

# Vedlegg - Statsforvalteren i Oslo og Vikens forventninger til kommunal arealplanlegging 2023

Vi vil i dette vedlegget til forventningsbrevet konkretisere og utdype hva kommunen 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. Kommunen har et stort ansvar for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser. Om kommunen følger disse forventningene reduseres sannsynligheten for innsigelser, noe som kan bidra til mer effektive planprosesser og bedre ivaretagelse av lokaldemokratiske målsettinger.

[Retningslinjene for Statsforvalterens innsigelsespraksis ligger på vår nettside](#). Der finner dere også en oversikt over overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde.

## Felles føringer for alle kommuner

Vi baserer våre forventninger på styringsdokumenter fra departementet, statlige planretningslinjer og andre nasjonale føringer gitt gjennom for eksempel vedtatte meldinger til Stortinget, retningslinjer, rundskriv og lovverk. 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 ta hensyn til regionale og lokale forhold. Som et eksempel har vi større forventninger til at befolkningsrike kommuner med høy vekst konsentrerer sin vekst sammenlignet med kommuner med stagnerende befolkningsvekst eller nedgang i befolkning. Det er uansett viktig med en god, helhetlig og langsiktig planlegging, som balanserer de ulike hensyn, og som gir forutsigbarhet i arealforvaltningen.

## Nasjonale forventninger

Det ble 14. mai 2019 vedtatt *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Regjeringen vil i løpet av året gi nye forventninger. Det kan også bli vedtatt nye og/eller reviderte statlige planretningslinjer.

FNs 17 bærekraftsmål skal nås innen 2030. Klimagassutslippene må reduseres kraftig, og forbruket av naturområder og jordbruksarealer må reduseres. Regjeringen er videre opptatt av samfunnssikkerhet og å redusere sosiale forskjeller. Kommunen har en viktig rolle i arealplanleggingen, slik at de regionale, nasjonale og internasjonale målene kan nås.

## 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 og vi må forbruke mindre areal til utbygging. I tillegg til å kutte utslippene så mye og så raskt som mulig, må vi også forberede oss på 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 kommunens arealplanlegging skal bidra til en bærekraftig utvikling.

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

Vi har en klar forventning til kommunene om å avgrense byggesonen, og til å utvikle kompakte byer og tettsteder. Dette for at innbyggernes og næringslivets transport i fremtiden reduseres. For at dagens og fremtidens transport i størst mulig grad skal kunne skje med gange, sykkel og kollektivtrafikk, og for å ta vare på jordbruksarealer og natur, må utbyggingen konsentreres. Det er fortsatt et stort uutnyttet potensial for fortetting, transformasjon av bebygde områder og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse. I sentrale strøk er det særlig viktig 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.

Flere kommuner har satt seg som mål å bli arealnøytrale. Vi håper flere blir inspirert av dette, og setter seg ambisjoner om å redusere arealforbruket. Lavutslippssamfunnet forutsetter et høyt opptak av klimagasser og lave utslipp fra vår aktivitet og levemåte. Bevaring av karbonrike arealer hindrer ytterligere utslipp. Skog og myr er karbonrike arealer som slipper ut store mengder karbon dersom de bygges ned. Et viktig klimatiltak er derfor å utnytte allerede utbygde arealer bedre, og unngå nedbygging natur og landbruksarealer. Vi anbefaler at det som ledd i planprosesser blir utarbeidet et enkelt klimagassregnskap og at plandokumentene gjør rede for tiltak for å redusere energiforbruk og klimagassutslipp. Det bør også vurderes energiløsninger og byggematerialer som bidrar til å løse klima- og energiutfordringene.

Spredt boligbygging bør kun være aktuelt i kommuner hvor det er lite utbyggingspress, og må begrenses i omfang. Det er viktig at eventuell bruksendring av bygninger til boligformål ses i sammenheng med øvrig nybygging. Spredt utbygging utfordrer flere aspekter ved bærekraftig arealplanlegging, men der det legges til rette for dette bør [veilederen](#) for spredt utbygging benyttes.

## 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. Gjennom arealplanlegging bidrar kommunen til å ivareta sitt ansvar etter folkehelseloven §§ 5-7, i tråd med [Helsedirektoratets veileder for systematisk folkehelsearbeid](#). Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet trer i kraft 1. juli 2023, og kan få innvirkning på kommunens arealplanlegging.

