

**SAKSFRAMLEGG****Saksgang**

Utvalg	Møtedato	Utvalgssak
Formannskap	26.08.2021	98/21

Arkivsaksnr: 2021/3405

Saksbehandler: Per Morten Bjørgum

Fagstabelleder: plansjef Per Morten Bjørgum

REGIONAL PLAN FOR AREALBRUK I TRØNDELAG - HØRINGSUTTALELSE FRA STEINKJER KOMMUNE

Vedlegg:

- 1 Regional plan for arealbruk i Trøndelag - høring med frist 1. september
- 2 RPA-Høringsutkast040521.PDF
- 3 Vedlegg til RPA_Handlingsprogram_disposisjon040521.PDF

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Steinkjer kommune ser positivt på at Trøndelag får en regional plan for arealbruk. Planen har fått en hensiktsmessig og oversiktlig utforming og dekker relevante arealtema fram mot 2030.
2. Av forbedringer har Steinkjer kommune følgende innspill:
 - a. Det er ønskelig at planen i noe større grad drøfter ulikheter mht utbyggingspress mellom kommuner og internt i kommuner og gir veiledning til hvordan slike ulikheter kan håndteres i praktisk arealplanlegging
 - b. Differensieringen mellom begrepene «bør» og «skal» i retningslinjene kan med fordel klargjøres ytterligere, ikke minst i forhold til grunnlag for innsigelse.
 - c. Begrepet «annen lavutslippsløsning» i R2 bør defineres eller eventuelt strykes
 - d. Mål og retningslinjer i RPA må for Innherredskommunene sin del koordineres med tilsvarende i vedtatt felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen (gjelder spesielt kapittel 4.2). Felles areal- og transportstrategi Innherredsbyen må omtales tilsvarende som Byvekstavtalen.
3. Steinkjer kommune har følgende innspill til handlingsplanen:
 - a. Regional plan/strategi for mineraler, massetak og deponi
 - b. Regional plan/strategi for nye større sammenhengende industriarealer
 - c. Regional plan/strategi for fortetting/omstrukturering av eksisterende næringsarealer

Formannskaps behandling av sak 98/2021 i møte den 26.08.2021:**Behandling**

Anne Berit Lein (SP) foreslo følgende på vegne av SP og Øystein Geving Bjørnes (UAVH):

Tillegg i pkt 1. Ny setning etter 1. setning:

Det er imidlertid viktig at RPA blir tydeligere på at planen skal praktiseres forutsigbart mht at den skal bidra til en balansert utvikling i Trøndelag. Dette krever stedstilpassede løsninger og en differensiert arealpolitikk.

Dette gjelder særlig mht bolig, men også næringsarealer.

Nytt pkt 2 a.

Planen må være tydeligere mht balansert utvikling, stedstilpassede løsninger og en differensiert arealpolitikk, og retningslinjene R1 og R5 må mykes opp noe mht dette, jf. også sitatet i kap. 4.1 «I 2030 er samspillet mellom sterke regionsentre, livskraftige lokalsentre og levende bygder drivkraften bak en balansert utvikling i Trøndelag».

2a blir 2 b osv..

Votering:

Innstillinga ble enstemmig vedtatt.

Tilleggsforslaget fra Anne Berit Lein (SP) ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Steinkjer kommune ser positivt på at Trøndelag får en regional plan for arealbruk. Planen har fått en hensiktsmessig og oversiktlig utforming og dekker relevante arealtema fram mot 2030. Det er imidlertid viktig at RPA blir tydeligere på at planen skal praktiseres forutsigbart mht at den skal bidra til en balansert utvikling i Trøndelag. Dette krever stedstilpassede løsninger og en differensiert arealpolitikk. Dette gjelder særlig mht bolig, men også næringsarealer.

2. Av forbedringer har Steinkjer kommune følgende innspill:

a. Planen må være tydeligere mht balansert utvikling, stedstilpassede løsninger og en differensiert arealpolitikk, og retningslinjene R1 og R5 må mykes opp noe mht dette, jf. også sitatet i kap. 4.1 «I 2030 er samspillet mellom sterke regionsentre, livskraftige lokalsentre og levende bygder drivkraften bak en balansert utvikling i Trøndelag».

b. Det er ønskelig at planen i noe større grad drøfter ulikheter mht utbyggingspress mellom kommuner og internt i kommuner og gir veiledning til hvordan slike ulikheter kan håndteres i praktisk arealplanlegging

c. Differensieringen mellom begrepene «bør» og «skal» i retningslinjene kan med fordel klargjøres ytterligere, ikke minst i forhold til grunnlag for innsigelse.

d. Begrepet «annen lavutslippsløsning» i R2 bør defineres eller eventuelt strykes

e. Mål og retningslinjer i RPA må for Innherredskommunene sin del koordineres med tilsvarende i vedtatt felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen (gjelder spesielt kapittel 4.2). Felles areal- og transportstrategi Innherredsbyen må omtales tilsvarende som Byveksttalen.

