

# Vedlegg - Statsforvalteren i Oslo og Vikens forventninger til kommunal arealplanlegging 2022

Vi vil i dette vedlegget til forventningsbrevet konkretisere og utdype hva kommunene bør prioritere å følge opp i sin arealplanlegging.

Hensikten med dette dokumentet er å:

- få frem prioriterte nasjonale føringer for arealutviklingen
- presisere kommunens ansvar som planmyndighet
- tydeliggjøre vår rolle i planprosessene
- presentere en oversikt over føringer og veiledning innenfor våre fagområder
- bidra til effektiv arealplanlegging

Tidlig kjennskap til føringene gir økt forutsigbarhet og effektivitet, og dessuten tid til å vurdere gode løsninger i tråd med føringene. Kommunene har et stort ansvar for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser.

## Nasjonale forventninger

Det ble 14. mai 2019 vedtatt *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.

Regjeringen fremhever FNs 17 bærekraftsmål som grunnlag for kommunal og regional planlegging og trekker frem fire store utfordringer:

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

Det er signalisert at det vil bli vurdert behov for statlige planretningslinjer for fjellområdene og for planlegging i sjøområder.

## Felles føringer for alle kommuner

Vi baserer våre forventninger på statlige planretningslinjer og andre nasjonale føringer gitt gjennom for eksempel vedtatte meldinger til Stortinget, retningslinjer, rundskriv og lowerk. Videre i dette dokumentet vil vi gi en tematisk oversikt over viktige prioriteringer og premisser for den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette er ment som et hjelpemiddel for kommunene, og til private forslagsstillere av reguleringsplaner.

Selv om mange av føringene vi skal følge opp gjør seg gjeldende for de fleste kommuner, vil våre forventninger og vår praksis også ta hensyn til regionale og lokale forhold. Som et eksempel har vi større forventninger til at befolkningsrike kommuner med høy vekst i større grad konsentrerer sin vekst enn kommuner med en mindre befolkning og med stagnerende befolkningsvekst eller nedgang i befolkning.

## En utvikling mot et bærekraftig samfunn

Regjeringen legger vekt på kommunens rolle i å realisere en bærekraftig samfunns- og arealutvikling. Dette inkluderer de tre dimensjonene miljø, sosiale forhold og økonomi. Oslo og kommunene i Viken utgjør den mest befolkningstette regionen i landet. Mange av kommunene har et stort arealpress samtidig som det er utfordringer med sosiale forhold i befolkningen.

Norge skal bli et lavutslippssamfunn. I tillegg til å kutte utslippene så mye og så raskt som mulig, må vi også forberede oss på, og tilpasse oss, klimaendringene. Vi må ta vare på miljø og naturmangfold, sikre naturressurser og sørge for en utvikling som er sosial og økonomisk bærekraftig.

Dette er krevende, men planlegging i samsvar med plan- og bygningsloven og innenfor nasjonale og regionale føringer, er et viktig verktøy for å nå målsettingene. Det er et stort lokalt politisk handlingsrom for *hvordan* dette skal løses.

Vi har nedenfor løftet frem noen tema vi mener er viktig for at kommunenes arealplanlegging skal bidra til en bærekraftig utvikling.

### Kvalitet i arealplanene

Kommunen må sørge for juridisk gyldige bestemmelser og plankart. Kommunene må bruke plan- og bygningsloven riktig og arealplanene må innrettes på en slik måte at de har juridisk hjemmel for sine bestemmelser og føringer. Vi ber kommunene være oppmerksomme på hva som kan hjemles i kommuneplanens arealdel, og hva som må styres gjennom reguleringsplaner.

Tiltak og planer som krever konsekvensutredning må utredes i samsvar med forskriften. For utredning av tema innenfor klima og miljø skal Miljødirektoratets [veileder](#) benyttes. Detaljerte og tilpassede planprogram er viktige for å gi forutsigbar, effektiv og kvalitetssikret utredning. Vi viser også til at det skal benyttes anerkjent metodikk på de fagtema der denne finnes.

### Reduksjon av klimagassutslipp og kompakt by- og tettstedsutvikling

Vi ber kommunene fortsatt prioritere arbeidet med å minimere transportbehovet og legge til rette for at Stortingets mål om at vekst i persontransporten skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange, jf. *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.

I Oslo og Viken er nasjonal politikk konkretisert i regionale planer. De regionale planene for areal og transport er noe ulik i sin form, men har likevel svært mange likhetstrekk som stadfester viktige nasjonale mål. Vi har en klar forventning til kommunene om å avgrense byggesonen, utvikle kompakte byer og tettsteder, og konsentrere framtidig utbygging rundt kollektivknutepunkt. Dette for at innbyggernes transport ved daglige gjøremål i størst mulig grad kan skje med kollektivtrafikk, sykkel og gange, men også for å ta vare på dyrka jord og natur. Det er et stort uutnyttet potensial for fortetting, transformasjon av bebygde områder og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse.

