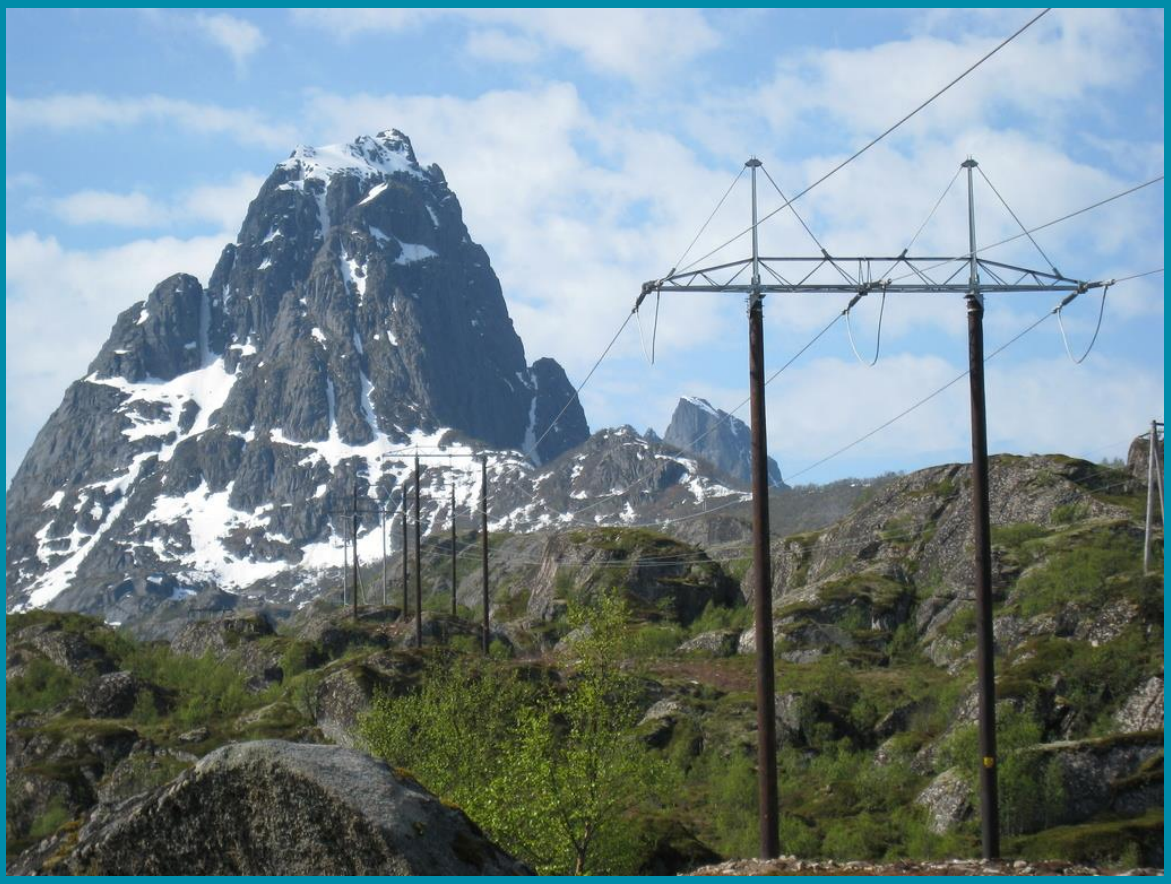
Nordland FYLKESKOMMUNE

Konsekvensutredning regional plan for arealforvaltning



Norconsult

NORCONSULT NORGE AS Konrad Klausens vei 8, 8003 Bodø

Sammendrag

Den regionale planen for arealforvaltning skal gi Nordland fylkeskommune og kommunene et oppdatert verktøy for hvordan arealer skal brukes og forvaltes i årene framover. Planen erstatter tidligere retningslinjer for arealbruk, vannforvaltning og Vefsna.

Konsekvensutredningen vurderer 13 tema innen miljø og samfunn, og ser både på:

- forskjellen mellom dagens plan (0-alternativet) og nytt planforslag
- hvilke virkninger planforslaget forventes å ha
- hvordan retningslinjene støtter opp under planens mål

Den nye regionale planen for arealforvaltning gir en tydeligere miljøprofil, har stort fokus på natur, vassdrag og klimatilpasning, er mer brukervennlig og gir færre motstridende retningslinjer, gir kommunene et bedre verktøy, men mangler konkrete føringer for kraftsystemet, næringsutvikling og landbruk.

Planen har potensial til å bidra til mer bærekraftig arealforvaltning, men krever god oppfølging i kommunene og mer veiledning fra fylkeskommunen for å sikre det.

Hovedfunn

Planforslaget gir i sum en mer helhetlig og oppdatert retning for arealbruk i fylket. Viktige forbedringer gjelder særlig:

- naturmangfold og økologi
- vannmiljø
- blågrønne strukturer
- beredskap og klimatilpasning

Det skyldes blant annet tydeligere retningslinjer om gjenbruk av arealer, planvask (rydding i gamle planer) og beskyttelse av viktige naturtyper.

Planen gir tydelige forbedringer på følgende områder:

Natur og miljø

- Styrker vern av natur, vassdrag, kantvegetasjon og karbonrike områder
- Mer fokus på fortetting fremfor ny utbygging
- Gjenbruk, ombruk og transformasjon av bygg

Vannmiljø

- Sterkt fokus på åpne vassdrag, restaurering og beskyttelse av strandsonen

Beredskap og klima

- Bedre håndtering av overvann
- Krav til å ta hensyn til naturfare
- Fokus på klimavennlige løsninger

Folkehelse

- Bedre tilgang til natur
- Mer trygge og inkluderende lokalsamfunn
- Fokus på gode gang- og sykkelløsninger (selv om dette er noe mindre konkret enn i tidligere plan)

Tema med utfordringer eller svakere fokus

Jord- og mineralressurser

- Jordvern omtales noe mindre konkret enn i tidligere plan
- Utbyggingsrestriksjoner kan begrense mineraluttak

Reindrift

- Planen styrker hensynet til reindrift, men kraftutbygging og nye næringer kan fortsatt gi konflikter

Transport

- Mindre konkret fokus på kollektivtransport og bilreduksjon enn i tidligere plan

Robust kraftsystem

- Planen har lite konkrete retningslinjer for kraftnett, selv om sikring av kraftsystemet er et definert mål

Næringsutvikling

- Landbruk er omtalt
- Akvakultur er den mest tydelig prioriterte næringen

Innhold

Sammendrag 1

1 Innledning og hensikt 4

2 Metode 5
2.1 Utredningstema og vurdering av virkning 5

3 Hovedfunn fra konsekvensvurdering 7
3.1 Konsekvensvurdering med 0-alternativ 7
3.2 Virkninger av planforslaget 10

4 Oppsummering av hovedforskjellen mellom planforslaget og 0-alternativer 14

5 Hvordan bidrar retningslinjene til planforslagets målsettinger 17
5.1 Retningslinjene sett i lys av delmålene 17
5.2 Målkonflikter og motstrid 18
5.3 Refleksjon og anbefalinger 19

6 Vedlegg 23

1 Innledning og hensikt

Nordland fylkeskommune har utarbeidet forslag til regional plan for arealforvaltning i Nordland. Den nye planen skal erstatte gjeldende arealpolitiske retningslinjer i fylkesplan for Nordland, regional plan for Vefsna og regional plan for vannforvaltning i Nordland. Planen skal bidra til at Nordland oppfyller nasjonale og regionale mål, og gi fylkeskommunen og kommunene et oppdatert styringsverktøy i arealforvaltninga sett i lys av fylkets muligheter og utfordringer.

