føring som kan legge begrensninger på det lokale handlingsrommet i sin behandling av plansaker.

Statsforvalteren har respekt for de politiske vurderingene og prioriteringene som gjøres. Fra vårt ståsted stiller vi imidlertid spørsmål ved om planen ikke samtidig mister mye av det som den hadde som ambisjon å gi til kommunene. Vår vurdering er tvert imot at en tydeligere RPA kunne gitt lempeligere krav for en del kommuner på noen områder, mens andre ville måtte forholde seg til samme kravene som i dag, men heller ikke strengere. I tillegg ville dette bidratt til mer forutsigbarhet for alle parter.

Gitt definisjonen av «lokalsenter» i RPA er vår vurdering at de fleste funksjoner kan planlegges mer eller mindre overalt. Statsforvalteren stiller spørsmål ved om dette er en god måte å ivareta målet om balansert utvikling i hele Trøndelag på, eller om en mer regionvis tenkning bedre kan bidra til å styrke de ulike delene av Trøndelag. På samme måte vurderer vi at det er fullt mulig å ivareta distriktperspektivet i planen selv med klare retningslinjer som synliggjør et tydeligere handlingsrom innenfor rammene av de nasjonale retningslinjene, og gir alle parter bedre forutsigbarhet?

I sammendraget s. 6 står det at regionsentrene og lokalsentrene må utvikles slik at de blir mer tilgjengelige og attraktive for flere innbyggere. Statsforvalteren er ikke uten videre enig i at det må være et mål at alle flere sentra skal få flere innbyggere, hvis dette for eksempel bidrar til at dyrka jord bygges ned eller at bokvalitet reduseres hvis tettheten blir for høy (støy, støv uteopphold, utsikt)



Hovedfokus for pressområdene bør være god arealutnytting samtidig som sentrene utvikles til eller forblir tilgjengelige og attraktive for innbyggerne som allerede bor der. Å spre veksten til flere deler av Trøndelag vil bidra til en balansert utvikling i fylket.

### **Landbruk**

Det har vært en lang og god prosess med regional plan for arealbruk, med gode muligheter for medvirkning hele veien. Innspill vi tidligere har kommet med har i stor grad blitt hensyntatt. Fortsatt ser vi en del ting som kan forbedre planen og kommer her med en del konkrete endringsforslag.

### Næringsstruktur

En utfordring som omtales i planen er at: «Næringslivet i de mest sentrale kommunene har over lengre tid vært konsentrert om bransjer som vokser, mens deler av næringslivet i distriktskommunene i større grad har vært konsentrert til bransjer med nedgang i sysselsettingen», «Urbanisering og sentralisering er globale megatrender. Trøndelag må møte denne utviklingen med å tilby attraktive sentre i hele fylket» og «Siden 2010 har 90 % av befolkningsveksten kommet i aksene mellom Orkanger/ Melhus og Steinkjer». Vi mener disse utfordringene er så store at det ikke vil være tilstrekkelig å tilby attraktive sentre i hele fylket samt tillate spredt utbygging i distriktene for å møte dem. Kanskje bør det være et tiltak i handlingsplanen å se nærmere på hvordan disse utfordringene kan møtes.

### Parkeringspolitikk

Det står mye bra i kap 4.2.9 PARKERINGSPOLITIKK. Særlig når det gjelder bakkeparkering anbefaler vi å gi sterkere føringer enn å bruke «bør». For byvekstkommuner mener vi det i utgangspunktet ikke må være noe bakkeparkering (unntak kan gjøres for HC-plasser o.l). For øvrige sentra må det være maksimumskrav som begrenser bakkeparkeringen. Dette er noe vi uansett kommer til å fortsette å kreve med bakgrunn i SPR-BATP.

### Minimumskrav for boligtetthet

I Regional plan for gamle Nord-Trøndelag står bl.a. følgende som en av flere regionalpolitiske retningslinjer for byene: «*Ved utbygging i sentrum og ved kollektivknutepunkt skal det legges opp til fortetting og transformasjon. I sentrumskjernen kreves høyere tetthet enn ved utbygging i omkringliggende boligområder. Ved utbygging i sentrumskjernen bør minimum 6 boenheter per dekar legges til grunn, med avtrapping til 3 boenheter per dekar i tilstøtende områder med kort avstand til kollektivknutepunkt.*» Vi opplever det som nyttig med en såpass konkret retningslinje når planer skal vurderes. Planen er vedtatt i 2013. *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* ble fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014. Disse skal legges til grunn ved planleggingen. Med disse er fokuset på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon blitt større. Vi hadde derfor ønsket og forventet at den nye regionale planen for hele Trøndelag inneholdt mer konkrete føringer når det gjelder minimumskrav for boligtetthet. Vi har tidligere kommet med konkrete forslag til dette.