Vi anbefaler at det som ledd i planprosessen blir utarbeidet et enkelt klimagassregnskap og at plandokumentene gjør rede for tiltak for å redusere energiforbruk, tiltak for å redusere klimagassutslipp og valg av energiløsninger og byggematerialer.

Spredt boligutbygging bør kun være aktuelt i de kommuner hvor det er lite utbyggingspress, og må begrenses i omfang. Spredt utbygging utfordrer flere aspekter ved bærekraftig arealplanlegging, men der det legges til rette for dette bør [veilederen](#) for spredt utbygging benyttes.

Kommunenes arealplanlegging må bidra til å nå målene om reduserte klimagassutslipp. I tillegg til å planlegge for en arealbruk for å redusere transportbehovet, og tilrettelegge for gange, sykkel og kollektivtrafikk vil bevaring av karbonrike arealer hindre ytterligere utslipp. Skog og myr er karbonrike arealer som slipper ut store mengder karbon dersom de bygges ned. Fra myr slippes det i gjennomsnitt ut 50 kg karbon per m<sup>2</sup> ved nedbygging. Et viktig klimatiltak er derfor å utnytte allerede utbygde arealer bedre, og unngå nedbygging natur og landbruksarealer.

## Folkehelse og boligsosiale hensyn

By- og tettstedsutviklingen må skje med kvalitet, og bidra til å ivareta folkehelse og boligsosiale hensyn. Kommunene må jobbe kunnskapsbasert, systematisk og langsiktig med folkehelsearbeidet, og ivareta boligsosiale hensyn. Utfordringer knyttet til fortetting kan løses gjennom helsefremmende tiltak der det legges vekt på bokvalitet, trygghet, sosiale møteplasser og tilgang til grønne områder for fysisk aktivitet, lek og rekreasjon. Veilederen om [barn og unge i plan og byggesak](#) må brukes for å ivareta barn og unges oppvekstvilkår.

Det er vedtatt revidert *retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging* (T-1442/2021). Hovedtrekkene i retningslinjen ligger fast, men det er enkelte punkter som har blitt endret og det er innført noen nye begreper.

Der det må bygges støyfølsom bebyggelse i støyutsatte områder er det viktig å sikre avbøtende tiltak som bidrar til et godt bomiljø. Det er presisert at en stille side av boenhetene er en viktig kvalitet. Dette skal være en side av boenheten som har støynivå under anbefalte grenseverdier uten noen form for tiltak nær boligen. Der det åpnes for avbøtende tiltak ved dempet fasade må dette vurderes og sikres konkret, for å ivareta bokvalitet. Vi viser også til *retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging* (T-1520), og vil fremheve at det kan være samspilleeffekter mellom støy og luftforurensning som øker risiko for plage og negative helsekonsekvenser.

Arealplanleggingen må bidra til å motvirke og forebygge utenforskap og ulikheter i helse, oppvekst og levekår. Kommunene må planlegge for aldersvennlige samfunn og utjevning av sosiale helseforskjeller, og iverksette tiltak i særlig levekårsutsatte områder. Andelen omsorgsboliger og sykehjem bør sees i sammenheng med utviklingen i boligmarkedet og tilgangen på tilrettelagte og universelt utformede boliger og bomiljø.

Langsiktig areal- og boligplanlegging er vesentlig for å møte framtidige demografiutfordringer og ta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen, gjennom krav til boligstørrelse og nærområde og planlegge for et tilbud for tilrettelagte boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, jf. Nasjonal strategi for sosial boligpolitikk, [Alle trenger et trygt hjem](#) (2021-2024).

Kommunene må vurdere krav i arealplanene for å ivareta universell utforming og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), både for omgivelser og bebyggelse.

Vi vil legge vekt på at kommunene gjennom tilrettelegging for tilstrekkelig og variert boligbygging også bidrar til å fremskaffe boliger til vanskeligstilte grupper. Kommunene bør implementere den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken og ta i bruk det digitale verktøyet [www.veiviseren.no](http://www.veiviseren.no). Vi oppfordrer til samhandling på tvers av sektorer. Samhandling på områder som helhetlig planarbeid, boligutvikling og boligsosialt arbeid kan gi et bedre boligtilbud for vanskeligstilte.

## Samfunnssikkerhet

Kommunene har ansvar for å fremme samfunnssikkerhet og forebygge risiko i sin rolle som kommunal planmyndighet. Dette kommer i tillegg til kommunens generelle beredskapsplikt. Plan- og bygningsloven stiller krav om risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) av planområdene. Dette gjelder i utgangspunktet for alle typer arealplaner. ROS-analysen må beskrive sårbarheter, i tillegg til mulige uønskede hendelser, som kan ha betydning for det som planlegges. Dette gjelder både naturhendelser og hendelser i virksomheter, som kan være innenfor eller utenfor planområdet.