Regional plan for arealforvaltning inneholder arealpolitiske retningslinjer som gir rammer for utbygging og arealbruksendring. Konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for mulige virkninger av planen på et overordnet nivå, da det ikke legges opp til konkrete tiltak gjennom planen, jf. forskrift om konsekvensutredning § 18.

Denne rapporten oppsummerer konsekvensene av forslag til regional plan for arealforvaltning i Nordland for 13 miljø- og samfunnstema. Hovedfunnene fra utredningsarbeidet presenteres i kapittel tre. Metodikken som er brukt for å utrede planforslaget fremgår i kapittel to. I kapittel fire oppsummeres hovedforskjellen mellom planforslaget og gjeldende plan. I kapittel fem presenteres en vurdering av retningslinjene og deres relevans sett i forhold til delmålene i forslag til ny regional plan for arealbruk.

Det er vanskelig å beskrive konkrete konsekvenser av retningslinjene som gis i en regional plan. Konsekvensene vil i stor grad avhenge av hvordan retningslinjene blir fulgt opp både gjennom kommunal planlegging, detaljreguleringer, men også som forvaltningsverktøy for fylkeskommunen og andre regionale myndigheter. Hvordan retningslinjene følges opp vil variere på bakgrunn av tiltaket, hvem som står bak tiltaket og vektlegging av retningslinjer fra innsigelsesmyndigheter.

De vurderingene som gjøres i denne utredningen for mulige virkninger på miljø og samfunn er derfor på et overordnet nivå.

Følgende utredninger er gjennomført og oppsummeres i denne rapporten:

- Overordna konsekvensutredning av retningslinjene i planforslaget vurdert opp retningslinjer i gjeldende plan.
- Vurdering av foreslåtte retningslinjers relevans sett opp mot delmålene i planforslaget.
- Overordna vurdering av planforslagets virkninger uten å se planforslaget opp mot gjeldende plan.

2 Metode

Det finnes ikke noen nasjonal veileder for KU av regional plan, men gjeldende veileder for KU av KPA T_1493 omtaler vurdering av virkningene av forslag til strategi for framtidig arealbruk. Den regionale planen tar for seg store geografiske områder og har en generell tilnærming til arealforvaltning som i liten grad gir direkte innvirkning på tiltak. Planen legger ikke opp til konkrete nye utbyggingsarealer og derfor mener vi at det er tilstrekkelig med en overordnet redegjørelse for de ulike temaene. Dette også jf. KU-forskriftens kap. 18.

Det er de arealpolitiske retningslinjene som utredes. Dette fordi det er de som legger føringer for arealbruken i fylket, og gir grunnlag for innsigelse fra fylkeskommunen og andre regionale myndigheter. Konsekvensutredningen som ble gjort for gjeldende plan er basert på mål og strategier.

Virkningene av planforslaget er vurdert opp mot 0-alternativet. 0-alternativet er gjeldende plan, og vi har gjort en kvalitativ beskrivelse av hva som er forskjellen på 0-alternativet og planforslaget. Denne beskrivelsen er grunnlaget for konsekvensgraden.

Da planforslaget omfatter færre og nye retningslinjer sammenlignet med gjeldende plan er det også gjort ei vurdering av virkningene av planforslaget for de 13 utredningstemaene uten å se dette opp mot 0-alternativet.

For også å kunne identifisere eventuelle målkonflikter mellom delmål og/eller retningslinjer i planforslaget er retningslinjene sortert under de ulike delmålene i planforslaget. Ved sortering under delmål forekommer noen retningslinjer flere ganger, og blir dermed virkningsvurdert flere ganger.

Vurderingen av retningslinjenes relevans for delmålet er på en skala fra noe relevant til svært relevant. Dette gir en vektlegging av retningslinjenes betydning for delmålet, samtidig som man kan vekte retningslinjene i selve utredningsarbeidet. Det skaffer et bilde av synergier mellom retningslinjene – hvilke retningslinjer gjør seg relevante under flere delmål og i hvilken grad er retningslinjene relevante for å oppnå delmålene.

Videre vurderes retningslinjene under hvert delmål opp imot de 13 utredningstemaene. Vurderingene som gjøres er kvalitative og konsekvensgraden settes ut ifra en skala fra stor negativ konsekvens til stor positiv konsekvens.

2.1 Utredningstema og vurdering av virkning

Gjeldende plan er konsekvensutredet for 15 utredningstema.

Med utgangspunkt i KU-forskriften § 21 er det for dette utredningsarbeidet vurdert hvilke utredningstema som er beslutningsrelevante. Konsekvensutredningen omfatter 13 utredningstema som dekker miljø- og samfunnsforhold. Befolkningsutvikling er inkludert som ett av utredningstemaene. Dette var også inkludert ved utredning av gjeldene plan. I temaet inngår ikke befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen. Dette inngår imidlertid i temaet folkehelse. Befolkningsutvikling omfatter vurdering av befolkningsøkning/nedgang. Dette har betydning for samfunnsutvikling, økonomi, skatteinngang, sysselsetting etc. I et samfunnsperspektiv er dette funnet sentralt å vurdere. Tema samisk kultur og naturgrunnlag er endret til reindrift, da reindrift har et eksplisitt arealforvaltningsbehov.

Utredningstemaene er:

1. Naturmangfold, miljø og økologi
2. Kulturminner
3. Friluftsliv
4. Landskap
5. Forurensing
6. Vannmiljø
7. Jord- og mineralressurser

8. Reindrift
9. Transport og trafikksikkerhet
10. Beredskap og virkninger av klimaendringer
11. Folkehelse
12. Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet
13. Befolkningsutvikling

Vurderingene som gjøres er kvalitative og konsekvensgraden for de 13 miljø- og samfunnstemaene settes ut ifra en skala fra stor negativ konsekvens til stor positiv konsekvens. Jf. figur 2-1. Sammenlignet med konsekvensgradene som lå til grunn for utredning av gjeldende plan er det valgt å legge til stor positiv konsekvens (++) og vise ingen konsekvens (0) med farge grå. Dette gir en større nyansering av konsekvensene og derfor et bedre grunnlag for å vurdere eventuelle målkonflikter mellom deltemaene i planen.

++	Stor positiv konsekvens
+	Positiv konsekvens
0	Ingen konsekvens
-	Negativ konsekvens
- -	Stor negativ konsekvens

Figur 2-1: Konsekvensgrader

For å synliggjøre vurdering av retningslinjenes relevans til delmål brukes fargeinndelingen som vist i figur 2-2.