Det må sikres helsefremmende tiltak der det legges vekt på bokvalitet, trygghet, sosiale møteplasser og tilgang til vann og grønne områder for fysisk aktivitet, lek og rekreasjon. FNs barnekonvensjon fastslår at alle barn og unge under 18 år har rett til å ha en trygg og god oppvekst, og vi forventer at den praktiske bruken av barnekonvensjonen gjennomføres på alle samfunnsområder. Når det tas avgjørelser som påvirker barn og unge, mangler ofte en god vurdering av konsekvensene for barns liv og rettigheter. Det er viktig å gjøre en barnerettighetsvurdering som belyser de positive og negative konsekvensene av planforslag før endelige beslutninger blir tatt. Veilederen om [barn og unge i plan og byggesak](#) må brukes for å ivareta barn og unges oppvekstvilkår.

*Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging* (T-1442/2021) må følges opp. Der det må bygges støyfølsom bebyggelse i støyutsatte områder er det viktig å sikre avbøtende tiltak som bidrar til et godt bomiljø. En stille side av alle boenheter hvor blant annet soverom kan plasseres er en viktig minimumskvalitet. Dette skal være en side av boenheten som har støynivå under anbefalte grenseverdier *uten* noen form for tiltak nær boligen. Der det åpnes for bruk av dempet fasade bør det vurderes og sikres konkret hva slags tiltak som skal benyttes. Dette fordi ulike avbøtende tiltak for dempet fasade har varierende innvirkning på bokvaliteten. Vi viser også til *retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging* (T-1520), og vil fremheve at det kan være samspilleffekter 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. Kommunen 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. Dette kan være krav til boligstørrelse og til nærområdet, og å planlegge for tilrettelagte boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, jf. Nasjonal strategi for sosial boligpolitikk [Alle trenger et trygt hjem](#) (2021-2024).

Kommunen 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 kommunen gjennom tilrettelegging for tilstrekkelig og variert boligbygging også bidrar til å fremskaffe boliger til vanskeligstilte grupper. Kommunen bør iverksette den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken og ta i bruk det digitale verktøyet [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

Det er viktig at kommunen som planmyndighet ser sin rolle i sammenheng med kommunens ansvar som beredskapsmyndighet, jf. sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hensynet til samfunnssikkerhet skal derfor være systematisk innarbeidet og ivaretatt i kommunal planlegging.

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 og 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. 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. Vi anbefaler at kommunen bruker Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*. ROS-analysene må ta hensyn til klimaendringer ved vurdering av naturfare, og hvordan klimaendringene kan medføre endringer i risiko og sårbarheter. Dette gjelder blant annet flom og skred. Eventuelle farer identifisert i kommuneplanens arealdel skal utredes på reguleringsplannivå. En ren sjekklister uten beskrivelser og vurderinger er ikke en ROS-analyse. Analysen må inneholde vurderinger av arealene og omgivelsene, og informasjonen må være etterprøvbare.

Risikoen knyttet til samfunnssikkerhet må hensyntas ved etablering av anlegg for nye energibærere og endret håndtering av farlige stoffer. Dette inkluderer et bevisst forhold til fortetting av industriområder og endring av transportmønstre. I tillegg må kommunen foreta nødvendige vurderinger av etablering av hensynssoner med tilhørende bestemmelser rundt storulykkevirksomheter.

Vi anbefaler kommunen en strukturert gjennomgang av klimarisiko i sin arealplanlegging. Plansystemet er kommunens viktigste verktøy for å arbeide med klimarisiko. Miljødirektoratet har utarbeidet en [rapport](#) om hvilken klimarisiko kommunene er utsatt for, og hvilke verktøy kommunene har for å vurdere å håndtere klimarisiko.

## 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. Kystkommuner må vurdere stormflo og havnivåstigning. Kommunen 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 kommunen har en særlig viktig rolle som planmyndighet. Kommunen 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. Kommunen må bruke klimaprofilene, og eventuelt supplere disse med ytterligere kunnskapsgrunnlag.

Blågrønne strukturer er nødvendig for naturmangfoldet, men spiller også 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.

Kommunen bør i klimatilpasningsarbeidet sikre, styrke og restaurere blågrønne strukturer. Dette vil også være positivt for naturmangfold, vannmiljø og gode utemiljøer. Vi vil be kommunen være spesielt oppmerksom på dette i sin planlegging, og sikre mest mulig sammenhengende strukturer av grønne naturområder og åpne vannveier.

Vi oppfordrer kommunen til å utarbeide overvannsplaner. De bør lages for større områder for å vurdere forholdene oppstrøms og nedstrøms, 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 avløps- og overvannsnett 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

Kommunen har et særlig ansvar for å unngå tap av dyrka og dyrkbar jord og bidra til økt bærekraftig matproduksjon. 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 og jordsmonnets økosystemtjenester og produktivitet. Dyrka og dyrkbar jord er nødvendig for å sikre nasjonal matforsyning og matberedskap, og skal vektlegges som nasjonalt viktig hensyn. En oppdatert nasjonal jordvernstrategi kan forventes i løpet av 2023.