På side 37-38 i planen som er på høring står det om omforming og fortetting. Her er det nevnt at i større byer som Trondheim setter kommuneplanen krav om minst 10 boliger per dekar i de mest sentrale områdene og at det på mindre steder kan være mer naturlig med noe lavere tetthet. Det er forklart hvilken tetthet man får med ulike typer utbygging. Det er bra. Setningen «Fortetting bør aldri gå på bekostning av bo- og steds kvalitet» synes litt bombastisk. Med fortetting vil det ofte være noen som mener de har fått redusert bokvaliteten sin, f.eks. i form av redusert utsikt. God utnyttelse er et tema vi fortsatt kommer til å være opptatt av i planprosesser.

### Spredt utbygging



På side 38 står dette: «Spredt utbygging kan også være en mulighet for vekst og bosetting i hele Trøndelag. Muligheten for å kunne bo i enebolig med god plass rundt seg er et av fortrinnene distriktskommuner kan tilby. I de delene av Trøndelag der det er lite press på arealene, skal det tillates et mer differensiert utbyggings- og bosettingsmønster dersom det bidrar til ny bosetting og styrker eksisterende grender og tjenester.» Vi foreslår å ta inn følgende setning etter andre setning i avsnittet: «Også for å opprettholde landbruks- og matproduksjonen i områder langt fra sentrumsområdene kan muligheten for spredt bosetting være viktig, både for dagens yrkesutøvere og for framtidig rekruttering til næringen, såfremt utbyggingen ikke skjer på en uheldig måte for landbruksinteressene.»

Vi har tidligere foreslått at følgende avsnitt bør endres/tas ut:

«Fordelene med å tillate spredt utbygging i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR) må veies opp mot transportbehov, hensynet til næringsinteresser, jordvern, natur- og kulturverdier og vann- og grunnforhold, samt god utnyttelse av og tilgang til eksisterende infrastruktur. Spredt utbygging må også avveies mot tilgang til hverdagsfunksjoner og sosiale møteplasser, bærekraftig tjenestetilbud for innbyggerne i ulike livsfaser, god stedsutvikling og det å styrke lokale senterfunksjoner og -tilbud. Se kapittel 4.2.4».

Vår begrunnelse for dette var at uansett om man tenker på dispensasjon, avsatte LNFR spredt-områder eller regulerte grendefelt vil det være feil om spredt utbygging skal gå på bekostning av jordvernet. Søknader om dispensasjon for fradeling av boliger på bekostning av jordvernet vil vi normalt fraråde og påklage. Forslag om nye LNFR spredt-områder der det ikke er tatt inn lokaliseringkriterier som sier at det ikke skal bygges på dyrka mark vil vi normalt fremme innsigelse til. Boligfelt/grendafelt på dyrka mark vil normalt også bli møtt med innsigelse. I områder med spredt utbygging vil det som regel være nok andre arealer å bygge på.

I planen vi nå har på høring er dette imøtekommet ved å ta inn en ekstra setning i nevnte avsnitt om at hensynet til jordvernet står spesielt sterkt. Vi mener fortsatt at avsnittet kan være villedende. Vi foreslår derfor i tillegg at denne setningen endres slik: «...hensynet til næringsinteresser, landbruksinteresser, natur- og kulturverdier...»

#### Jordvern

R12 under jordvern-kapitlet begynner å bli komplett, men vi mener det mangler et par punkter om dyrkbar jord, og foreslår at disse tas inn:

- *Ved eventuell omdisponering av dyrkbar jord bør det vurderes å gjennomføre kompensierende tiltak.* Kan tas inn etter punkt nr. 2.
- *Dyrkbar jord bør heller ikke tilføres masser uten at det foreligger slike fordeler.* Kan tas inn som en ekstra setning i det som allerede står i punkt nr. 4.

Nasjonal jordvernstrategi er tatt med under kap. 2.3.2 NASJONALE FORVENTNINGER OG PLANRETNINGSLINJER. Teksten der bør oppdateres ved at f.eks. følgende tas inn: «Den 16. juni 2021 ble det vedtatt en ny Nasjonal jordvernstrategi med et ytterligere innskjerpet jordvernmål. Maksimum årlig omdisponering av dyrka jord er nå satt til 3000 daa og dette målet skal nås innen 2025.» Også teksten i kap. 4.6.2 MÅL FOR OMDISPONERING AV DYRKA OG DYRKBAR JORD har samme behov for oppdatering.

#### Jordbruk og skogbruk

På s. 66 står følgende: «Det er nødvendig å kategorisere LNFR-arealene og gi bestemmelser og retningslinjer for de ulike delområdene gjennom kommuneplanens arealdel». Vi er usikre på hva



som ligger i dette og vil bemerke at det i plan- og bygningsloven er veldig begrensa hva slags bestemmelser som kan tas inn for LNFR-arealer.

På s. 68 står dette: «Det er flere potensielle arealkonflikter knyttet til nydyrking. Blant annet er 35 % av det dyrkbare arealet i Norge myr, og oppdyrking av myr gir utslipp av klimagasser. Stortinget vedtok 11. april 2018 endringer i jordloven for å stanse nydyrking av myr. Myr lagrer karbon, har et rikt mangfold av arter og demper tørke ved å lagre vann. Nydyrking krever også utredning av konsekvenser for vannmiljø, naturmangfold og økosystemer, kulturminner og skogsarealer av god kvalitet. Også produktive skogområder og beitearealer bidrar med karbonfangst. Kommunene må i hvert enkelt tilfelle foreta avveining av om nydyrking er bærekraftig.»