Noe relevant
Relevant
Svært relevant

Figur 2-2: Relevansskala

3 Hovedfunn fra konsekvensvurdering

3.1 Konsekvensvurdering med 0-alternativ

Planforslaget skal erstatte arealpolitiske retningslinjer i fylkesplan for Nordland, regional plan for Vefsna og regional plan for vannforvaltning i Nordland. Det er gjort en konsekvensvurdering av nye retningslinjer sett i forhold til gjeldende (0-alternativet) for 13 miljø- og samfunnstema.

Konsekvensutredningen er oppsummert i tabell 3-1. I sum (helhetlig vurdert) kommer nytt planforslag bedre ut enn gjeldende. Særlig utredningstema naturmangfold, miljø og økologi kommer bedre ut sammenlignet med gjeldende plan. Det er noen punkter som kommer noe dårligere ut. Dette kommer i stor grad av at planforslaget har mer generelle retningslinjer enn gjeldende plan. Krav til planvask vurderes å gi positiv konsekvens for de fleste utredningstema.

Tabell 3-1 Oppsummering av konsekvensutredning av planforslaget sett opp mot 0-alternativet

Utredningstema	0-alternativet	Planforslaget
Naturmangfold, miljø og økologi		++ planvask (+) økt fokus på blågrønne strukturer (+) behovsprøvd bolig og fritidsbebyggelse + besøksnæring skal ha regenerativt perspektiv + fokus på fortetting og ikke ny utbygging (-) marint naturmangfold flyttet til generelt naturmangfold ++ vassdrag og kantvegetasjon, restaurering, karbonrike områder + fokus på gjenbruk, ombruk og transformasjon -iverksette tiltak for å unngå påkjørsler av vilt og rein utgår (+) nyetablering av energikrevende industri skal ha plan for bruk av spillvarme
Kulturminner og kulturmiljø		+ planvask (+) ombruk, gjenbruk av eksisterende bebyggelse + ivaretakelse av kulturminner ved utforming av bygde omgivelser
Friluftsliv		+ planvask (+) behovsprøvd bolig og fritidsbebyggelse

		+ ABC-prinsippet + fokus på fortetting og ikke ny utbygging + plankrav for strandsonen og mer restriktiv om privatisering av strandsonen + sterkere vern og ivaretakelse av blågrønne strukturer og vassdrag -ivaretakelse av større sammenhengende villmarkspregede områder utgår
Landskap		+ planvask + mindre tilrettelegging for kraftproduksjon
Forurensing		+ kantvegetasjon (+) ABC-prinsipp medfører mindre biltrafikk
Vannmiljø jf. vannforskriften		+ planvask + sikring av beskyttede områder + vannmiljø skal vurderes og sikres + kantvegetasjon og blågrønne strukturer + unngå massedisponering nært sjø og vassdrag (-) anbefaling om helhetlig vannmiljøplan utgår
Jord- og mineralressurser		+ planvask - mindre konkret på jordvern og omtale av jordressurser utgår (+) sterkere sikring av mineralressurser, men mer restriktiv til utbygging
Reindrift		+ planvask (+) behovsprøvd bolig og fritidsbebyggelse + ABC-prinsippet + mindre fokus på ny utbygging av næring og kraft

		+ mindre tilrettelegging for kraftproduksjon (+) egen retningslinje for ivaretakelse av ressursgrunnlaget
Transport og trafikksikkerhet		-mindre fokus på kollektivtransport -mindre fokus på tiltak for å redusere bilbruk + ABC-prinsipp medfører mindre biltrafikk
Energi og kraft		(-) mindre tilrettelegging for kraftproduksjon +helhetlig vurdering av kraftproduksjon og kraftkrevende industri
Beredskap og virkninger av klimaendringer		+ naturbaserte løsninger for klimatilpasning og overvannshåndtering + dimensjonering av avløp og overvann med hensyn til klimaendringer (+) ny arealbruk og nye tiltak skal sikres mot naturfare + vassdragsbevaring, restaurering av vassdrag og kantsoner
Folkehelse (tilrettelagte tilgjengelige uteområder, gang- og sykkelveger, oppvekstsvilkår og kriminalitetsforebygging)		+ planvask (-) mindre fokus på sammenhengende gang-/sykkelvei + sterkere beskyttelse og ivaretakelse av blågrønne strukturer og vassdrag (+) anbefaling om hjertesoner rundt skoler og barnehager (+) fokus på grøntstrukturer i urbane strøk + trygghet i bygde omgivelser og offentlige uterom
Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet		0 Retningslinjer i planforslaget har tilnærmet samme ordlyd som gjeldene. Noe mer fokus på å bygge på stedets karakter
Befolkningsutvikling		+ trygge, attraktive og inkluderende steder

		-mindre fokus på tilrettelegging for næring, mer restriktiv på lokalisering

3.2 Virkninger av planforslaget

Det er gjort ei overordna vurdering av planforslagets virkninger fordelt på miljø og samfunnstema også uten å se planforslaget opp mot gjeldende plan (**tabell 3-2**). Grunnlaget for vurderingene er retningslinjenes relevans for delmålene i planforslaget.

Tabell 3-2 Oppsummering av planforslagets virkninger for 13 miljø- og samfunnstema

Tema	Konsekvens	Kommentar
Naturmangfold, miljø og økologi	++	Planforslaget ivaretar i stor grad naturmangfold, miljø og økologi svært positivt. Det er fokus på fortetting, helhetlig planlegging, energibruk, blågrønne strukturer, sammenhengende grøntområder. Retningslinjene er restriktive når det gjelder nedbygging av natur.
Kulturminner	+	Planforslaget gir et godt grunnlag for kulturminner og -miljøer. Fokus på lokale kvaliteter herunder også historiske elementer, landskap som kulturelt og sosialt element, gjenbruk av bygg og kulturminner i strandsonen
Friluftsliv	+	Planforslaget sikrer fokus på ABC-prinsippet, planvask og verdier av betydning for friluftsliv. Allmennhetens tilgang til strandsonen sikres. Samtidig åpner retningslinjene for et robust kraftsystem som kan gå på bekostning av friluftsområder.
Landskap	+	Planforslaget bevarer landskap gjennom fokus på viktige naturtyper, naturgrunnlaget for reindrift, å bruke landskap som del av stedsutvikling, landskap som kulturelt, miljømessig og sosialt element, helhetlig planlegging med planvask. Samtidig har planforslaget krav til et robust kraftsystem og ivareta mineralressurser, som kan åpne opp for mer kraftutbygging som kan gi store negative konsekvenser for landskap.
Forurensing	+	Planforslaget har lite direkte fokus på forurensing, men fortetting, ombruk av bygg, energibruk, ABC-prinsipp, blå-grønne strukturer,