Vi anbefaler kommunene å bruke Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps veileder [Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging](#). ROS-analysen skal brukes som beslutningsgrunnlag for å avgjøre om området kan benyttes til utbyggingsformål, og om det må tas spesielle hensyn som innarbeides i planbestemmelser eller plankart.

Kommunene må foreta nødvendige vurderinger av etablering av hensynssoner med tilhørende bestemmelser rundt storulykkevirksomheter. Hensynssonene skal markere områder med risiko, og det er nødvendig at kommunene ivaretar dette i planer på ulike nivå. Kommuner som har virksomheter som håndterer farlige stoffer (blant annet med eksplosjonsfare), eller som planlegger for slik virksomhet, må følge egen [veileder om sikkerheten rundt storulykkebedrifter](#). Dette er også viktig ved etablering av batterifabrikker, hydrogenstasjoner og andre lignende virksomheter.

ROS-analysene må ta hensyn til klimaendringer ved vurdering av naturfare, og hvordan klimaendringene kan medføre endringer i risiko og sårbarheter, for blant annet flom og skred i kommunen. Kommuner som har områder med marine avsetninger må også analysere faren for kvikkleireskred. Norges vassdrags- og energidirektorat har utarbeidet aktsomhetskart for kvikkleire som kan benyttes som underlag for dette arbeidet. Eventuelle farer identifisert i kommuneplanens arealdel skal utredes på reguleringsplannivå.

Vi ønsker også å informere om at en ren sjekklister uten beskrivelser og vurderinger ikke er en ROS-analyse. Analysen må inneholde *vurderinger* av arealene og omgivelsene, og informasjonen må være etterprøvbart.

## Klimatilpasning og naturbaserte løsninger

Planlegging skal bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene. Det forventes at episoder med kraftig nedbør øker vesentlig i både intensitet og hyppighet, og fører til mer overvann. Det forventes også flere og større regnflommer. Økte nedbørsmengder øker faren for skred. Kystkommunene må vurdere stormflo og havnivåstigning. Kommunene bør også vurdere faren for skogbrann.

*Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* ble vedtatt i 2018.

Klimatilpasningsarbeidet krever samarbeid på tvers av sektorer, og kommunene har en særlig viktig rolle som planmyndighet. Kommunene må bruke tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvensene av disse. Gode tiltak for å tilpasse samfunnet til et framtidig klima må tilgjengeliggjøres og benyttes. Kommunene må bruke klimaprofilene for fylket, og eventuelt supplere disse med ytterligere kunnskapsgrunnlag.

Blågrønne strukturer er nødvendig for naturmangfoldet samtidig som de spiller en viktig rolle for klimatilpasning og rekreasjon. Et livskraftig og variert naturmiljø er mindre sårbart for endringer, og kan bidra til å redusere skadevirkningene av et framtidig klima. Naturbaserte løsninger bør

benyttes når eksempelvis overvann skal håndteres. Dersom andre løsninger velges, skal dette begrunnes.

Kommunene bør arbeide for å sikre, ivareta og styrke blågrønne strukturer. Det vil også være positivt for ivaretagelse og styrking av biologisk mangfold og gode utemiljøer. Vi vil be kommunene være spesielt oppmerksomme på dette i sin planlegging, og sikre mest mulig sammenhengende strukturer av grønne naturområder og åpne vannveier.

Vi oppfordrer kommunene til å utarbeide overvannsplaner. De bør lages for større områder, for helhetlig vurdering av forholdene nedstrøms og oppstrøms, med hensyn til tiltak og forebygging av fremtidige hendelser. Åpne og trygge flomveier bør sikres i arealdelen. Nye bekkelukkinger bør unngås, og gjenåpning av allerede lukkede bekker bør vurderes.

Det er også viktig å planlegge og tilrettelegge tiltak på avløpsnett som begrenser forurensning på avveie og reduserer mengden av fremmedvann inn på renseanleggene. Se også avsnittene om avløp lenger ned i dokumentet.

## Jordvern og økt matproduksjon

Kommunene har et særlig ansvar for å unngå tap av dyrka og dyrkbar jord og bidra til økt bærekraftig matproduksjon, slik at nasjonale mål kan nås. En oppdatert nasjonal jordvernstrategi ble vedtatt av Stortinget i 2021 og har forankring i FNs bærekraftsmål. Målene forplikter oss til å bevare grunnlaget for matproduksjon, med arealene, jordsmonnets økosystemtjenester og produktivitet. Dyrka og dyrkbar jord er nødvendig for å sikre nasjonal matforsyning og matberedskap og skal vektlegges som nasjonalt viktige hensyn.