Vi viser til det som står i nydyrkingsforskriften: § 5. (forhold av betydning for avgjørelsen): *Ved avgjørelsen skal det legges særlig vekt på hvilke virkninger tiltaket kan påregnes å få for natur- og kulturlandskapsverdiene, jf. § 1. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det ut fra jordloven § 1 er ønskelig å styrke driftsgrunnlaget for driftsenheten, og om nydyrkingstiltaket legger til rette for driftsmessig gode løsninger.* I henhold til nydyrkingsforskriften § 5a er ikke nydyrking av myr tillatt. Kommunen kan i særlige tilfeller gi dispensasjon til nydyrking av myr. Av kommentarene til forskriften fremgår det at hensynet til klima kun skal vurderes i saker som gjelder søknad om dispensasjon.

På bakgrunn av dette mener vi avsnittet på side 68 går for langt i forhold til det nydyrkingsforskriften hjemler, og foreslår at avsnittet endres og kortes ned slik: «Det er flere potensielle arealkonflikter knyttet til nydyrking. Blant annet er 35 % av det dyrkbare arealet i Norge myr, og oppdyrking av myr gir utslipp av klimagasser. Myr lagrer karbon, har et rikt mangfold av arter og demper tørke ved å lagre vann. I henhold til nydyrkingsforskriften § 5a er ikke nydyrking av myr tillatt. Kommunen kan i særlige tilfeller gi dispensasjon til nydyrking av myr.»

På s 68 står det: «I de tilfeller der omdisponering er uunngåelig bør det gjennomføres kompensierende tiltak i henhold til en plan som sikrer at jordressursen ivaretas på best mulig måte, jfr. R12.» Bør må endres til skal slik at det blir i tråd med R12.

Skogbrukskapitlet bør skrives om litt da planen, slik den er nå, i for stor grad fremstiller jordbruk og skogbruk som motparter i arealbruken. Under kapitlet om skogbrukets produksjonsarealer på s. 69 bør omdisponert til nydyrking og omdisponert til beite skrives om slik at det står benyttet til nydyrking og benyttet til beite. Setningen «Jordbruket står for om lag 83% av det tapte skogarealet» bør strykes. «Omdisponering av produktivt skogsareal til andre formål bør i størst mulig grad unngås» og resten av det avsnittet bør flyttes til slutt i kapitlet. Slik blir det et skille mellom den interne arealbruken i landbruket og omdisponering til andre formål enn landbruk.

Vi har tidligere foreslått følgende retningslinje: «Før eventuell omdisponering av produktiv skog skal det vurderes tiltak for å kompensere for framtidig tap av karbonopptak i skogen for å opprettholde skogens karbonopptak i regionen.» Denne er tatt inn og det er positivt. «Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning», kapittel 3 sier at fylkeskommunen skal innarbeide virkemidler for å blant annet redusere avskoging og økt opptak av CO<sub>2</sub> i skog og andre landarealer. Med bakgrunn i dette skulle vi gjerne sett noen konkrete tiltak mot avskoging og for økt opptak av CO<sub>2</sub> i skog. En måte å finansiere tiltak for å øke opptak av CO<sub>2</sub> i skog og andre landarealer kan være å etablere et avskogingsfond. Tiltakshavere som avskoger betaler inn penger i fondet, som så brukes til å finansiere tiltak som øker opptaket av CO<sub>2</sub> i skog. Det er mulig dette hører hjemme i handlingsdelen av planen.



R17: I første punkt bør følgende tas inn: Jordbruksarealene og utmarksbeitene skal disponeres slik at de støtter opp under målet om Trøndelag som Nord-Europas matregion nr.1.

I tredje punkt bør følgende tas inn etter det som allerede står der: «Ved rullering av kommuneplanens arealdel bør kommunen vurdere om utmarksbeitearealer som er avsatt til utbyggingsformål i gjeldende kommuneplan og ikke regulert, skal tas ut.»

På side 16 står følgende: «For å redusere klimagassutslippene må vi bl.a. redusere transportbehovet, stille krav om energivennlige bygg, legge til rette for lokal matproduksjon og spare areal som binder karbon.» Og på s. 22 står dette: «Sikring av dyrkajord, skog og myrarealer er viktige grep for å binde karbon og for å ivareta matproduksjon og naturmangfold.» Dette er bra. Det kan i tillegg tas med at aktiv bruk av beitearealer i utmarka sikrer årlig stor karbonbinding i grasmark, noe som bør tillegges langst større vekt i vårt karbonregnskap enn det gjøres i dag.