Årlig omdisponering av dyrka jord skal være under 3000 dekar per år innen 2025. Videre er det mål om økt bærekraftig matproduksjon og om bevaring av kulturlandskap. Mange kommuner har tatt viktige grep for å bidra til jordvernet. Vi ber kommunene fortsette med å være offensive i å ta vare på dyrka og dyrkbar jord, og sikre hensynet til matproduksjon og kulturlandskap i sin arealplanlegging. For å unngå tap av dyrka jord bør avsatte byggeområder vurderes endret til LNFR-formål, jf. [jordvernbrev fra regjeringen](#). Regionale planer, regional planstrategi og Landbruksstrategi for Viken har føringer om jordvern og landbruk, og skal følges opp i kommunens planlegging. Vi anbefaler at kommunen har en «nullvisjon» for tap av dyrka jord til andre formål. Vi oppfordrer kommunen til å utarbeide kommunal jordvernstrategi. Det vil også bli utlyst midler til dette i 2023.

Jordvern handler også om bevaring av dyrkbar jord, og jordsmonnet som grunnlag for naturmangfold, skog, karbonlagring og viktige økosystemtjenester, som flomdemping, fordrøyning og filtrering av vann.

Oslo og de fleste kommunene i Viken har jord og klima som gir gode forutsetninger for korndyrking, gras- og annen fôrproduksjon. Bevaring av dagens jordbruksareal bør prioriteres framfor ny oppdyrking. Enkelte kommuner har også nasjonalt verdifulle arealer for grønnsaker, poteter, frukt og bær. Områder med utmarksbeiter, stølsområder, innmarksbeiter og grasproduksjon er verdifulle for matproduksjon, og for skogbruk, vernskog, kulturlandskap, karbonlager og økosystemtjenester. Vi anbefaler at kommunene utarbeider beitebruksplan. Vi viser til NIBIOs rapporter [Utmarksbeite - ressursgrunnlag og beitebruk](#), [Verdiskaping i utmark](#) og [Jordvernets begrunnelser](#).

## Strandsone, vassdrag og vannkvalitet

Oslofjorden og tilhørende kystsone er et svært viktig rekreasjonsområde for svært mange. I tillegg finnes det her 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.

[Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med aktivt friluftsliv](#) er utarbeidet med målsetting om at fjorden igjen skal oppnå god miljøtilstand. Det er på tide å gå fra bit-for-bit-nedbygging, til bit-for-bit-forbedring. Naturmangfoldet skal styrkes, allment friluftsliv skal fremmes og vannmiljøet forbedres. Kommunen har i sin arealplanleggings- og dispensasjonsmyndighet viktige verktøy for å nå målene. Ved langsiktig bruk av planvirkemidler, dispensasjonspraksis og andre tiltak kan situasjonen for de allmenne interesser gradvis forbedres. Vi vil også oppfordre kommunen til å følge opp ulovlige tiltak og ferdselshindre i strandsonen.

I *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* 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 punktene 8.1-8.6 om Oslofjordregionen vektlegges. Kommunen bør være varsom ved bruk av annen byggegrense, og kun benytte dette når det er sikkert 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. Kommunen må også her sikre viktige verdier i sin planlegging og enkeltsaksbehandling. Vi viser også til de *Rikspolitiske retningslinjene 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. Kommunens arealplanlegging er viktig for å nå målet om god miljøtilstand i vannforekomstene. Regionale planretningslinjer skal legges til grunn for arealplanleggingen, for å unngå at endret arealbruk og nye tiltak bidrar til at miljømålene ikke kan nås. Planretningslinjene omfatter vannmiljø, naturfare, klimatilpasning, overvann, avløp, deponering av masser og snø, grøntdrag, kantsoner, bestemmelser og hensynssoner.

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 (for minst ett kvalitetselement eller for samlet tilstandsklasse) 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 i konsekvensutredningen. Vi viser til Klima- og miljødepartementets [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.

Kommunen 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

Ønsket ny utbygging kan ikke overstige avløpsrensaneanleggs og avløpsinfrastrukturs kapasitet. Utbygging og fortetting i kommunen 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.

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.

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 (personequivallenter) som ikke er tilknyttet kommunalt avløpsnett, som for eksempel avløpsanlegg til et hyttefelt.

Etter plan- og bygningsloven § 27-2 må kommunen 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. 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.