Årlig omdisponering av dyrka jord skal nå være under 3000 dekar per år innen 2025. Videre er det mål om økt bærekraftig matproduksjon og om bevaring av kulturlandskap. I lys av ytterligere innstramming i jordvernmålet i 2021, ber vi kommunene om å være offensive i å ta vare på dyrka og dyrkbar jord, og sikre hensynet til matproduksjon og kulturlandskap i sin arealplanlegging. Regionale planer, regional planstrategi og Landbruksstrategi for Viken har føringer om jordvern og landbruk, og bør følges opp i kommunens planlegging. Vi anbefaler at kommunene har en «nullvisjon» for omdisponering av dyrka mark til andre formål.

Jordvern omfatter i tillegg til matproduksjonsareal også bevaring av dyrkbar jord og jordsmonnet som grunnlag for naturmangfold, skog, karbonlagring og betydning for viktige økosystemtjenester, som flomdemping, fordrøyning og filtrering av vann.

Landbrukskompetanse må brukes i planleggingen. Offentlige kartdata om dyrka og dyrkbar jord og andre landbrukshensyn er tilgjengelige for opplasting i kommunenes kartverktøy. Jordvernhensyn bør tas opp tidlig i planprosesser. Konsekvenser av planforslag for jordvern, matproduksjon og kulturlandskap må fremgå for beslutningstakere.

Oslo og de fleste kommunene i Viken har jord og klima som gir gode forutsetninger for korndyrking, gras- og annen fôrproduksjon. Enkelte kommuner har også nasjonalt verdifulle arealer for grønnsaker, poteter, frukt og bær. Områder med utmarksbeiter, stølsområder, innmarksbeiter og grasproduksjon er også verdifulle for matproduksjon, som kulturlandskap og for karbonlager og økosystemtjenester. Se også rapportene [Jordvernets begrunnelser](#) og [Verdiskaping i utmark](#) fra NIBIO. Bevaring av dagens jordbruksareal bør prioriteres framfor ny oppdyrking.

## Strandsone, vassdrag og vannkvalitet

Oslofjorden og tilhørende kystsone er et svært viktig rekreasjonsområde for svært mange. I tillegg finnes store naturverdier og et viktig næringsmessig grunnlag. Verdiene i området skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Allmenne interesser skal ivaretas og uheldig bygging unngås. I 100-metersbeltet skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Kommunene må også planlegge arealbruk i sjøområdene, jf. veileder [Planlegging i sjøområdene](#), og ivareta interessene der.

Oslofjorden har i dag mange utfordringer og [Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med aktivt friluftsliv](#) er utarbeidet, med målsetting om at fjorden igjen skal oppnå god miljøtilstand. Viktige naturverdier skal restaureres, friluftsliv skal fremmes og naturmangfoldet ivaretas. Arealplanlegging er et viktig verktøy for å nå disse målene og vi ber kommunene sette seg godt inn i tiltaksplanen og bruke sine virkemidler for å bidra til måloppnåelse. Dispensasjonspraksisen i Oslofjorden skal følges opp.

Kommunenes arealplaner og enkeltsaksbehandling skal bidra til å hindre nedbygging av 100-metersbeltet, og forbedre forholdene for de allmenne interesser. Vi vil oppfordre kommunene til å følge opp ulovlige tiltak og ferdselshindre i strandsonen.

I de *statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* (2021) gis det klare føringer for planlegging i 100-metersbeltet. Byggeforbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. De angitte retningslinjene må vurderes samlet, og det er særlig viktig at punkt 8.1-8.6 om Oslofjordregionen vektlegges.

Kommunene bør være varsomme ved bruk av annen byggegrense, og kun benytte dette når det ikke er tvil om at allmenne interesser ikke blir skadelidende. Detaljert fastsetting av annen byggegrense bør skje gjennom reguleringsplaner.

Mange av de samme interessene i strandsonen langs sjø gjør seg gjeldende langs vann og vassdrag. Kommunene må også her sikre viktige verdier i sin planlegging og enkeltsaksbehandling. Vi viser også til de rikspolitiske retningslinjene som gjelder for vernede vassdrag.

Vannforekomstene skal som et minimum ha god økologisk og god kjemisk tilstand. Tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes, jf. vannforskriften.

Vannforskriften er fulgt opp gjennom regionale vannforvaltningsplaner som er retningsgivende for forvaltningen. Kommunenes arealplanlegging er viktig for å nå målet om god miljøtilstand i vannforekomstene. Planprosessene må synliggjøre hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten. Det kan være behov for restriksjoner på arealbruken, for å ivareta naturmiljøet i og langs vassdrag, innsjøer og sjøområder. Ikke minst er det viktig at drikkevannskildene får beskyttelse.