3. Steinkjer kommune har følgende innspill til handlingsplanen:

- a. Regional plan/strategi for mineraler, massetak og deponi
- b. Regional plan/strategi for nye større sammenhengende industriarealer
- c. Regional plan/strategi for fortetting/omstrukturering av eksisterende næringsarealer

Saksopplysninger:

Fra Trøndelag fylkeskommune er det mottatt forslag til ny regional plan for arealbruk 2021-2030 til høring/offentlig ettersyn.

I planens sammendrag heter det:

Regional plan for arealbruk (RPA) skal være et dokument som kommunene bruker som støtte i deres planarbeid. Planen skal være et redskap for god samfunnsutvikling på tvers av kommunegrenser og peke på en retning for utviklingen av Trøndelag mot 2030. Kommuner, fylkeskommune og staten skal legge RPA til grunn for behandling av arealplaner, byggesaker og andre arealrelaterte beslutninger. RPA oppfordrer til gode avveier der det tas hensyn til både det økologiske, sosiale og økonomiske bærekraftsperspektivet

Og videre:

Kort oppsummert handler bærekraftig arealbruk i Trøndelag om at vi i fremtiden må forvalte arealene mer effektivt og på en mer miljø- og klimavennlig og attraktiv måte. Trøndelag skal kjennetegnes av en balansert utvikling med differensiert arealforvaltning som i all hovedsak bygger på dagens bosettingsmønster, men der samspillet mellom regionsentrene og lokalsentrene er en drivkraft for utviklingen av regionene i fylket.

Regionsentrene og lokalsentrene må utvikles slik at de blir mer tilgjengelige og attraktive for flere innbyggere. Vi må prioritere bokvalitet, gode levekår og nærnatur. Kjernen i utviklingen av Trøndelag ligger i våre naturgitte forutsetninger som vi må bruke til å skape fremtidig vekst. Alt på en slik måte at vi sparer matjord, vannmiljø, kulturmiljø og natur- og friluftslivsinteresser.

Planforslaget inneholder 16 mål og til sammen 29 retningslinjer. Som vedlegg til planen følger disposisjon for et framtidig handlingsprogram for å oppnå planens målsetninger.

Om mål og retningslinjer heter det i planen (kap 2.1):

Målene angitt for hvert deltemakapittel i RPA er mål for samfunnsutviklingen i Trøndelag. Målene bygger på målene i Trøndelagsplanen og har sammenfallende ordlyd der dette er naturlig. Nye målformuleringer for tema som ikke er konkret omtalt i Trøndelagsplanen bygger på andre relevante regionale og nasjonale mål og strategier av betydning for arealbruk. I forbindelse med planarbeid vil det kunne være konflikter mellom enkelte av delmålene. I disse tilfellene må det gjøres avveier.

Retningslinjene er virkemidler for å nå målene. Retningslinjene skal være til hjelp for kommunene i arbeidet med arealplanlegging og byggesaksbehandling. Retningslinjene gir uttrykk for hva som er av vesentlig betydning for arealpolitikken på det aktuelle temaområdet. Ordlyden skal eller bør angir hvor sterk føring som ligger i retningslinjen. Retningslinjene er ikke bestemmelser med juridisk bindende virkning, men kan likevel danne grunnlag for innsigelse i konfliktsaker, der konsekvensene av et foreslått planforslag går på bekostning av nasjonale eller vesentlige regionale interesser. En eventuell innsigelse vil bero på en helhetlig vurdering av hvordan det aktuelle planarbeidet ivaretar de ulike samfunnsinteressene som blir berørt. Innsigelse fremmes bare der dialog med kommunen ikke har ført fram.

Ny regional plan for arealbruk erstatter de tidligere planene vedtatt i Nord- Trøndelag (2013) og Sør- Trøndelag (2014), og har som intensjon å være et felles arealpolitisk rammeverk for samfunnsutviklingen i Trøndelag fram mot 2030.