		bevaring av karbonrike naturtyper og planvask gir implisitt mindre utslipp. Flere av retningslinjene har ingen relevans for temaet.
Vannmiljø	++	Planforslaget har relativt stort fokus på vannmiljø, kantsoner og strandsone. Åpning, restaurering og å unngå lukking av vassdrag har stort fokus i planen. Videre er interesser og bevaring av strandsonen en viktig del av planen, noe som også vil kunne innbefatte strandsonen langs vassdrag. Planforslaget har svært positiv konsekvens for vannmiljø.
Jord- og mineral-ressurser	-	Planforslaget har stort fokus på bevaring av natur og landskap, noe som kan hindre både uttak av mineraler, skogbruk og nydyrking av landbruksarealer. Planforslaget legger opp til at kommunene skal kartlegge mineralressurser og sikre arealene. Planforslaget legger også opp til at det ikke skal nedbygges mer landbruksland. Dette virker positivt for temaet.
Reindrift	+	Planforslaget har fokus på overordna planlegging og planvask, noe som kan bidra til å rydde opp i gamle arealkonflikter i kommunene. Videre legger planforslaget opp til rett virksomhet på rett plass, bevaring av landskap og natur, og å sikre reindriftas naturgrunnlag. Å vurdere rett virksomhet på rett plass krever at reindrifta er med i denne vurderinga. Videre legges det opp til et robust kraftsystem, som kan bety ny kraftutbygging og gir under ett delmål svært negativ konsekvens.
Transport og trafikk-sikkerhet	+	Planforslaget legger opp til effektivt transportsystem gjennom fortetting, ABC-prinsipp, trafikksikker adkomst til skole- og lekeområder. Utbygging av ny transportinfrastruktur kan komme i konflikt med reindrift, naturmangfold og landskap som har et relativt stort fokus i planforslaget.

Beredskap og virkninger av klimaendringer	++	Planforslaget legger opp beredskap og sikring mot virkninger av klimaendringer gjennom fokus på kantsone og myrdrag, sikring av drikkevannskilder, havnivåstigning, unngå nedbygging av jordbruksarealer og overordna planlegging med planvask. Landbruk og bosetting i LNFR-områder opptar relativt liten plass i planforslaget, noe som kan være med på å svekke beredskapen i fylket.
Folkehelse	++	Planforslaget ivaretar folkehelse på flere måter; fokus på fortetting og gode løsninger for gående og syklende, ivaretakelse av naturmangfold, særlig gjennom kantsone i bebygde strøk, sikre tilgang til strandsonen sikre landskap som et sosialt element, mer effektiv arealbruk som unngår byspredning, og å ivareta steders kvaliteter som kan styrke identitet og stedstilknytning.
Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet	+	Planforslaget legger opp til ivaretakelse av lokale kvaliteter, transformasjon, ombruk av bygg og kvalitet i byrom. I tillegg er det fokus på ivaretakelse av blå-grønne strukturer som kan gi et kvalitetetsuttrykk til et sted. Det er en rekke retningslinjer som ikke er relevant for temaet.
Befolknings-utvikling	0	Det er få retningslinjer som direkte ivaretar befolkningsutvikling. Men fokus på stedskvalitet, besøksforvaltning, ABC-prinsipp og effektiv energibruk vil kunne danne et grunnlag for befolkningsvekst.

Hvordan retningslinjene treffer utredningstemaene

Gjennom vurderingene mot de 13 utredningstemaene får vi et overblikk over hvordan retningslinjene treffer og er relevante for sentrale miljø- og samfunnstemaer.

Kun under temaet landskap og reindrift er retningslinjene som er vurdert å ha relevans for delmål «ha et sikkert og robust kraftsystem» (retningslinje 1, 2, 3, 4 og 20) vurdert som svært negativ. Dette gjelder dersom retningslinjene benyttes til å hjemle utbygging av ny fornybar kraft med nødvendige kraftlinjer. Denne typen utbygging kan påvirke flere KU-temaer. Reindrift og naturmangfold omfattes også av annet lovverk og føringer. Landskap har et svakere formelt vern, noe som gir større sårbarhet for negativ påvirkning.

Noen utredningstemaer er mindre relevante i vurderingen av retningslinjene. For KU-temaet forurensning er det få retningslinjer som treffer direkte, med unntak av føringene som skal redusere transportbehov. Retningslinjene gir samtidig tydelige signaler om å unngå utbygging på grønne arealer, noe som er positivt for bevaring av karbonrike arealer.

Transport og trafikksikkerhet er relevante for flere av retningslinjene, blant annet innen stedsutvikling, hvor målet er å forbedre lokal trafikksikkerhet. Retningslinjen om «rett virksomhet på rett sted» handler også om å effektivisere transporten, men dette må vurderes opp mot tilgang på kraft og egnede grå arealer. Slike hensyn kan medføre at virksomheter lokaliseres langt fra nærmeste by eller tettsted.

Beredskap og robuste samfunn er et sentralt tema i planforslaget. Beredskap har fått økende oppmerksomhet i samfunnsdebatten, og det er positivt at dette løftes frem i den regionale planen. Temaet rommer mange aspekter – fra matsikkerhet, kritisk infrastruktur og forsvarsarealer til immaterielle ressurser som samhold og lokalkunnskap. Mye av dette er allerede godt ivaretatt, men det er viktig å understreke den rollen primærnæringene, inkludert reindrift, spiller i en krisesituasjon. Det gjelder både matsikkerhet og lokal kunnskap. Å sikre gode rammevilkår for primærnæringene har derfor høy beredskapsmessig verdi og kan med fordel løftes opp i veiledningsteksten til retningslinje 6 og 7.

Befolkningsutvikling er tatt inn som et eget utredningstema fordi dette er en av de mest sentrale samfunnsutfordringene i regionen. Over tid har området opplevd både en samlet befolkningsnedgang og en markant aldring i befolkningen. Dette påvirker en rekke samfunnsområder, blant annet behovet for arbeidskraft, kapasitet i tjenestetilbudet og grunnlaget for lokal næringsutvikling. En stabil eller økende befolkning er derfor en viktig forutsetning for at lokalsamfunnene skal opprettholde tjenester, arbeidsplasser og et fungerende sivilsamfunn.

Gjennom vurderingen av retningslinjene fremkommer det imidlertid at relativt få av dem har direkte eller tydelig betydning for befolkningsutviklingen. Flere av retningslinjene retter seg mot natur- og miljøhensyn, energiforsyning eller transport, og påvirker dermed befolkningsutviklingen mer indirekte. Det er likevel enkelte retningslinjer som – dersom de legges til grunn – kan medvirke til å styrke attraktivitet, arbeidsplassutvikling eller bokvalitet, og som dermed kan ha en positiv innvirkning på befolkningsvekst over tid.

Samtidig viser vurderingene at retningslinjer med potensial til å bidra til økt bosetting ofte står i et spenningsforhold til andre hensyn. Tiltak som innebærer nye arbeidsplasser, økt tilrettelegging for utbygging eller mer fleksibel arealbruk, kan komme i konflikt med miljømål, jordvern, krav til redusert transportbehov eller begrensninger knyttet til energi- og arealtilgang. Det gjør at handlingsrommet for retningslinjer som direkte påvirker befolkningsutviklingen, i praksis blir begrenset.