Det skal som hovedregel ikke gis tillatelse til ny aktivitet eller nye inngrep som kan føre til at miljømålene etter vannforskriften og regional vannforvaltningsplan ikke nås. Dersom planlagt arealbruk vil føre til en varig forringelse av miljøtilstanden eller gjøre det vanskeligere å oppnå miljømålene, må kommunen vurdere om unntaksbestemmelsen i vannforskriften § 12 kommer til anvendelse. For planer eller tiltak som krever konsekvensutredning, skal slike vurderinger samordnes med arbeidet med konsekvensutredning. Vi viser til Klima- og miljødepartementets [Nye presiseringer om bruk av vannforskriftens § 12](#).

Plan- og bygningsloven gir kommunen en mulighet til å fastsette bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon langs vassdragene. Ved eventuell fjerning av vegetasjon i kantsoner skal Statsforvalteren vurdere om det kreves en dispensasjon fra vannressursloven § 11.

Kommunene må vurdere behov for permanente eller midlertidige snødeponier. Snødeponier er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven og det kan være behov for tillatelse etter forurensningsloven på grunn av forurensningsfaren. Snødeponi kan ikke etableres på gamle deponi eller på arealer hvor det er stor fare for forurensning.

### Avløp må hensyntas i arealplanene

Kommunal planlegging må ivareta og hensynta avløp, som kritisk infrastruktur. Kommunen må sørge for at vedtatte planer sikrer at avløp blir ivaretatt i henhold til regelverket som gjelder.

Forurensningsregelverket legger opp til at avløp i større områder med bebyggelse (hus, hytter, industri m.m.) skal håndteres og reguleres samlet, som én tettbebyggelse. Avløpet som oppstår innenfor en tettbebyggelse vil si noe om behovet for rensing av avløpsvann innenfor et avgrenset område, og vil dermed legge føringer for krav som blir stilt av forurensningsmyndigheten. Avgrensningen av tettbebyggelse er definert i forurensningsforskriften kapittel 11, § 11-3 bokstav k. Dersom et avgrenset område er å anse som én tettbebyggelse, skal alle avløpsutslipp innenfor denne tettbebyggelsen behandles likt. Alt avløpsvann som er medregnet i tettbebyggelsens utslippsstørrelse, skal oppfylle samme minimumskrav til rensing, uavhengig av rensaneanleggenes dimensjonerende kapasitet og teknologi. Dette gjelder også for private avløpsanlegg over 50 pe (personekvivalenter) som ikke er tilknyttet kommunalt avløpsnett, som for eksempel avløpsanlegg til et hyttefelt.

Utbygging og fortetting i en kommune vil påvirke avløpsinfrastrukturen, og dermed også allerede eksisterende avløpsløsninger for et gitt område. For å sikre miljø, kvalitet, sikkerhet og langsiktighet for avløpsinfrastruktur, er det viktig at avløp blir hensyntatt i kommunens planlegging, og helst så tidlig som mulig i en planprosess.

Etter plan- og bygningsloven § 27-2 må kommunen i sin behandling av byggesøknad sørge for at bortledning av avløpsvann er «i samsvar med forurensningsloven» før tillatelse gis. Det innebærer at det skal være en sikkerhet for at akseptable løsninger for avløp foreligger før tiltak tillates. Det må bygningsmyndighetene sikre i byggesaksbehandlingen. Dette stiller krav til at kommunen har en viss oversikt over avløpsinfrastrukturen, og hvordan ny bebyggelse vil påvirke denne. Kommunen kan ikke gi byggetillatelse i de tilfellene avløp ikke er i samsvar med forurensningsloven. Der avløp ikke er i samsvar med forurensningsloven vil dette være en grunn til å avslå byggesøknader.

Plan- og bygningsloven har bestemmelse om tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning i § 27-2 andre ledd, og til private ledninger i § 27-2 tredje ledd. For fritidsboliger må en slik tilknytningsplikt være bestemt gjennom de kommunale planene, jf. plan- og bygningsloven § 30-6. For å sikre at også fritidsboliger har en miljømessig forsvarlig avløpshåndtering anbefaler vi kommunene, gjennom sine planer, å vedta tilknytning for fritidsboliger.

For å sikre god kommunal planlegging mener vi det er avgjørende at vann og avløp må inngå i en helhetlig plan som dekker hele kommunen.