Reindrifta har fått et eget kapittel som sier noe hvordan vi skal ivareta beiteressursene i utmark som er viktig for reindrifta. Dette er bra. Vi vil samtidig fremheve at beiteressursene i utmark også er svært viktig for landbruket. I Trøndelag er det registrert 92 beitelag som organiserer beitebruken med sau og storfe i utmarka. Beiteområdene er fordelt over hele fylket, og er i mange tilfeller kommuneovergripende. I 2020 slapp beitelagene til sammen 180 000 sau og lam og over 8000 storfe på utmarksbeite i Trøndelag gjennom organisert beitebruk. Verdien av fôret som hentes ut fra utmarka er betydelig og i mange områder avgjørende for at det skal være mulig å opprettholde husdyrdrifta. Dette bør tas inn i planen. De fleste punkter under R19 og R20 er også relevante for den organiserte beitebruken med sau og storfe i Trøndelag.

### **Reindrift**

Statsforvalteren er glad for at reindrift har fått en så pass stor plass i planen.

Internasjonale føringer og bærekraftmålene: Vi foreslår at det samiske perspektivet i RPA synliggjøres bedre i innledningen til planen. Blant annet ved å henvise til og vurdere internasjonale avtaler knyttet til sameretten under kap. 2.3.1 Internasjonale føringer.

Reindrift er i planen knyttet til FNs bærekraftsmål 15, jf. innledning til kap. 5. Et av hovedprinsippene i FNs bærekraftsarbeid er at ingen skal utelukkes (Leaving no one behind). Dvs. at de mest sårbare og ekskluderte gruppene skal prioriteres. Her er urfolksgrupper nevnt spesielt. Ettersom bærekraftmålene gir så sentrale føringer for arbeidet med og innholdet i RPA, bør også denne sammenhengen mellom den samiske reindrifta og bærekraftmålene komme bedre fram. Dette vil være en styrke i forhold til det som meget riktig påpekes i siste setning i kap. 5.2.1: «*Med utgangspunkt i Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske befolkning vil reindrifta som urfolksnæring i de fleste tilfeller derfor ha forrang foran de fleste andre interesser i utmarka.*»

### Kap. 5.2 om reindrift:

Vi har ingen merknader til delmålet for reindrift, eller til hovedinnholdet i de to valgte retningslinjene. Både delmålet og retningslinjene gir etter vår vurdering riktig prioritering i forhold til arealplanarbeid og arealbruk i Trøndelag. Vi har imidlertid en del konkrete forslag til endringer til kulepunktene under de to retningslinjene, delvis ut fra en vurdering av «skal» eller «bør».

### Nytt kulepunkt under R19.

Statsforvalteren foreslår et nytt kulepunkt under R19 om konsultasjonsplikt: «*Kommunene skal konsultere reinbeitedistriktet om arealplaner som berører reindriftsinteresser, jf samelovens §4.*»



I utkast til veileder om konsultasjonsordningen (på høring sammen med lovforslaget) er konsultasjon i forhold til saker etter plan- og bygningsloven spesielt berørt. Det presiseres at unntaket i samelovens § 4-1, bare gjelder i forhold til Sametinget (innsigelsesrett). Kommuneplanens arealdel er nevnt som eksempel der kommunen har konsultasjonsplikt med reinbeitedistriktet.

#### Endre «bør» til «skal» i andre kulepunkt under R19.

Vi foreslår videre at i andre kulepunkt under R19 erstattes «bør» med «skal». I Forskrift om konsekvensutredninger § 21, tredje ledd, står følgende: «Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes». Etter vår vurdering er dette et bevisst ordvalg fra lovgivers side, og kommunen kan ikke bruke skjønn her. Vi foreslår imidlertid et tillegg slik at ordlyden i første setning i kulepunktet blir: «*Helhetlige konsekvensvurderinger for reindrift skal utarbeides ved revidering av kommuneplanens arealdel, når reindriftsinteresser blir berørt*».

#### Endre «bør» til «skal» i andre kulepunkt under R20.

I retningslinje R20, andre kulepunkt ber vi om at ordet «bør» i første setning erstattes med «skal». Vår vurdering er at «bør» når det gjelder planlegging av rekreasjonsløyper for snøscooter bryter med lovkravet. Forskrift om motorferdsel i utmark § 4a viser til at etablering av rekreasjonsløyper skal skje i henhold til forvaltningslovens kap. VII og reglene i pbl § 11-14 om høring. Dvs. at kommunene ikke kan velge bort god dialog med reindrifta i slike saker. Tilsvarende lovkrav om behandlingsmåten finnes ikke for planlegging av sti- og løypeplaner. Enten må de to tiltakene skilles i kulepunktet, eller aller helst bruke «skal» i begge tilfeller.

#### Kap. 5.2.2 Kartgrunnlag.

Vi foreslår følgende endring av første setning i kap. 5.2.2: «*Reinbeitedistriktene i Trøndelag er ansvarlige for å holde sine arealbrukskart oppdaterte. Reindriftsforvaltningen skal bidra faglig til oppdateringen og med publiseringen*». Begrunnelsen for forslaget er at det ikke bør såes tvil om ansvarsforhold når det gjelder innhold og oppdateringer av reindriftens arealbrukskart. Kartene er reindriftsnæringens egne kart og forvaltningen (Landbruksdirektoratet og Statsforvalterne) bidrar som tilretteleggere. Arealkartene kan ses på som en del av distriktsplanen etter reindriftslovens § 62. Distriktsplaner for reinbeitedistriktene i Trøndelag ligger tilgjengelig på Statsforvalterens hjemmeside og er også bidrag til kunnskapsgrunnlaget for reindriften. Arealbrukskartene er tema i reindriftsforhandlingene og reinbeitedistriktenes oppdateringer finansieres delvis av avtalemidler. NIBIO er ansvarlig for publisering.