Samlet sett viser dette at befolkningsutvikling som tema er komplekst og påvirkes av mange faktorer utenfor selve retningslinjene. Selv om få retningslinjer har direkte effekt, er det viktig at planarbeidet anerkjenner utfordringsbildet og vurderer hvordan helheten i planen kan bidra til attraktive, bærekraftige og livskraftige lokalsamfunn som kan stabilisere eller styrke befolkningsutviklingen over tid.

4 Oppsummering av hovedforskjellen mellom planforslaget og 0-alternativer

I gjeldende plan er strategiene og retningslinjene fordelt under fem temaområder; by- og tettstedsutvikling; naturressurser, kulturminner og landskap; næringsutvikling; kystsonen; klima- og klimatilpasning. Under følger en oppsummering av hvordan fokuset i planforslaget er endret sammenlignet med gjeldende regional plan, sortert under temaområdene. Sammenligningen baserer seg på gjeldende regional plan kapittel 8 – arealpolitiske føringer.

By- og tettstedsutvikling:

Mindre fokus:

- kollektivtransport
- konkrete tiltak for å redusere bilbruk (utgår)
- tilgjengelighet/UU (utgår)

Nytt fokus:

- behovsbegrunnet bolig- og fritidsbebyggelse
- gjenbruk, ombruk av eksisterende bygningsmasse
- blågrønne strukturer og vassdrag
- kulturminner skal ivaretas ved utforming av bygde omgivelser, trygge, attraktive steder

Naturressurser, kulturminner og landskap

Mindre fokus:

- verna vassdrag (utgår)
- anbefaling om helhetlige vannmiljøplaner (utgår)
- kartlegging av kulturminner
- konkret tall for omdisponert jordbruksareal (utgår)
- synliggjøring av viktige jordbruksområder
- «vern» av områder med potensial for kraftproduksjon
- ivaretakelse av store villmarkspregede naturområder (INON) (utgår)
- tiltak for å redusere fare for påkjørsel av vilt og rein (utgår)

Nytt fokus:

- mineral- og metallressurser har egen retningslinje
- fiskeri har egen retningslinje
- sikre beskyttede vannmiljøområder
- unngå tiltak med negativ påvirkning på vannmiljø
- reindrift er eget delmål med egen retningslinje for ivaretakelse av ressursgrunnlaget

Næringsutvikling

Mindre fokus:

- tilrettelegging for utbygging av næring, kraftkrevende industri og fornybare energiressurser
- synliggjøring av trasevalg for kraftlinjenett nødvendig for næringsutvikling og beredskap
- arealplanlegging for næringslivets behov
- sikre vekst og tilgang på næringstomter i byer og tettsteder
- sikre ressursgrunnlaget for reiselivsnæringen
- skogbruk og andre utmarksnæringer
- areal til transportsektoren

Nytt fokus:

- ABC-prinsippet
- prioritere utbygging på grå arealer
- besøksnæring skal ivareta stedlige kvaliteter og ha et regenerativt perspektiv

- sikre tilstrekkelig areal for akvakulturanlegg

Kystsonen

Mindre fokus:

- planlegging av hele kommunens sjøareal og interkommunale kystsoneplaner (utgår)
- bygge inn fleksibilitet i planer i kystsonen
- opprydding og etterbruk ved konsesjonsbelagt uttak av grus og sand (utgår)
- prioritering av sjørelaterte næringsetableringer ved avveining av bruk i strandsonen
- synliggjøring av naust og flytebrygge i plan for fritidsbebyggelse
- spesifikk ivaretakelse av marint naturmangfold/gyte- og oppvekstområder for fisk (overført til ivaretakelse av naturgrunnlag for fiskeri og naturmangfold generelt)

Nytt fokus:

- plankrav for tiltak i strandsonen
- unngå privatisering
- unngå massedisponering nært sjø og vassdrag
- spesifikke hensyn og anbefalinger for ivaretakelse av anadrom fisk

Klima- og klimatilpasning

Mindre fokus:

- kommunenes klima- og energiplaner (utgår)
- kartlegge potensielle faresoner og bestemmelser for bruk i planleggingen
- plassering av nye boliger og fritidsboliger for å sikre lavest mulig energibehov
- tilrettelegging for bruk av fjernvarme

Nytt fokus:

- effektiv energibruk
- identifisere og sikre vannveier for overvann
- skal-krav om dimensjonering av avløps- og overvannsløsninger og sikring av blågrønne strukturer
- kartlegging og bevaring av karbonrike areal
- bevaring, gjenåpning og restaurering av blågrønne strukturer, vassdrag og kantvegetasjon
- sikring av arealbruk og tiltak mot naturfare

Reindrift (nytt tema)

Nytt: Sikre naturgrunnlag og særverdier for reindrift i en og samme retningslinje, tidligere var ressursgrunnlaget for reindrift omtalt i generell retningslinje om å sikre ressursgrunnlaget for primærnæringene.

Planforslaget gir en ny arealpolitisk retning i fylket. Det er gjort noen grep for å imøtekomme behovet for å gjøre den regionale planen til et bedre og mer brukervennlig verktøy for både kommunene og regionale myndigheter.

Både kommuner og regionale myndigheter har gitt tilbakemelding om at et høyt antall retningslinjer gjør den regionale planen uoversiktlig og lite hensiktsmessig å bruke i praksis. Særlig trekkes det frem at flere av retningslinjene oppleves som motstridende, noe som skaper usikkerhet både i saksbehandling og i dialogen mellom forvaltningsnivåene.

I planforslaget er antallet retningslinjer redusert til 35. Flere av disse er resultat av en sammenslåing av to eller flere av dagens retningslinjer. Dette bidrar til å skape tydeligere og mer helhetlige føringer. Planforslaget inneholder også en veiledningstekst under hver retningslinje som beskriver intensjonen bak retningslinjen, hvilke forventninger som gjelder, samt råd og veiledning for hvordan retningslinjen skal anvendes i konkrete saker.

Dette antas å styrke den regionale planen som et praktisk styringsverktøy for både kommunene og regionale myndigheter. Samtidig kan den nye strukturen bidra til å spisse retningslinjene og tydeliggjøre den ønskede arealpolitiske retningen for regionen.

5 Hvordan bidrar retningslinjene til planforslagets målsettinger

5.1 Retningslinjene sett i lys av delmålene

Planforslaget er bygd opp med tre hovedmål og ni delmål, som igjen har strategier knyttet til seg. De 35 retningslinjene tar opp i seg både mål og strategier for å gi fylket en felles arealpolitisk retning.

Retningslinjene er ikke direkte knyttet til strategiene eller delmålene slik de er i gjeldende plan. Som en del av utredningsarbeidet har det derfor vært hensiktsmessig å vurdere hvordan retningslinjene bygger opp under målene i planforslaget. Dette vil bidra til at fylket i det videre arbeidet med planen lettere kan koble sammen planens ulike nivå (mål, delmål, strategier og retningslinjer).