## Fjellområder

Fjellområdene er viktige å ivareta av hensyn til flere allmenne hensyn. Natur-, landskaps-, beite- og friluftsv verdier står sterkt i disse områdene. I flere av fjellområdene er det også bestander av villrein. Det er i alt fire villreinstammer som holder til på Hardangervidda, Norefjell-Reinsjøfjell, Blefjell og Nordfjella. Norge har som eneste land i Europa, med intakte høyfjellsøkosystemer og bestander av villrein, et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og dens leveområder. Villrein er derfor en nasjonal ansvarsart. Utbygging, motorisert ferdsel, infrastrukturtiltak og friluftslivsaktiviteter er framhevet som utfordringer for villreinen. Dette resulterer i fragmentering av leveområder og økte forstyrrelser. I ny *Norsk rødliste for arter 2021* er villreinen registrert som nær truet på grunn av bestandsnedgang og press på leveområder.

Regjeringen legger til grunn at plan- og bygningsloven skal brukes for å få en god styring av arealbruken og avveining av interessemotsetninger i fjellet. Regionale og kommunale planer i fjell og utmark bør avklare langsiktige utbyggingsgrenser og sikre en god balanse mellom utbygging og vern. I regional plan for areal og transport for Buskerud er det vedtatt flere viktige føringer for forvaltning av fjellområdene.

Det er også utarbeidet regionale planer for Blefjellområdet, Nordfjella, Hardangervidda og Norefjell-Reinsjøfjell. Målsettingen for disse planene er blant annet å sikre villreininteressene, men planene avklarer også områder for utbygging og friluftsliv. Planene skal sikre en bærekraftig forvaltning av fjellområdene. Det er igangsatt arbeid med felles sti- og løypeplan for Norefjell-Reinsjøfjell og for Hardangervidda. Dette planarbeidet har som formål å bedre villreinens mulighet til å benytte de ulike funksjonsområdene, og trekkveier. Vi forventer at kommunene følger opp disse planene i sin arealforvaltning.

Oslo og Viken er landets nest største hytteregion. Mange kommuner har vedtatt planer med tomtereserver som innebærer omfattende hyttebygging for mange år framover, særlig i fjellområdene. Kommunene må dokumentere behovet for ytterligere hytte- og turistområder når nye planer legges fram, og i større grad få fram og vektlegge den samlede belastningen og konsekvensene for klima, natur, landskap og friluftsliv.

Fortetting av eksisterende fritidsboligområder betyr mindre press på øvrige natur- og friluftsområder. Fortettingen må skje med kvalitet. Vi viser til veilederen fra 2005 om planlegging av fritidsbebyggelse. Det er startet opp et revideringsarbeid av veilederen, og det skal avklares behov for statlige planretningslinjer for fjellområdene.

## Naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ta vare på naturmangfoldet i kommunene. Det er i arealplanene det avgjøres om natur skal bevares eller bygges ned. Skal vi unngå at stadig mer natur bygges ned, må kommunene bruke dette virkemiddelet mer aktivt og ta større ansvar enn i dag.

Kommuneplanens arealdel bør avklare *hvor* det kan bygges, og reguleringsplanene avklare *hvordan* det kan bygges. Hensynet til myrområder og andre viktige naturverdier bør avklares i kommuneplanens arealdel, fortrinnsvis ved bruk av arealformål.

Ved utbyggingsplaner er det ikke nok å undersøke om det er registrert natur i det aktuelle utbyggingsområdet. Skal kravet om et godt kunnskapsgrunnlag være oppfylt, må kommunen også vurdere konsekvensene planen/tiltaket vil ha på naturmangfoldet og komme med forslag til



å unngå, begrense eller avbøte de negative konsekvensene. Naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12 må brukes i planprosessene og i enkeltsaksbehandlingen.

I mange av Viken-kommunene er kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold fortsatt mangelfullt og kommunene må da stille krav til innhenting av ny kunnskap i forbindelse med behandling av planer/tiltak. Vi anbefaler også at kommunene utarbeider kommunedelplaner for naturmangfold, da en slik plan vil gi en god oversikt over naturmangfoldet, behovet for kartlegging og virkemidler for å ta vare på naturmangfoldet.

Det pågår et arbeid med ny kunnskap om naturen, basert på Artsdatabankens type- og beskrivelsessystem *Natur i Norge* (NiN). All naturtypekartlegging fremover skal skje etter Miljødirektoratets instruks. Kommunene må bruke denne når de selv iverksetter og stiller krav om naturtypekartlegging.

Resultatet fra kartleggingene gjøres tilgjengelig i Naturbase. Dette bidrar til et bedre kunnskapsgrunnlag til bruk i arealplanleggingen. Kommunene oppfordres også til å spille inn forslag til nye områder som bør inngå i den årlige naturtypekartleggingen i regi av Miljødirektoratet.