#### Klimatilpasning og reindrift.

Reindriftsutøverne er trolig noen av de første som merker konsekvensene av klimaendringen i praksis. Vi vil gjerne bidra med noen momenter som viser hvor viktig kommunal arealforvaltning er for en framtidig bærekraftig reindrift.

I en del områder kan en alt i dag se endringer i reindriftens bruk av områder, som trolig kan relateres til klimatilpasninger. I arbeidet med klimaendringene er det viktig å ha søkelys på følgende:

- Tilgjengelighet og kvalitet av årstidsbeiter for reinen (Endringer i ressursgrunnlaget).
- Driftsendringer/endret arealbruk som tilpasning til endringene i årstidsbeitene.
- Utfordringer/brukskonflikter innad i reindriften og utad ift. andre brukerinteresser som følger av endret drift/arealbruk.

Tradisjonelt er reindriften god til å tilpasse seg endrede (klimatiske) forhold, når det skjer over tid. Med de varslede raske endringene i klimaet, må tilpasningen også skje tilsvarende raskt. Nøkkelordene her er fleksibilitet og tilpasningskapasitet. Tilpasningskapasiteten er imidlertid ikke bare avhengig av reindriften sjøl, men i stor grad av samfunnet rundt. Både offentlig arealpolitikk og



rovdyrforvaltning begrenser reindriftens handlingsrom og evne til å tilpasse seg klimaendringene. På arealsida kan vi nevne vindkraft- og hyttefeltutbygginger som "beslaglegger" viktige vinterbeiter for rein og "kampen om plassen" som innskrenker beiteområder (gruvedrift, skogsdrift, veier, økt turisme osv.). Alle disse forholdene gjør at reindriften får mindre fleksibilitet og tilpasningskapasitet til klimaendringer.

Folkerettslig pekes det på at Grunnlovens §8 pålegger det offentlige å opptre slik (f.eks. i areal- og rovviltpolitikken) at reindriften kan opprettholdes på et bærekraftig nivå også under et anna klima enn vi har i dag. Det vil bl.a. si at kommunene i sin langsiktige arealpolitikk må ivareta hensynet til en endra reindriftsutøvelse (annen beitebruk, endra flyttemønster mv.). Dette er selvsagt ikke noen enkel oppgave for kommunene, men det er viktig at dette forholdet vurderes i plansammenheng.

### **Klima og miljø**

Klima- og miljøavdelingen viser til de innspill vi har kommet med i tilbakemeldinger underveis i prosessen i mai, juni og september 2020.

Retningslinjene som berører våre ansvarsområder er generelt lite konkrete og gir få føringer. Flere av retningslinjene gjengir kun krav i lov eller forskrift. Vi viser her til retningslinje R14, kulepunkt 1. Plan- og bygningsloven med KU-forskrift har et generelt utredningskrav. Retningslinje R25 viser kun til det som står i SPR-strandsonen uten å gi noen nærmere føringer. Retningslinjene bør gjennomgås og utarbeides slik at den regionale planen kan fungere som et styringsverktøy for kommunene.

Klima- og miljøavdelingen har tidligere spilt inn at man bør innarbeide retningslinjer for verna vassdrag i den regionale planen. Vassdragsvernene skal ivareta et bredt utvalg av verdier som reindrift, friluftsliv, naturmangfold, kulturminner, men også landbruk for enkelte vernede vassdrag. RPR-Verna vassdrag er i så måte en viktig retningslinje på lik linje med strandsoneretningslinjene.

For strandsonekapittelet ønsker vi at det innarbeides et punkt som gir regionale føringer for naust. Dette gjelder særlig hva slags type bygning et naust er. Flere steder i Trøndelag ser vi at naust bygges/ombygges til bygninger for mer varig opphold. Det settes inn vinduer, legges inn vann og anlegges plattinger i tilknytning til naustene. Skal man kunne vektlegge naust i plan- og dispensasjonssaker slik retningslinjene for strandsonen sier man skal, må naustet kun være en enkel bygning for oppbevaring av båt.

#### Konkrete innspill til planen:

Til Kapittel 4.1 retningslinje R1 kulepunkt 2 ønsker vi å påpeke at det er uheldig at man bruker andre definisjoner enn definisjonene i SPR-BATP. Dette vil kunne gi usikkerhet rundt hvilke retningslinjer som gjelder hvor. De nasjonale retningslinjene må uansett følges, og ulike definisjoner kan skape usikkerhet og lite forutsigbarhet for kommunene. Man bør etterstrebe å følge de nasjonale retningslinjene og deres definisjoner. Det er videre uheldig at det er kommunene som skal definere hva som er lokalsenter, bydels- og grendesenter. SPR-BATP sine definisjoner kan kobles direkte til SSBs liste over for eksempel norske tettsteder.