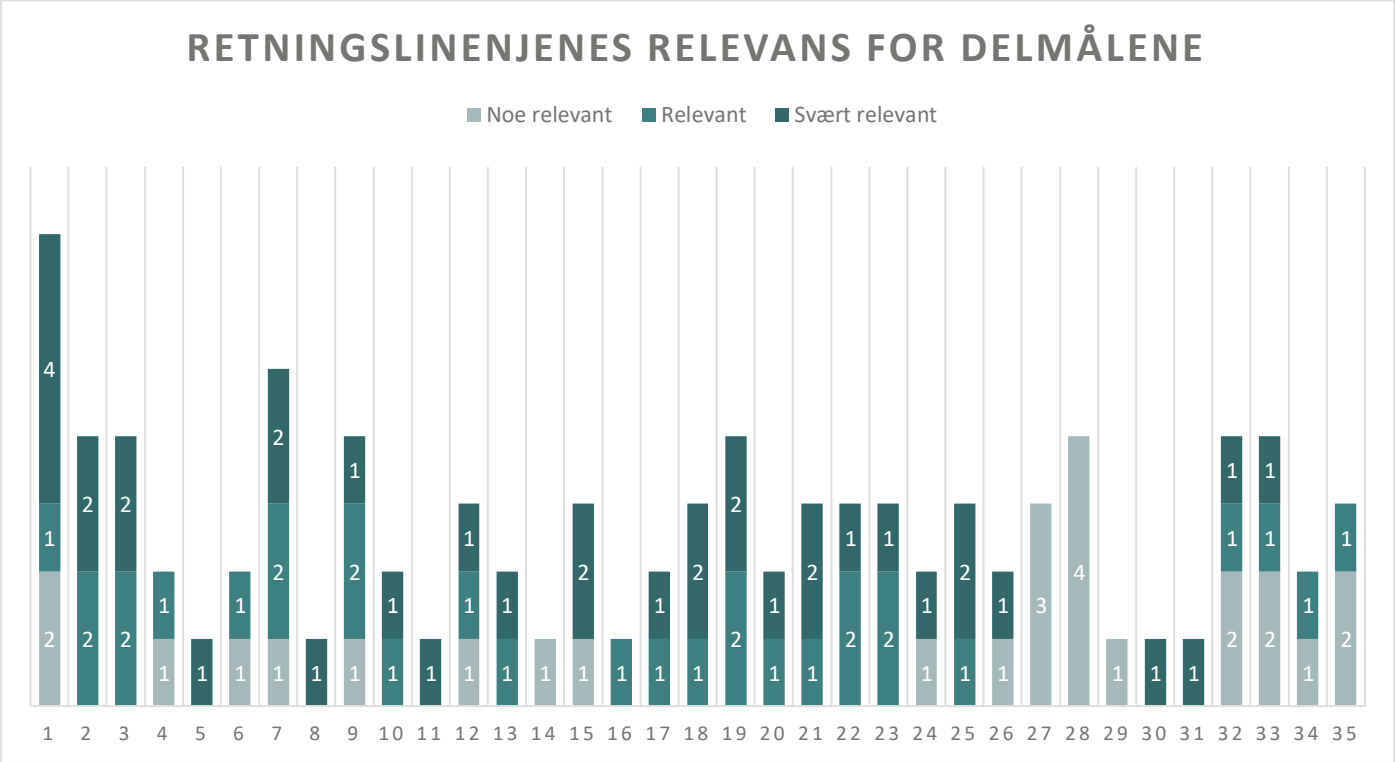
For å vurdere dette er det derfor gjort en kvalitativ vurdering av alle retningslinjenes relevans sett opp imot delmålene. Dette gir et bilde på hvordan retningslinjene, som er kommunenes og regionale myndigheters styringsverktøy, faktisk ivaretar regionens mål og ønsket retning. Tabell 5-1 oppsummerer hvordan de ulike retningslinjene slår ut i relevansvurderinga sett opp mot delmålene. Av tabellen fremkommer det tydelig at planvask er relevant i sju av ni delmål, og tilsier at planvask kan være et godt verktøy i å bidra til å nå fylkeskommunens målsetninger.

Videre ser man at sikring av areal mot naturfare ikke er relevant for mange av delmålene, men når retningslinjen først kommer til anvendelse, er den desto mer betydningsfull. Retningslinjen om å sikre reindriftas naturgrunnlag viser seg derimot å være relevant for flere delmål. Dette kan forklares ved at tiltak som ivaretar reindriftas arealgrunnlag samtidig bidrar til å beskytte naturmangfold, landskap og andre tilknyttede miljøverdier.

Retningslinjene kan ha betydning for flere del- og hovedmål. Alle retningslinjer som er relevant for kystsonen er også relevant for de to andre hovedmålene, med unntak av krav om planavklaring for tiltak i strandsonen. Dette viser at interesser i kystsonen overlapper med flere andre interesser, med potensiale for konflikt og stort behov for avveining.

Alt i alt ser det ut til at retningslinjene har truffet relativt godt. Retningslinjene er relevante, og det er god spredning mellom graden av relevans og delmål de er relevante for.

Tabell 5-1: Tabellen viser relevansen av retningslinjene for delmålene. Retningslinje 1 er f.eks. noe relevant for 2 delmål, relevant for 1 delmål og svært relevant for 4 delmål.



5.2 Målkonflikter og motstrid

I evalueringen av de arealpolitiske retningslinjene i gjeldende regional plan kom det frem at både fylkeskommunens saksbehandlere og kommunenes planavdelinger opplever at retningslinjene inneholder flere innebygde motstridende hensyn. Dette er i stor grad adressert i forslaget til ny regional plan, hvor retningslinjene er samlet, forenklet og redusert i omfang. En slik struktur gjør det mindre sannsynlig at aktører kan «shoppe» enkeltstående retningslinjer for å underbygge særinteresser i den enkelte sak, og bidrar til mer helhetlige og konsistente vurderinger.

Det er likevel noen retningslinjer som er mer spisset enn andre. For eksempel tar kantsone og vannmiljø opp i seg relativt konkrete og spissede retningslinjer mens andre tema er av en mer generell art. De generelle delmålene kan være vanskeligere for kommunene å bruke i arealforvaltningen sin. Når det er konkrete retningslinjer innenfor noen tema og mer generelle innenfor andre, kan det være vanskelig for kommunene å vektlegge disse opp mot hverandre – både for sin egen arealforvaltning, saksbehandling av private planer og rådgivning til politisk behandling.

Retningslinjene som omhandler helhetsvurderinger og sammenheng gir ikke føringer for hvilke temaer som skal prioriteres foran andre, og derfor er det vanskelig å si noe om hvilken retning disse retningslinjene innebærer for faktisk arealbruk. Det er likevel positivt å pålegge kommunene helhetlig planlegging, og kanskje spesielt planvask som kan bidra til mindre konfliktfylt arealbruk. Planvask bidrar til en oppdatert vurdering av arealkonflikter og egnetheten for avsatte utbyggingsområder. Planvask bidrar dessuten til en helhetlig vurdering av arealbehov, verdier, interesser og sammenheng.

Gjennom evalueringa av gjeldende arealpolitiske retningslinjer kom det frem at kommunene hadde behov for veiledning og spesifikk hjelp i saker med klare målkonflikter. Selv om ny regional plan har ryddet og tydeliggjort retningslinjene, vil det alltid være noen tema som vil komme i konflikt og ha motstrid.