I kapitlet 2.2.1 er listet opp argumentene for å ha en regional plan for arealbruk:

- Bidra til at Trøndelag når bærekraftsmålene
- Være et kunnskapsgrunnlag og en veileder for kommunene
- Gi kommunalt handlingsrom og økt forutsigbarhet
- Sikre gode løsninger på tvers av kommunegrenser
- Bidra til økt samhandling

Klimaomstilling og folkehelse er gjennomgående tema.

Høringsbrevet

Av høringsbrevet framgår det at Trøndelag fylkeskommune spesielt ønsker tilbakemelding fra kommunene på følgende:

- *Vil planen bli et nyttig verktøy for kommunene sin arealplanlegging og -forvaltning?*
- *RPA gjelder hele Trøndelag. Arealutfordringene og mulighetene er ulike både mellomkommuner og internt i kommunene i Trøndelag. Ivaretar innholdet i planen og retningslinjene både hele Trøndelag og disse ulikhetene?*
- *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?*
- *Opplever dere retningslinjene som relevante og forståelige?*
- *Hvilke satsinger med tiltak og aktiviteter mener dere bør inn i handlingsprogrammet for at vi sammen kan nå mål i planen?*

Sentrale tema i planforslaget

I det følgende presenteres noen av de mest sentrale kapitlene og temaene i planforslaget, det vises for øvrig til dokumentet som vedlegges i fulltekst.

4. 1 Balansert utvikling i hele Trøndelag

Kap 4.1 omhandler balansert utvikling i hele Trøndelag og har som mål «I 2030 er samspillet mellom sterke regionsentre, livskraftige lokalsentre og levende bygder drivkraften bak en balansert utvikling i Trøndelag.»

Dette følges opp av en konkret retningslinje:

R1

Fremtidig vekst bør i all hovedsak styres til regionsenter og lokalsenter.

Om inndelingen i funksjon for byer og tettsteder i Trøndelag heter det:

Byene og tettstedene i Trøndelag er i RPA inndelt i følgende nivå etter funksjon og innbyggertall:

- **Landsdelsenter og regionsenter:** Storbyen Trondheim (landsdelsenter) og prioriterte småbyer og tettsteder med viktige regionale funksjoner (se kart over).
- **Lokalsenter:** Kommunesenter og andre tettsteder.
- **Bydels- og grendesenter:** Nærsenter i bydeler og andre mindre tettsteder og grender.

Steinkjer by er i dette bildet definert som regionsenter. Øvrige definisjoner er opp til kommunene selv.

I arealstrategien i kommuneplanens samfunnsdel som kommer til sluttbehandling nå i høst, er lokalsenter og grendesenter i Steinkjer definert.

4.2 Areal og transport

Mål: i 2030 har Trøndelag en bærekraftig areal- og transportstruktur

Retningslinjer:

R2	Senter på alle nivå bør utvikles kompakt i tråd med prinsippet om «5 og 10 minutters-byen».
R3	Kommunene bør utvikle sammenhengende og attraktive nett for gående og syklende i regionsenter og lokalsenter.
R4	Utvikling av funksjonelle og attraktive knutepunkt skal bidra til at flere reiser kollektivt.

4.3 Bolig og levekår

Mål: I 2030 har innbyggerne i Trøndelag attraktive og helsefremmende bo- og nærmiljø

Retningslinjer:

R5	Ny boligbebyggelse skal i all hovedsak lokaliseres i eller nært regionsenter og lokalsenter, fortrinnsvis som tettere utbygging i gangavstand fra sentrum/ kollektivknutepunkt.
R6	I tilknytning til bosted skal det være mulighet til uteopphold og fysisk aktivitet.

4.4 Sentrumsutvikling og lokalisering av handel

Mål: I 2030 er sentrumsområdene gjevnlige med gode møteplasser og varierte tjenestetilbud

R7	Sentrums utstrekning bør være så kompakt som mulig, tilpasset innbyggertall og omfang av sentrumsfunksjoner.
R8	Kommuneplanens arealdel skal være styrende verktøy for handelslokalisering.

4.5 Regionale næringsarealer

Mål: I 2030 er regionale næringsarealer lokalisert og tilrettelagt for ressurseffektiv transport og sirkulærøkonomi

R9	Lokalisering av regionale næringsareal bør være i tråd med ABC-prinsippet.
R10	Fortetting og omstrukturering av næringsareal bør være vurdert før det settes av nye arealer.

4.6 Jordvern

Mål: i 2030 er den dyrka og dyrkbare jorda og andre verdifulle naturområder i Trøndelag opprettholdt

R11	Kommuneplanens arealdel skal avklare hvordan byvekst og utbygging kan skje samtidig som fremtidig matproduksjon sikres gjennom ivaretagelse av jordressursene.
R12	Før eventuell omdisponering av dyrka og dyrkbar jord skal alternativer vurderes.