Til punkt 5.6 sjøområdene ønsker vi at det i siste avsnitt på side 90 tas inn føringer fra veileder til kommuneplanens arealdel s. 177, 2. avsnitt:

*«I sjø og vassdrag er det åpent for å planlegge områder for allmenn flerbruk (ferdsel, fiske-, natur- og friluftsområder), der mer spesifikk bruk av sjøen eller vassdraget ikke er tatt opp. Akvakultur kan inngå i dette flerbruksformålet der det er hensiktsmessig, men akvakultur representerer i motsetning til de øvrige formålene her stort sett en eksklusiv bruk. Man bør derfor være tilbakeholden med å inkludere områder*





*for akvakultur i områder for allmenn flerbruk. Dersom akvakultur inngår i flerbruksformålet, oppnås liten styring og interesseavklaring og krever at hele området konsekvensutredes, noe som kan tale for å sette av mer avgrensede arealer som egne akvakulturområder.»*

Store sammenhengende områder med hovedformålet bruk og vern av sjø og vassdrag eller flerbruksområder med akvakultur er svært vanskelig å konsekvensutrede på et tilfredsstillende nivå. Som det står i veilederen bør man være varsom med å legge til rette for slik bruk av sjøområdene. Det vil i plansammenheng være vanskelig for klima- og miljøavdelingen å akseptere store områder lagt ut med akvakultur som formål, hovedformålet eller i kombinasjonsformål uten klare bestemmelser som gir lokaliseringkriterier.

### **Helse og omsorg og Barn og unge**

Arealplanlegging er viktig for å sikre folk en trygg bolig, i arbeidet for et aldersvennlig samfunn, for universell utforming, samt for folkehelse og barn og unges oppvekstvilkår. Gjennom planleggingen av de fysiske omgivelsene bestemmes hvor folk skal bo, arbeide, gå på skole og i barnehage, hvor det skal være muligheter for fysisk aktivitet og hvor det skal finnes sosiale møteplasser.

Som vist til i RPA må boligbehovet ta utgangspunkt i befolkningens behov. Dette er fint drøftet i 4.3.2. Boliger for alle – og krever kunnskap og analyse av boligbehovet. Den viktigste aktøren i det boligsosiale arbeidet er kommunene, men med større bo- og arbeidsregioner kan en helhetlig arealprioritering på tvers av kommunegrenser være nødvendig. For arealer til næring, industri, masseuttak og -deponering og infrastruktur kan behovet for samordning være større enn for boligformål, men ved omforent senterstruktur vil også bolig omfattes på det regionale nivået. Med en økende andel eldre er det behov for flere tilrettelagte og sentrumsnære boliger. I mindre kommuner med svak boligprisutvikling, kan en høy andel eldre eneboliger begrense de eldre sine muligheter for å greie seg uten offentlig bistand. For kommunene gir dette økt press på tjenestene. Byer og lokale sentra som er attraktive bosteder, og gir gode oppvekstvilkår for barn og unge, kan samtidig bidra til å rekruttere og beholde nødvendig arbeidskraft.

RPA er tydelig på at korte avstander for folk i hverdagen øker muligheten for en helsefremmende livsstil. RPA gir tydelige og sterke signaler om dette, og vektlegger videre bokvalitet og nærmiljøkvaliteter som tilgang til grøntarealer, turstier, og tilrettelagte friluftsområder. I byer og større tettsteder kan fortetning sette slike kvaliteter under press, samt gi risiko for helseskadelige påvirkninger som støy og redusert luftkvalitet. RPA gir i 4.3.3. et tydelig signal om at nærmiljøkvaliteter ikke bare skal prioriteres, men at dette også medfører arealbehov, og dermed er noe som begrenser arealene som er tilgjengelige for andre formål. Normeringen av arealbehov for uteopphold og lek ved egen bolig og i nærmiljøet er et godt grep. Det samme er grensen på 500 meter til tursti eller tilgjengelig grøntområde. Muligheter for friluftsliv i nærmiljøet og mosjon i hverdagen, inkludert ved reise til og fra skole og arbeid, er nøkkelpunkter for å legge til rette for økt fysisk aktivitet i befolkningen. Mulighetene som oppstår for sosial kontakt på arealer for felles aktivitet og i attraktive sentrumsområder er også fint drøftet.

Både Nasjonale forventninger til regional og kommunal planleggingen og SPR-BATP gir tydelige føringer om en balansert fortetning, som tar hensyn til bokvalitet. Åpne flater og korridorer, må avsettes for helsefremmende formål gjennom arealplanleggingen. I stor grad er det sammenfall mellom forhold som fremmer folkehelse og som er bra for barn og unges oppvekstvilkår. Tilgang til dagslys/sol fremmer trivsel og helse, men er ikke nevnt i RPA. Under 4.3 kan temaet innarbeides.