Spesielt retningslinjene som gjelder lokalisering av nye nærings- og industriarealer, ny kraftproduksjon og ivaretakelse av mineralressurser innebærer interessekonflikter som er vanskelig å avveie, og som dessuten ofte vil innebære konflikt med vesentlige regionale eller nasjonale interesser. Retningslinjen følger opp krav i forskrift om konsekvensutredning om

alternativvurdering, men planforslaget gir ingen egne føringer for avveininger mellom næringsutvikling og bevaring av verdier.

I hovedsak går motstrid ut på bevaringsinteresser for verdier som naturmangfold, reindrift, friluftsliv og landskap som vil være i strid med nedbygging av natur til for eksempel kraftutbygging, ny næringsvirksomhet, veier og utvinning av mineralressurser. Jordvern kan komme i konflikt med allmennhetens bruk av strandsonen og andre friluftsområder, og kan også være i konflikt med reindriftsinteresser og naturmangfold.

5.3 Refleksjon og anbefalinger

Planforslagets forhold til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Samordning og samarbeid i planleggingen

Planforslaget legger opp til at kommunene skal ta de overordnede strategiske valgene i planleggingen, blant annet gjennom planvask og gjennom prinsipper for «rett virksomhet på rett sted». Planforslaget stiller imidlertid få direkte krav til, eller konkrete føringer for, samordning og samarbeid i planarbeidet, slik de nasjonale forventningene legger opp til. Strategiene ivaretar i stor grad forventningene om kompetanse og kvalitet, men det kunne med fordel vært tydeligere veiledning for hvordan kommunene skal kunne etterleve de nasjonale forventningene i praksis. I tillegg ville en tydeligere kontekstualisering av forventningene til Nordlands spesifikke forhold styrket planens anvendbarhet og relevans.

Trygge og inkluderende lokalsamfunn

Retningslinjene vektlegger lokalsamfunnsutvikling og trygge skoleveier, i tråd med de nasjonale forventningene. Planen legger opp til at det skal gjennomføres behovskartlegging for nye boliger, noe som vil bidra til å oppfylle de statlige forventningene om tilstrekkelig og variert boligsammensetning. Videre har planen et tydelig fokus på transformasjon og gjenbruk av eksisterte arealer, samt på å ivareta landskapet som et sosialt og kulturelt element i stedsutviklingen, i tråd med nasjonale forventninger.

Velferd og bærekraftig verdiskaping

Regjeringen forventer at regional planlegging skal gi en tydelig strategisk retning for næringspolitiske prioriteringer. I planforslaget fremstår akvakulturnæringen som den næringen som i størst grad prioriteres når det gjelder arealbehov. Samtidig mangler planen et tydelig regionalt perspektiv på hvordan kystsonen skal utnyttes til akvakultur, eller hvordan havbruk til havs skal håndteres som del av en overordnet arealstrategi.

Når det gjelder mineralressurser, er dette et relevant og aktuelt tema for Nordland. Planforslaget ivaretar behovet for å sikre viktige ressurser, men gir ingen regionale føringer for hvordan prioriteringer eller avveininger skal gjøres dersom ressursene skal utvinnes. Dette innebærer at planforslaget ikke fullt ut følger opp de nasjonale forventningene om strategisk retning for mineralnæringen.

Anbefalinger

De nasjonale forventningene som tas inn i fylkets retningslinjer bør ha et regionalt perspektiv.

Det bør utarbeides regionale planer for arealbrukstema som berører flere kommuner, for eksempel reindrift, massehåndtering, mineralutvinning, akvakultur, kraftnett, fritidsboliger

Forventningen om en tydelig strategisk retning for næringspolitiske prioriteringer bør følges opp for å gi kommunene et verktøy for interesseavveininger.

Forventningenes fokus på landbruk bør gjenspeiles i mål og delmål, og knyttes til retningslinje om jordvern.

Videre er det i de nasjonale forventningene et sterkere fokus på landbruk som naturbasert næring enn det som fremkommer i planforslaget. Landbruket løftes nasjonalt fram som en sektor med betydning for matproduksjon, verdiskaping, bosetting, forvaltning av fornybare ressurser og utvikling av nye bærekraftige næringer. Denne bredden reflekteres i mindre grad i planforslagets prioriteringer.

Planforslaget er i tråd med de nasjonale forventningene når det gjelder bærekraftig besøksforvaltning og effektiv energibruk.

Klima, natur og miljø for framtida

Planforslaget svarer relativt godt ut de nasjonale forventingene til arealforvaltning for klima, natur og miljø, med unntak av forventning om arealregnskap.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Planforslaget følger i stor grad opp forventningene innenfor temaet samfunnssikkerhet og beredskap.

Selv om temaet er godt ivaretatt, kunne samfunnssikkerhet og beredskap med fordel vært tydeligere kontekstualisert for forholdene i Nordland. En regional differensiering kunne blant annet omfattet forventede klimaendringer i Nordland og variasjoner i sårbarhet mellom ulike deler av fylket – eksempelvis økt vindpåvirkning og transportutfordringer i Lofoten, samt overvann og kvikkleireproblematikk i deler av Helgeland. En slik differensiering ville gjort retningslinjene mer operative og styrket deres relevans for regionale og lokale planprosesser.

Bidrar retningslinjene til å nå målene?

Vi har gjort en relevansvurdering av retningslinjene. Denne vurderinga ga et godt bilde på hvorvidt retningslinjene faktisk er med på å nå målsetningene i planen. Planen har stort sett en rød tråd fra målene til retningslinjene. Det er gjort noen funn som kan indikere at enkelte mål ikke følges like godt opp gjennom retningslinjene. Dette kan være grunnet prioriteringer, strategiske valg eller at de følges direkte opp gjennom handlingsdelen.

Det er for eksempel vanskelig å finne sammenhengen mellom målet om at Nordland skal ha et robust kraftsystem og retningslinjene. Det er ingen retningslinjer som viser hvordan nye kraftlinjer skal tilrettelegges, men samtidig er det retningslinjer som legger opp til ny miljøvennlig kraftproduksjon, og lokaliseringsvurderinger for å begrense utbygging av nye kraftlinjer og nedbygging av ny kraftproduksjon.

Videre er det relativt få retningslinjer som omhandler næringsutvikling, selv om bærekraftig verdiskaping er et hovedmål i planen. Akvakultur og fiskeri er gitt egne retningslinjer, mens landbruk og øvrig næringsvirksomhet ikke har tilsvarende føringer som uttrykker en tydelig strategisk tilrettelegging.

Anbefalinger

Vurdere å legge mer vekt på kraftnett og -linjer i retningslinjene

Arealkrevende kraftproduksjon bør ha en egen retningslinje som legger føringer for hvordan slik utbygging skal og bør vurderes.

Kraftkrevende industri bør ha retningslinjer som tydeligere omtaler arealbruk, og næringens behov

Bygging i LNFR-områder bør ha en tydeligere retning i planen, enten som egne retningslinjer eller som veiledning under retningslinje nr. 6.

Det bør knyttes en egen retningslinje til massehåndtering i planarbeid med veiledningstekst. Gjenbruk av masser, massehåndteringsplan og masseregnskap bør omtales her.