Ny norsk rødliste for arter viser at antallet arter som regnes som truet har økt fra 2355 i 2015 til 2752 i 2021. Mange av disse artene finnes i Oslo og Viken, og er avhengig av større sammenhengende leveområder av god kvalitet for å overleve. I kategoriene kalkrike områder i skog og langs kysten, myr og våtmark, har vi særlig mange rødlistede naturtyper som må ivaretas. Raviner er en rødlistet naturtype i sterk tilbakegang, som vi har et særlig ansvar for å ta vare på i Oslo og Viken.

Kommunene har et særskilt ansvar for forvaltningen av utvalgte naturtyper. I Oslo og Viken har vi per i dag følgende utvalgte naturtyper:

- hule eiker
- kalklindeskog
- kystlynghei
- slåttemark
- slåttemyr
- åpen grunnlendt kalkmark

Vi har sendt et [egget brev til kommunene](#) om deres ansvar for utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 53. Statsforvalteren er myndighet for prioriterte arter og alle inngrep som berører slike arter krever dispensasjon fra oss. Prioriterte arter som finnes i Oslo og Viken er dragehode, rød skogfrue, honningblom, dvergålegras, elfenbenslav, klippeblåvinge og fjellrev.

I Oslo og Viken er det per nå cirka 650 områder som er vernet etter naturmangfoldloven. Det er viktig at kommunene sikrer naturen rundt verneområdene. Ved planlegging for utbygging av arealer som grenser til et verneområde, følger det av naturmangfoldloven § 49 at kommunen må vurdere om planen kan virke inn på verneverdiene og hensynet til verneverdiene skal tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår.

## Masseforvaltning

Stort utbyggingspress og mange store infrastrukturprosjekter fører til mye flytting av masser. Dette har en rekke negative forhold knyttet til seg. Myndigheter og private aktører må samarbeide for å få til en bærekraftig ressurs- og arealforvaltning på dette saksfeltet, hindre

forurensning og ivareta samfunnsikkerhet. Det er behov for en felles forståelse og praktisering av relevant lovverk og til en enhetlig bruk av begreper. Viken fylkeskommune har utarbeidet veilederen [Masseforvaltning i kommunene](#) og Miljødirektoratet har veiledning på sine [nettsider](#).

Massehåndtering, inkludert endelig disponering, må være en del av den tidlige planprosessen. Det bør i utbyggingsprosjekter vurderes krav om å utrede massebalansen, og å vurdere plangrep som reduserer masseoverskuddet. Vi vil presisere at alle overskuddsmasser, uavhengig av om massene er å anse som forurenset eller ikke, defineres som næringsavfall, og forurensningsloven stiller krav til håndtering av slike masser. Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold. Overskuddsmasser bør, om mulig, brukes til gjenvinning fremfor å legges i deponi. Vi anbefaler at kommunene før de planlegger massedisponering får en oversikt over prosjekter med massebehov i regionen.

Akershus fylkeskommune vedtok en regional plan for masseforvaltning i 2016. Østfold fylkeskommune utarbeidet samme år en fagrapport om råstoffuttak og masser, og har retningslinjer for dette i fylkesplanen Østfold mot 2050. For kommunene som er omfattet av markaloven minner vi om at det er svært strenge rammer for hvilke tiltak som kan tillates innenfor marka.

Forurensede gravmasser er regulert gjennom forurensningsforskriften kapittel 2 og må alltid leveres til godkjent behandlingsanlegg eller deponi med tillatelse etter forurensningsloven, med mindre de gjenbrukes på samme eiendom som de opprinnelig kom fra.

## Gravplasser

Statsforvalteren er regional gravplassmyndighet fra 1. januar 2021. Ansvar for plansakene ivaretas ved at vi henter inn faglige råd fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, hvor oppgavene knyttet til gravplasser er samlet.

Gravplasser skal holdes i hevd og forvaltes med den orden og verdighet som dens egenart tilsier. Man skal ta vare på gravplassens særegne funksjon på en verdig måte, særlig som sted for gravferd, sorg og som minnested. Dette forutsetter blant annet et godt naboskap med omkringliggende bebyggelse og arealer. Gravplasser skal også skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. Det bør derfor være en buffersone mellom gravplassareal og annet byggeformål.

Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplasser og skal selv, i samråd med gravplassmyndigheten, regulere slikt areal. I hver kommune skal det være en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 % av kommunens befolkning. Arealformålet «grav- og urnelund» bør benyttes.

## Digitalisering og effektivisering

Det er ønskelig å øke bruken av digitale verktøy for å bidra til bedre og mer effektive planprosesser. Vi oppfordrer kommunene til å følge opp geosynkronisering av arealplandata i alle planfasene (oppstart, høring og vedtatte planer) til Nasjonal arealplanbase (NAP).

Kommunikasjon mellom myndigheter bør skje digitalt, slik at det blir mest mulig effektivt. Vi legger til grunn at plankart blir utarbeidet i tråd med gjeldende SOSI-standard og Nasjonal produktspesifikasjon og digitalt planregister. Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) må benyttes når

plankartet skal utarbeides. Det at plankart er lesbart og lett å forstå er viktig for medvirkningen. Illustrasjonskart kan utarbeides for å tydeliggjøre konsekvensene av planforslaget.