Universell utforming skal være et hensyn i all planlegging, og det har kommet en [nasjonal veileder](#) om universell utforming i planlegging. Veilederen vektlegger at en status for universell utforming er



viktig som kunnskapsgrunnlag. Universell utforming bidrar i arbeidet for et aldersvennlig samfunn. At det er korte avstander til møteplasser, handel og ulike tjenester bidrar også til et aldersvennlig samfunn. Begrepsbruken fra «Leve hele livet» kunne med fordel vært benyttet også i RPA.

RPA bygger godt opp under SPR-BATP og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for sektorområdene boligbygging, folkehelse, universell utforming og barn og unges oppvekstvilkår. For at RPA skal få effekt på kommunal planlegging må planen gjøres kjent og forankres.

### **Samfunnssikkerhet**

*Innledningsvis i planen står følgende: RPA er inndelt i to hovedkapittel: Attraktive byer og livskraftige distrikter og Naturbasert næringsutvikling. Utvalg av tema under hvert hovedkapittel bygger på disposisjonen i planprogrammet, med noen endringer og suppleringer. Delkapitlene belyser viktige arealpolitiske temaer som berører dagsaktuelle prioriteringer knyttet til bærekraftig utvikling. Tema som i mindre grad åpner for lokalpolitiske vurderinger, men blir styrt av fakta og statlige føringer (blant annet risiko og sikkerhet, nasjonalparker, annet vern) har ikke fått egne temakapittel. Disse er omtalt under andre tema der det er naturlig.*

I planen er det altså bevisst ikke lagt inn eget temakapittel om samfunnssikkerhet og beredskap. Statsforvalteren mener her at det vil være hensiktsmessig at temaet samfunnssikkerhet og beredskap belyses i et mer overordnet perspektiv. Blant annet mener vi at dokumentet «ROS-Trøndelag» er et naturlig og viktig kunnskapsgrunnlag i utarbeidelsen av denne planen. I våre forventninger til kommunal planlegging er kommunenes helhetlige ROS-analyse sentral, jfr. krav i sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3. Analysen skal gi en oversikt over kommunen sine utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, nå og i framtiden. Dokumentet ROS-Trøndelag har et regionalt perspektiv på samfunnssikkerhet og beredskap, bygger på både nasjonale og lokale risikovurderinger, og vil være naturlig og hensiktsmessig å se til når regional plan for arealbruk skrives.

Planen i nåværende form ser på mange sentrale tema som berører samfunnssikkerhet og beredskap, deriblant sikker vannforsyning, klimaendringer og -tilpasning, utbygging av vei, jernbane og havner, energiproduksjon og nett, matsikkerhet mm. Statsforvalteren savner imidlertid et *overordnet* fokus på samfunnssikkerhet og beredskap i planen, som i enda større grad kan løfte betydningen av, og sammenhengen mellom, disse ulike undertemaene. Der vil man også kunne si noe om hvordan man skal opprettholde og videre utvikle et trygt samfunn. FNs bærekraftsmål 11 omhandler bærekraftige byer og lokalsamfunn. Delmål 11 b fokuserer på viktigheten av en integrert politikk som grunnlag for godt planarbeid, med sikte på inkludering, bedre ressursbruk, begrensning av og tilpasning til klimaendringer samt evne til å stå imot og håndtere katastrofer, og dessuten utvikle og iverksette et helhetlig system for risikostyring og katastrofehandtering på alle nivå. FNs bærekraftsmål må være en viktig premissleverandør for den regionale arealbruken. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 påpeker videre at trygg samfunnsutvikling skal gjøres både gjennom beredskapsplanlegging etter sivilbeskyttelsesloven og i samfunns- og arealplanleggingen. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 påpeker at kommunene skal arbeide *helhetlig og systematisk* med samfunnssikkerhets- og beredskap. Regional plan for arealbruk kan gjerne gjenspeile dette helhetlige og systematiske perspektivet på samfunnssikkerhet og beredskap.

Statsforvalteren mener at et mer overordnet perspektiv kan løfte fram viktige aspekter ved arealbruken i Trøndelag som er mindre synlig i dagens plan. Blant annet er industri og samferdsel omtalt i planen, uten at det synliggjøres at Trøndelag har flere storulykkebedrifter, samt risikofylt



industri og transport. Dette må hensyntas bla. når man ser på lokalisering av næringsvirksomheter. Trøndelag er videre et strategisk viktig område for forsvaret av Norge, dette fordrer redundans og robusthet i kommunene, også i arealplanlegging. Logistikk er her sentralt, men dette angår også sårbarheten til sivilbefolkningen ved en eventuell sikkerhetspolitisk krise. Dette er forhold som sivilsamfunnet, i samarbeid med Forsvaret og øvrige interessenter med ansvar i Totalforsvaret, må ta høyde for i samfunnsplanleggingen og som med fordel kunne vært belyst i planen.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at det i 2019 ble gjort endringer i Lov om Nasjonal Sikkerhet (sikkerhetsloven), slik at loven i større grad også skal ivareta samfunnssikkerhet, i tillegg til statssikkerheten. En viktig endring er at informasjonssystemer kan være skjermingsverdig, men fortsatt være UGRADERT, noe som kan ha betydning for arealplanleggingen. Man innførte blant annet begrepet Grunnleggende Nasjonale Funksjoner (GNF). Grunnleggende nasjonale funksjoner er tett knyttet til de 14 samfunnskritiske områdene som er fastsatt av Justis og Beredskapsdepartementet. Hva som er vesentlig for å opprettholde de grunnleggende nasjonale funksjonene fastsettes av ansvarlig departement. En virksomhet i en kommune kan derfor ha innvirkning for å understøtte GNF. Det er viktig at disse aspektene blir vurdert og tatt hensyn til allerede i arealplanleggingen. Både Statsforvalteren, Fylkeskommunen og kommunene er underlagt sikkerhetsloven, og har derfor felles ansvar for at dette aspektet av samfunnssikkerheten blir ivaretatt i det regionale arbeidet.

