

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

Vår ref.: 167.15-olu

Deres ref.:

Dato: 26.11.15

## **Innspill gjeldende forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, mv.**

Vi viser til forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, mv. (ref. 15/296). Høringsnotatet ble sendt ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter: KMD) 06.08.2015 med merknadsfrist 15.11.2015. Vi ønsker å takke for mottatt høringsnotat og ønsker å gi innspill til endringsforslagene. Vi beklager sen tilbakemelding, men håper likevel at våre innspill vil bli lest og tatt med i den videre prosessen.

Den Norske Turistforening (DNT) har 270 500 medlemmer over hele landet. Vi skal arbeide for et enkelt, aktivt, allsidig og naturvennlig friluftsliv og for sikring av friluftslivets natur- og kulturgrunnlag.

Generelt er vi bekymret for utviklingen innen arealforvaltningen. Det norske landskapet er i rask endring, ofte i negativ retning. Det er blant annet svært stor aktivitet i energisektoren, lokale grøntområder er sterkt utsatt for utbygging, driftsendringer i landbruket og klimaendringer fører til gjengroing, vi ser en økt interesse for gruvedrift og samferdselstiltakene vil øke. Samtidig med denne utviklingen er forvaltningen av landskapet fragmentert eller fraværende. Endringstiltak – både små og store – besluttes som regel uavhengig av hverandre, med begrenset kunnskapsgrunnlag, utviklingsmål og medvirkning. Vi har tatt til orde for at det bør utvikles en nasjonal landskapsstrategi i tråd med den europeiske landskapskonvensjonen. Denne må innarbeides i all relevant politikk.

Plan- og bygningsloven (heretter plbl.) er ett av våre viktigste verktøy for å vurdere bruk og vern av arealer. Loven skal blant annet fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, for samfunnet og for fremtidige generasjoner. Vi er derfor opptatt av at plan- og bygningsloven benyttes til å sikre en helhetlig landskapsforvaltning, til å sikre utøving av allemannsretten i strandsonen og i utmarksområdene, at den ivaretar friluftsliv- og naturverdier og legger grunnlaget for en bærekraftig nærings- og infrastrukturutvikling.

Vi er positive til forenklinger av lovverket som sikrer effektivitet, måloppnåelse og forutsigbarhet. Imidlertid må eventuelle endringsforslag bygge på kunnskap, og forenklinger må gå i retning av å sikre hensynet til en helhetlig areal- og landskapsforvaltning. Forenklingsforslag må også nøye avveies mot behovet for medvirkning og ivaretagelse av allmenne interesser.



Vi er bekymret for endringsforslagene gjeldende dispensasjonsbestemmelsen og overgangsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Vi ber derfor KMD om å legge vekk endringsforslagene gjeldende plbl. §§ 19-1, 19-2 og 34-2 fjerde avsnitt. Imidlertid er vi positive til å styrke og formalisere planprosessen i samband med private planinitiativ. Vi har også noen innspill til ordlyd når det gjelder bestemmelsene om endring og oppheving av reguleringsplaner.

Høringsinnspillet vårt vil derfor videre drøfte:

1. Forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsen og kunnskapsgrunnlaget om forvaltningen av strandsonen
2. Overgangsbestemmelse plbl. § 34-2 fjerde avsnitt
3. Endringforslag gjeldende enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner
4. Endringsforslag gjeldende en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ

### **1.1 Forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsen**

Plan- og bygningsloven legger til grunn et samordningsprinsipp mellom de statlige planaktørene, kommunene, private aktører og innbyggerne. De overordnede linjene, de strategiske valgene og de viktige samfunnshensynene skal klargjøres gjennom overordnet plan. Dispensasjoner skal gjelde for unntakene og skal ikke være utgangspunktet for overordnet planlegging.

Formålsparagrafen til plan- og bygningsloven legger vekt på samordningsprinsippet, jf. plbl. §1-1 første avsnitt. Av forarbeidene går det fram at planlegging skal være 1) sektorovergripende, 2) danne grunnlag for samarbeid mellom ulike offentlige myndigheter i planprosessen og 3) skape et felles gjennomføringsgrunnlag for både myndigheter og private. Forarbeidene fremhever at en samordnet samfunnsplanlegging skal bidra til at: «Bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i sammenheng med en bredere samfunnsplanlegging hvor også f.eks. økonomiske, sosiale og kulturelle forhold omfattes. Selv om det ikke sies direkte, omfatter ressurser langt mer enn rene arealressurser, f.eks. også luft, vann, mineraler, biologisk produksjon og energi».

Departementet skriver på s. 13 i høringsnotatet: «Endringene har ikke som intensjon å øke bruken av dispensasjoner til erstatning for planer, men å unngå unødig komplisert behandling av mindre og enkle dispensasjonssaker». Departementet viser også til at berørte fagmyndigheter har adgang til å benytte plbl. §1-9 tredje avsnitt til å fremsette klage som en sikkerhetsventil i forhold til dispensasjoner. Imidlertid legger departementet vekt på at det er behov for å trekke en skarpere grense mellom «nasjonale og viktige regionale interesser» og «lokale interesser». Å danne et skille mellom disse interessene vil skape en kunstig dikotomi. I praksis vil et skille mellom disse interessene bryte med samordningsprinsippet, og gjøre det vanskelig å gjennomføre en helhetlig arealpolitikk i forhold til viktige interesser av både nasjonal, regional og lokal verdi – f.eks. hensynet til «konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet».