Ved høring av planforslag ber vi kommunene om å oversende alle aktuelle høringsdokumenter. Dette kan skje ved hjelp av digital post eller e-post. Vi ber også om å få tilsendt vedtatte planer og kommunens saksframlegg med vedtak.

En effektiv planbehandling forutsetter god kjennskap til lovverk og føringer. Kommunen må sørge for å ha tilgang til nødvendig faglig kompetanse. Vi ber kommunene informere private plankonsulenter og leverandører om føringene i dette brev. Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering stiller krav til tilgjengeliggjøring av planinitiativ og referat fra oppstartsmøte. Vi ber om at disse oversendes ved varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid.

God informasjon tidlig i planprosessen kan redusere risikoen for konflikt og innsigelser ved høring av planforslag.

## Samordning og interesseavveining

Kommunenes arealplaner skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Vi har forståelse for at kommunene kan ha store utfordringer når det gjelder oversikt, samordning og avveining av statlige føringer for kommunal planlegging.

Viktige forutsetninger for å få til gode planprosesser er et godt kunnskapsgrunnlag, god dokumentasjon og åpenhet i planprosesser som leder fram til vedtak. Vi anbefaler bruk av regionalt planforum for å avklare interessekonflikter.

Kommunen har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet. Vi har erfaring med at planprosessene går mer effektivt når lovverk og føringer følges. Kommunene har en viktig rolle i å sikre kvaliteten på private planforslag som legges ut til offentlig ettersyn.

## Statsforvalterens rolle

Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp i kommunale planer. Statsforvalteren er fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, gravplasser, helse og samfunnssikkerhet, og skal se til at barn og unges interesser og andre sårbare grupper blir ivaretatt i planleggingen. Statsforvalterens rolle i høringsprosessen er å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planleggingen. Reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplan, og som ikke utfordrer lovkrav eller nasjonale eller vesentlige regionale interesser, kan bli besvart med enkle standardbrev.

Innsigelser kan fremmes når det er nødvendig for å sikre at kommunene ikke vedtar planer i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Vi anbefaler rundskriv H-2/14 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for ytterligere informasjon om innsigelser og håndtering av dette.

Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et rundskriv T-2/16 – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Landbruks- og matdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helsedirektoratet har også gitt føringer og retningslinjer for Statsforvalterens bruk av innsigelser.

## Statsforvalterens samordningsrolle

Samordning av statlige innsigelser er fra 2019 innført som en nasjonal ordning. Dette medfører at alle statlige innsigelser skal samordnes av Statsforvalteren før de sendes til kommunen. Vi viser til [vårt brev](#) av 8. januar 2019 for mer informasjon om rollen, og om ordningen med samordning av innsigelser.

## Statsforvalterens meklingsrolle

I de fleste saker bør innsigelseskonflikter kunne løses uten bruk av formell mekling. I de saker der det er innsigelse til et planforslag, og kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelsen skal det normalt gjennomføres mekling mellom partene. Vi ønsker en god og tidlig dialog med kommunen i planer hvor det er fremmet innsigelse. Det er viktig at kommunen gjør en grundig vurdering av muligheten for å ta innsigelsen til følge før dere ber om mekling.

Vi forventer at planforslaget og innsigelsene er behandlet i kommunens planutvalg etter høring, før kommunen ber om mekling. Mekling mellom partene skal skje før kommunestyrets endelige vedtak av planen.

## Klageinstans og juridisk veiledning

Statsforvalteren er delegert myndighet fra departementet for å være klageinstans på kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven i byggesaker, dispensasjonssaker og saker som gjelder reguleringsplaner. Vi vil i klagebehandlingen blant annet kunne vurdere om saksbehandlingsreglene er fulgt og om vedtaket har gyldig innhold.

Vi har forståelse for at kommunene kan ha behov for å avklare juridiske problemstillinger i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Vi anbefaler at kommunene sørger for å avklare juridiske spørsmål i god tid før offentlig ettersyn. Vi kan ikke kontrollere lovligheten av alle kommunale planer ved høring av planforslag, men vil gi veiledning ved høring av kommuneplanens arealdel. Vi ber kommunene bruke Kommunal- og distriktsdepartementets [nettsider](#). Her finnes det veiledere, rundskriv, tolkningsuttalelser om plan- og bygningslov, og kommentarer til lovens bestemmelser.

*Vi ser frem til et fortsatt godt og konstruktivt samarbeid!*

Vi viser til våre [nettsider](#) for oversikt over føringer innenfor Statsforvalterens ansvarsområde.