Samfunnsinteresser kan være sprikende og det er sentralt med nødvendig kunnskap for å kunne fatte beslutninger. Hva har vi i regionen og hvordan påvirker dette arealbruken? Statsforvalteren hadde gjerne sett at planen åpnet for en mer overordnet betraktning av samfunnssikkerhet og beredskap, hvilke *utfordringer* vi har i Trøndelag og betydningen disse forutsetningene har for arealbruken i Trøndelag.

### **Svar på spørsmål fra Trøndelag fylkeskommune**

I høringen ønsker Trøndelag fylkeskommune spesielt tilbakemelding på:

- Vil planen bli et nyttig verktøy for kommunene sin arealplanlegging og -forvaltning?
  - Statsforvalteren vurderer at RPA vil være et nyttig hjelpemiddel for kommunene i sin arealplanlegging, primært som et generelt veiledningsverktøy.
- Vil planen bli et nyttig verktøy for andre myndigheter for oppfølging mot kommunene, og ivaretar retningslinjene nasjonale krav, retningslinjer og forventinger til arealplanlegging og -forvaltning innenfor egen sektor?
  - Statsforvalteren er usikker på hvor stor nytteverdi RPA, slik den nå foreligger, gir for andre myndigheter, og det kan nok variere mellom ulike myndigheter. Vi vurderer at planforslaget i liten grad synliggjør og konkretiserer det handlingsrommet som ligger i de nasjonale føringenes premiss om at anvendelsen av disse skal tilpasses lokale og regionale forhold. I enkelte tilfeller ser vi også at RPA svekker styringssignalene i forskrift og lov (se eks. reindrift) uten at det er anledning til dette.
- RPA gjelder hele Trøndelag. Arealutfordringene og mulighetene er ulike både mellom kommuner og internt i kommunene i Trøndelag. Ivaretar innholdet i planen og retningslinjene både hele Trøndelag og disse ulikhetene?
  - Statsforvalteren vurderer at planen omhandler dette, men at retningslinjene i liten grad, om noen, er differensierte mellom de ulike delene av Trøndelag. Dette ser vi på som en betydelig svakhet med planforslaget.



- Det er knyttet både krav, retningslinjer og forventninger fra nasjonale og regionale myndigheter til kommunene sin arealplanlegging og -forvaltning. Vil retningslinjene i RPA bidra til å gi kommunene forutsigbarhet og lokalt handlingsrom?
  - Statsforvalteren kan ikke se at retningslinjene i RPA gir dette ut over det som allerede gis i de nasjonale styringsignalene.
  
- Opplever dere retningslinjene som relevante og forståelige?
  - Retningslinjene er forståelige og relevante i den forstand at de gjenspeiler de føringene som gis i nasjonale styringsdokument.
  
- Hvilke satsinger med tiltak og aktiviteter mener dere bør inn i handlingsprogrammet for at vi sammen kan nå mål i planen?
  - I handlingsprogrammet som er lagt ved høringen er det beskrevet noen foreløpige tanker om mulige tiltak med utgangspunkt i delkapitlene i RPA. Det er flere gode forslag her. Spesielt støtter vi veiledningsmateriell om fortetting tilpasset mindre byer og tettsteder. Jordvern blir nevnt. Vestfold fylkeskommune har utarbeidet en veileder til matjordplan. Det beste hadde kanskje vært om det ble utarbeidet en nasjonal veileder som gjaldt alle fylker. Hvis ikke anbefaler vi at utarbeiding av veileder til matjordplan for Trøndelag tas inn som et tiltak i handlingsplanen. Det samme gjelder hvordan tapt karbonopptak som følge av avskoging kan kompenseres i praksis i plansaker.

Med hilsen

Frank Jenssen  
statsforvalter

Mari Mogstad  
direktør  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Saksbehandlere:

Kommunal og justis: Thomas Møller – 74 16 81 26

Klima og miljø: Thomas Aarskog – 74 16 80 75

Landbruk: Laila Marie Sorte – 73 19 92 87

Samfunnssikkerhet: Kaja Korsnes Kristensen – 73 19 91 69

Oppvekst og Velferd, Helse og omsorg: Frode Engtrø – 73 19 93 18

Reindrift: Kjell Kippe – 74 13 80 52

Kopi til:



Statens vegvesen Postboks 1010 Nordre Ål 2605 LILLEHAMMER  
Alle kommunene i  
Trøndelag