Under retningslinjer nr. 19 (og ev. nr. 2) kan restaurering av myr og natur nevnes som et kompenserende tiltak.

Tydeliggjøre vektleggingа mellom mål og retningslinjer – hva veier tyngst ved målkonflikt

Oppfordre og veilede kommunene i bruk av tiltakshierarkiet i overordna planlegging.

Dette bidrar til et ujevnt bilde av hvordan ulike næringer skal prioriteres og utvikles i et regionalt perspektiv.

Landbruket utgjør en svært viktig del av arealbruken i fylket og er naturlig å inkludere i en regional arealplan. Likevel gjenspeiles ikke landbrukets betydning for et robust og livskraftig samfunn fullt ut i retningslinjene. Matproduksjonens rolle som grunnlag for beredskap, samt landbrukets betydning for bosetting, stedsidentitet og forvaltning av kulturlandskapet, er i liten grad tydeliggjort i mål, strategier og retningslinjer. Under evalueringa av kapittel 8 i gjeldende regional plan fremgikk det at utbygging i LNFR-områder vs. vern oppleves av flere kommuner som en utfordrende arealkonflikt. Utbygging oppfattes som viktig for å bygge opp under en livskraftig bygd. Selv om retningslinjene ivaretar jordvern, er ikke retningslinjene like klare på hvordan man skal håndtere utbygging og vekst i rurale strøk/LNFR-områder.

Det er flere retningslinjer som omhandler vassdrag; om blågrønne strukturer, kantvegetasjon, lukking og restaurering av vassdrag og massedeponering nært sjø og vassdrag. Sammen med retningslinje for vannmiljø viser plan for arealforvaltning at vann og vassdrag er av stor betydning. Også strandsonen har to spesifikke retningslinjer. Mens det er et langt mer overordna fokus på for eksempel næringsutvikling eller trafikksikkerhet. En risiko ved dette er at når retningslinjene kommer til anvendelse kan det bli uforholdsmessig stort fokus på kantvegetasjon, bekkeåpning og blå-grønne strukturer i forhold til andre temaer.

Massehåndtering har fått stadig større oppmerksomhet i planfaget og arealforvaltninga. Gjenbruk av masser og massebank sett i lys av mål om sirkulære samfunn er ikke nevnt i planforslaget. Planen kunne med fordel stilt krav om massehåndteringsplan/masseregnskap som legger opp til gjenbruk lokalt. Dette vil være med på å begrense uttak av nye masser, transport og deponering av brukte masser.

Retningslinjene legger i hovedsak vekt på å unngå, begrense og istandsette arealer, men omtaler i liten grad muligheten for kompenserende tiltak (i tråd med tiltakshierarkiet). Det reiser spørsmålet om hvorvidt det finnes arealer i Nordland som kan restaureres som kompensasjon for ny utbygging. Dette kan ses i sammenheng med retningslinjen som oppfordrer til å vurdere bruk av allerede utbygde eller grå arealer; i forlengelsen av dette kunne også vurdering av restaurerbare arealer inngått som et aktuelt virkemiddel når nytt areal tas i bruk. Dette ville styrket både praktiseringen av retningslinjene og den samlede regionale styringen av arealbruk.

Fylkeskommunen som veileder og regional tilrettelegger

Som nevnt i kapittel 5.2 har kommunene etterlyst veiledning i saker med krevende arealkonflikter. I planforslaget går motstriden i hovedsak ut på bevaringsinteresser for verdier som naturmangfold, reindrift, friluftsliv og landskap som vil være i strid med nedbygging av natur til for eksempel kraftutbygging, ny næringsvirksomhet, veier og utvinning av mineralressurser. Jordvern kan komme i konflikt med allmennhetens bruk av strandsonen, byutvikling, reindrift og naturmangfold.

Forslaget til ny regional plan gir noe støtte gjennom veiledningstekstene som følger hver enkelt retningslinje. Likevel gir planen ikke nødvendigvis kommunene alle verktøyene de trenger for å håndtere krevende arealkonflikter, særlig med tanke på håndtering og vekting av ulike arealinteresser. Dette gjelder særlig de mindre kommunene, som ofte mangler både kompetansebredde og ressurser til å stå i slike saker på en forutsigbar og faglig trygg måte.

Anbefalinger

Planen som verktøy for vekting mellom ulike interesser. Dette kan for eksempel gjøres gjennom veiledningsavsnittene.

Regional egnethetsanalyse av arealkrevende kraftproduksjon, reindrift og andre store arealkrevende tema kunne bidratt til en bedre ramme for arealpolitikk lokalt og interkommunalt.

Sammen med krav om planvask kunne det med fordel også blitt satt krav og veiledning til arealregnskap – både for overordna planlegging og reguleringsplanlegging.

Henvisning til Miljødir. sitt nye kart over grå arealer.

Handlingsprogrammet er ikke vurdert i denne rapporten, men handlingsprogrammet legger opp til flere tiltak fra fylket som skal bedre både veiledninga, kompetansehevinga og kommunikasjon på tvers av kommuner og fylket. Tiltakene er av en generell art, og lite konkret på hvordan det faktisk skal gjennomføres. Se for øvrig vurdering av bærekraftmålene for en nærmere vurdering av utkast til handlingsprogram.

Det er særlig innen temaene fornybar energi (vindkraft, vannkraft og solenergi), akvakultur, kraft- og arealkrevende industri og reindrift at kommunene har behov for tydelig veiledning og faglig støtte, slik det kom frem av evalueringa av gjeldende retningslinjer. En mulig løsning kunne vært å utarbeide en regional plan for eksempelvis vindkraft, der fylkeskommunen gjennomfører en systematisk vurdering og identifiserer de mest egnede områdene for vindkraftutbygging. Tilsvarende kunne en regional arealanalyse identifisere hvilke områder som er minst sårbare for reindrift.

Slike egnethetsanalyser ville gitt et overordnet regionalt perspektiv på noen av de mest krevende arealspørsmålene kommunene står overfor – spørsmål som ofte krysser både kommune- og fylkesgrenser. Dette kunne styrket forutsigbarheten, bedret kunnskapsgrunnlaget og gjort det enklere for kommunene å håndtere store interessekonflikter på en faglig trygg måte.

Videre ville en retningslinje som krever arealregnskap gitt et lokalt og etter hvert regionalt overblikk på arealreserver, som viser hvor allerede grå arealer er tilgjengelige. Ny kartdatabase til Miljødirektoratet kan være et godt verktøy for å vurdere dette.

6 Vedlegg

- Vedlegg 1 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål naturens egenverdi
- Vedlegg 2 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål robust kraftsystem
- Vedlegg 3 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål strandsonen
- Vedlegg 4 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål sjø og land
- Vedlegg 5 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål klimaendringer
- Vedlegg 6 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål reindrift
- Vedlegg 7 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål helhetlig planlegging
- Vedlegg 8 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål lokale kvaliteter
- Vedlegg 9 Konsekvensvurdering retningslinjer delmål kutte 70 % klimagass