4.7 Kulturmiljø

Mål: i 2030 har Trøndelag et mangfold av godt bevarte kulturmiljøer

R13	Kulturmiljøene bør forvaltes som ressurser i areal- og miljøforvaltningen.
------------	--

4.8 Naturmangfold og friluftsområder

Mål: i 2030 er verdifulle natur- og friluftsområder sikret og tilrettelagt for ønsket bruk

R14	Virkninger for naturmangfold skal vurderes ut fra den samlede belastning.
R15	Kommunene bør kartlegge sine friluftsområder og bruke kartleggingen aktivt.

4.9 Vannforvaltning og drikkevann

Mål: I 2030 har alle deler av Trøndelag et godt vannmiljø og sikker tilgang på drikkevann

R16

Nedslagsfelt for drikkevannskilder skal sikres som hensynsone eller bestemmelse i kommuneplanens arealdel.

5.1 Jordbruk og skogbruk

Mål: i 2030 har Trøndelag en bærekraftig produksjon av mat og bioråstoff

R17

Kommunene skal i kommuneplanen gi arealstrategiske føringer for LNFR-områdene.

R18

Primærnæringene må tilpasse seg klimaendringer i sin arealbruk og øke opptak og lagring av karbon i vekster og jordsmonn.

5.2 Reindrift

Mål: I 2030 er beiteressursene for den sørsamiske reindriften ivaretatt

R19

Kommuner med reindriftsarealer skal omtale og ha en strategi for reindriften i kommuneplanen.

R20

Arealbruk som har negative konsekvenser for viktige reinbeiteområder skal unngås.

5.3 Mineraler, byggeråstoffer og massehåndtering

Mål: I 2030 er viktige mineralforekomster sikret for mulig utvinning og forekomstene som tas ut blir forvaltet bærekraftig

R21

Mineralressurser og uttaksområder som har egenskaper som egner seg til for byggeråstoff skal sikres i kommunenes arealplaner.

R22

Sirkulærøkonomi skal legges til grunn ved massehåndtering.

5.4 Fritidsboliger og reiseliv

Mål: I 2030 styrker fritidsboliger og naturbasert reiseliv kommunene uten å forringe naturverdiene næringene bygger på

R23

Nye fritidsboliger skal fortrinnsvis lokaliseres i tilknytning til eller som fortetting av eksisterende byggeområder.

R24

Kommuner med turisme i sårbare områder skal gjennom kommuneplanen sikre en bærekraftig besøksforvaltning.

5.5 Strandsoneforvaltning

Mål: I 2030 blir strandsonen forvaltet med særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og andre allmenne hensyn

R25

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen skal legges til grunn for forvaltningen av strandsonen i Trøndelag, men med regionale og lokale tilpasninger.

R26

Kommunal oversiktsplanlegging skal tydeliggjøre langsiktige strategier for bruk og bevaring av strandsonen.

5.6 Sjøområdene

Mål: I 2030 har Trøndelag sterke og bærekraftige marine næringer

R27

Arealplanlegging i sjøområdene skal sikre tilstrekkelige sjøarealer til den forventede veksten i havbruksnæringa.

5.7 Energiproduksjon og nett

Mål: I 2030 har hele Trøndelag tilstrekkelig og sikker fornybar energiforsyning

R28

Det skal legges til rette for å økt tilgang på fornybar energi.

R29

Energieffektivisering skal bidra til å redusere etterspørselen etter nye arealer til energiproduksjon.

Om saksforberedelsen

Saken er drøftet på administrativt nivå med kommunene Verdal og Levanger. Internt i Steinkjer er saken drøftet med enhetsleder landbruk.

Saksvurderinger:

Generelt:

Det er positivt at en nå får en ny, felles regional plan for arealbruk for Trøndelag- som avløser de tidligere planene i nord og sør. Regional plan for arealbruk kan og bør være et verktøy for samordnet arealbruk i hele Trøndelag.

Planforslaget har hatt en lang prosess, der også kommunene har vært aktive deltakere i arbeidsgrupper mv, spesielt i første fase av arbeidet. Kommunene har i liten grad vært involvert i «revideringen» av planen som er gjort etter at førsteutkastet ble returnert fylkeskommunens administrasjon.

Er RPA et nyttig verktøy i kommunens arealplanlegging og -forvaltning?