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 kommunen, 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 flere allmenne hensyn. Natur-, landskaps-, beite- og friluftsverdier står sterkt i disse områdene. I flere av fjellområdene er det også bestander av villrein. I Viken er det villreinstammer på Hardangervidda, i Norefjell-Reinsjøfjell, på Blefjell og i 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, skrantesjuka og friluftslivsaktiviteter er framhevet som utfordringer for villreinen. Dette resulterer i fragmentering av leveområder og økte forstyrrelser. I *Norsk rødliste for arter 2021* er villreinen vurdert som nær truet på grunn av bestandsnedgang og press på leveområder. I 2022 ble villreinstammene på Hardangervidda og i Nordfjella klassifisert etter kvalitetsnormen for villrein. Begge områdene fikk dårlig kvalitet. Det skal derfor utarbeides tiltaksplaner i 2023, for å bedre kvaliteten for disse villreinområdene. Videre har regjeringen startet arbeidet med en egen melding til Stortinget om villrein. Samlet understreker dette regjeringens fokus på villrein, som det forventes at kommunene følger opp i sin arealplanlegging.

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 kommunen følger opp disse planene i sin arealforvaltning og at hensyn til villreinen blir konsekvensutredet i samsvar med retningslinjer i de regionale planene. Også planer som ligger utenfor villreinområder, men som kan påvirke villreinen negativt i form av økt ferdsel og press på villreinen, skal vurderes etter bestemmelser i plan og bygningsloven og naturmangfoldlovens §§ 8-12.

Viken er landets nest største hytteregion. Mange kommuner har vedtatt planer med tomtereserver som innebærer omfattende hyttebygging for mange år framover, jf. [NINA-rapport 2171 Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge](#). Kommunen 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, landbruk, landskap og friluftsliv.

Fortetting av eksisterende fritidsboligområder betyr mindre press på øvrige natur- og friluftsområder, men også fortettingen må skje med kvalitet. Vi oppfordrer kommunen til å bruke Kommunal- og distriktsdepartementets nye [veileder om planlegging av fritidsboliger](#). Denne skal bidra til en mer bærekraftig hytteutvikling, ved at lokal verdiskapning, miljøhensyn, landbruk, samfunnsikkerhet, beredskap og generelle mål for samfunnsutviklingen blir fulgt opp.

## Naturmangfold og sammenhengende blågrønne strukturer

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ta vare på naturmangfoldet i kommunen. Det er i arealplanene det avgjøres om natur skal bevares eller bygges ned.

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 planprosessen 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 ved 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. Kommunen må bruke denne når de selv iverksetter og stiller krav om naturtypekartlegging.

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

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 2022 var det på høring å inkludere korallrev og typisk høymyr i forskriften. I Oslo og Viken har vi per i dag følgende utvalgte naturtyper:

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

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. 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. 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 materialgjenvinning, 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 kommunen får en oversikt over prosjekter med massebehov i regionen før de planlegger massedisponering.

Akershus fylkeskommune vedtok en regional plan for masseforvaltning i 2016. Østfold fylkeskommune utarbeidet samme år en fagrappport om råstoffuttak og masser, og har retningslinjer for dette i fylkesplanen Østfold mot 2050. For kommuner 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. Ansvar i plansakene ivaretas ved at vi henter inn faglige råd fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, som har nasjonalt virkeområde.

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 nabolikskap med omkringliggende bebyggelse og arealer. Gravplasser skal også skjermes mot støy i samsvar med retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442). Det bør være en buffersone mellom gravplassareal og annet byggeformål, eller planbestemmelser som sikrer hensynet til gravplassen.

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. Gravplasser bør ligge der folk bor. Arealformålet *grav- og urnelund* bør benyttes.

## Kvalitet i arealplanene

Kommunen må sørge for juridisk gyldige bestemmelser og plankart. Kommunen 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 kommunen 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. Det skal benyttes anerkjent metodikk på de fagtema der denne finnes. Konsekvenser for jordvern, matproduksjon og kulturlandskap må vurderes og landbruksfaglig kompetanse benyttes.

Konsekvensene for befolkningens helse, helsens fordeling i befolkningen og barn og unges oppvekstvilkår må utredes i de planer der det er relevant.

## 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 kommunen 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 kommunen 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

Kommunens arealplaner skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Vi har forståelse for at kommunen 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. Kommunen 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 kommunen ikke vedtar planer i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Vi anbefaler rundskriv H-2/14 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

Statlige innsigelser skal samordnes av Statsforvalteren før de sendes til kommunen. Vi viser til vår [nettside](#) 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 (eller tilsvarende) 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 kommunen kan ha behov for å avklare juridiske problemstillinger i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Vi anbefaler at kommunen 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 kommunen 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! Husk at du kan abonnere på nyheter fra vår [nettside](#) [Plan og bygg](#).*