Planforslaget er omfattende med en rekke mål og retningslinjer. Bredden i mål og retningslinjer gir kommunene klare føringer for arealutviklinga, og kan som sådan absolutt bli et nyttig verktøy i kommunens arealplanlegging og forvaltning.

Ulike arealutfordringer og muligheter

Som dokumentet også peker på er det store forskjeller i arealutfordringer internt i Trøndelag og også internt i hver enkelt kommune. Det er stor forskjell på utbyggingspress mellom de minste og de største kommunene i fylket og det er også stor forskjell internt i den enkelte kommune. Også i Steinkjer er det slik at lokalsamfunn i grendene i langt mindre grad opplever utbyggingspress enn sentrumsområdene, og det er rom for en differensiert arealpolitikk.

Gjennom plan -og bygningsloven er kommunestyret i den enkelte kommune gitt myndighet til å føre lokal arealpolitikk tilpasset de lokale forhold. Samtidig skal ulike sentrale, regionale og lokale føringer ivaretas. Forslaget til RPA kunne med fordel ha drøftet slike forskjeller noe grundigere, og også gitt noe mer veiledning til hvordan områder med ulikt utbyggingspress kan håndteres.

Forutsigbarhet i arealplanlegging og forvaltning?

Det framstår som noe uklart hvordan retningslinjene skal forstås- og dermed hvilken praktisk nytte de får. Som det framgår under pkt 2.1 på side 9, er retningslinjer *ikke bestemmelser med juridisk virkning, men kan likevel danne grunnlag for innsigelse i konfliktsaker*. Samtidig uttales det at ordlyden skal eller bør angir hvor sterk føring som ligger i retningslinjen.

Etter komunedirektørens vurdering blir dette noe forvirrende. Prinsipielt burde nok føringer som kan danne grunnlag for innsigelse heller gis som regional planbestemmelse. Altså at alle retningslinjer med skal- formulering vurderes gjort om til bestemmelse. Men når den løsningen ikke er valgt, må forståelsen bli at kun retningslinjer med skal- formulering kan danne grunnlag for innsigelse.

Når flere av retningslinjene som har fått «bør» formuleringer har strengere føringer i nasjonale retningslinjer, blir det uklart hva kommunene skal forholde seg til. Kommunene på Innherred har gjennom nylig vedtatt felles areal- og transportstrategi for Innherredsbyen forpliktet seg sterkere på flere av disse temaene enn RPA legger opp til.

For eksempel står det i R2 at kommunene som ikke er med i Byvekstavtalen bør planlegge slik at en størst mulig andel av framtidig persontransport vil skje med gange, sykkel, kollektivløsninger eller annen lavutslippsløsning. Både statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal og transportplanlegging og felles areal- og transportstrategi Innherredsbyen har lignende formuleringer, men har ikke med «annen lavutslippsløsning». Gjennom begrepet «Annen lavutslippsløsning» kan det oppfattes som det åpnes for utbygging der eksempelvis elbiler er framkomstmiddel- og de har som kjent stadig større rekkevidde. En slik utvikling vil ikke være i tråd med retningslinjene om kompakt by- og tettstedsutvikling. Det anbefales at formuleringen *annen lavutslippsløsning* i R2 presiseres eller eventuelt fjernes.

Tema til handlingsprogrammet

Kommunedirektøren mener det er flere tema som bør være aktuelle for handlingsprogrammet.

1. Regional plan/strategi for mineraler, massetak og deponi
Trondheimsregionen har utarbeidet felles plan for mineraler, massetak og deponi. Behovet for en planmessig tilnærming til uttak av mineraler og løsmasser samt godkjente deponier har blitt stadig tydeligere også i Steinkjer. Samtidig bør nok en slik plan/strategi være av regional karakter siden dette ofte er snakk om større anlegg med regionalt marked.
2. Regional plan/strategi for nye større sammenhengende industriarealer
Nylig gjennomført «anbudsrunde» for tomt til etablering av batterifabrikk har vist behovet for en regional tilnærming til slike svært store tomtebehov. En regional strategi som peker ut aktuelle tomter i størrelsen over 1000 daa for slik etablering i Trøndelag vil være en enorm styrke ved neste korsveg.
3. Regional plan/strategi for fortetting/omstrukturering av eksisterende næringsarealer
Flere av kommunene, deriblant Steinkjer, har store eksisterende næringsarealer med ulik grad av utnyttning av arealene. En felles strategi/prosjekt for vurdering av mulig fortettingspotensiale og med det frigjøring av allerede avsatte arealer ville ha hatt stor verdi.