I departementets høringsnotat foreslås det et «større rom for situasjonsbetingede avvik slik at dispensasjon kan gis hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Til dette er det å innvende at kommunen allerede i dag har tilgjengelig en rekke virkemidler i plan- og bygningsloven for å sikre et handlingsrom i planleggingen. Kommunen er det øverste planorganet på kommunalt nivå, og bestemmer innholdet i planen gjennom en åpen og inkluderende planprosess. Kommunen har også god anledning til å gjennomføre en planlegging som også tar hensyn til «situasjonsbetingede avvik». Gjennom kommunal

planstrategi har kommunen anledning til å legge en langsiktig strategi for samfunnsutviklingen i kommunen og definere hvilke samfunnshensyn som har prioritet. Kommunen identifiserer de viktige samfunnshensynene gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealplan. Dispensasjonsadgangen er reservert for de spesielle tilfellene, og er ikke et hovedvirkemiddel for overordnet arealplanlegging. Vi finner at forslaget til ny ordlyd i dispensasjonsbestemmelsen er uklar: «Det kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre».

## 1.2 Kunnskapsgrunnlaget om forvaltningen av strandsonen

Dispensasjonsbestemmelsen var en del av mandatet til planlovutvalget fastsatt i kongelig resolusjon 23. oktober 1998.<sup>1</sup> Planlovutvalget fikk i oppgave å vurdere: «Hvordan bestemmelsene om saksbehandling og grunngeving i tilknytning til dispensasjoner kan forbedres slik at dispensasjoner fra arealplaner ikke undergraver helheten i planen og de hensyn den ivaretar». Planlovutvalget foreslo: «at det utarbeides en ny bestemmelse om dispensasjon fra vedtatte arealplaner og fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, som klargjør og avgrenser dispensasjonsadgangen».<sup>2</sup> Plan- og bygningslovens tidligere vilkår «særlige grunner» i plan- og bygningsloven 1985 §7 ble sløffet. Stortinget gav sin støtte til planlovutvalgets forslag til innstramming og klargjøring av vilkår for dispensasjon, slik det i dag foreligger i plbl. kap. 19.

Vi ønsker å vise til at KMD i 2014 på eget initiativ har innhentet ekstern utredning om utviklingen innen strandsoneforvaltning og virkningen av «Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen», kgl. res. 25. mars 2011. Rapporten «Forvaltning av strandsonen - Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» undersøker blant annet KOSTRA-tall for dispensasjoner.<sup>3</sup> I en sammenligning av antallet dispensasjoner i 2010 og 2013 vises det til: «det har vært en klar økning i andelen innvilgede dispensasjoner i perioden. Denne andelen har økt med 10 prosentpoeng fra 37 prosent i 2010 til 47 prosent i 2013. Antall avslåtte søknader etter dispensasjon har falt (med tre prosentpoeng) og antall saker innvilget etter plan har gått ned fra 50 prosent av sakene i 2010 til 44 prosent av sakene i 2013. I 2013 er det **flere saker som innvilges etter dispensasjon, enn antall saker som innvilges etter plan**». I rapporten anbefales det blant annet at planretningslinjen for differensiert strandsoneforvaltning omarbeides og at retningslinjen tydeliggjøres.

I 2006 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge.<sup>4</sup> Konklusjonen her var: «Arealutviklingen i Norge er på flere områder i strid med Stortingets mål om en bærekraftig arealdisponering. Strandsonen, vassdragsbeltene, snaufjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned. Byggingen av fritidshus er sterkt økende i fjellområdene, og tilgjengeligheten til strandsonen reduseres. Dagens nedbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet. Arealutviklingen bidrar ikke i tilstrekkelig grad til en miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder».

<sup>1</sup> Se NOU 2001:7, s. 6-11, mandatet til planlovutvalget.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Se Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke, Arne Tesli (NIBR/NMBU, 2015) ” Forvaltning av strandsonen – Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen”, URL: <http://www.nibr.no//i/pubdetaljer.aspx?pid=3804>

<sup>4</sup> Se Dokument nr. 3:11 (2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge

I Prop. 1S (2015-2016) fra Klima- og miljødepartementet er det redegjort for Regjeringens miljømål innen de seks resultatområdene: naturmangfold, kulturminne og kulturmiljø, friluftsliv, forurensning, klima og polarområdene.

For friluftsliv er de nasjonale miljømålene:

- *Alle skal ha høve til å drive friluftsliv som helsefremjande, trivselsskapande og miljøvennleg aktivitet i nærmiljøet og i naturen elles.*
- *Område av verdi for friluftslivet skal sikrast og forvaltast slik at naturgrunnlaget blir teke vare på.*
- *Allemannsretten skal haldast i hevd*

Miljødirektoratet har utviklet rapporteringsindikatorer for hver av delmålene under resultatområdene. Tilgjengelig strandsone er en av arealindikatoren for friluftslivet: «Tal frå Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at om lag 31 prosent av Noregs strandsoneareal var påverka av menneskelege inngrep ved inngangen av 2014. Trass i mindre bygging reduserast fortsatt dei delane av strandsona som ikkje er påverka av fysiske inngrep. Slike areal er viktige både for naturmangfaldet og for friluftslivet».

Vi ber KMD om ikke å endre dispensasjonsbestemmelsen. Vi ber KMD om å ta initiativ til en ny evaluering og en oppdatert status av arealplanlegging og arealdisponering i Norge, og om det siden 2007 har skjedd en endring i forhold til resultatene som ble presentert av Riksrevisjonen i Dokument 3:11 (2006-2007). Vi ber også KMD vurdere om «Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» kan omarbeides og eventuelt tydeliggjøre denne i tråd med anbefalinger fra NIBR/NMBU.

## **2.0 Overgangsbestemmelse plbl. § 34-2 fjerde avsnitt**

Vi viser til at Sivilombudsmannen 30.10.2015 har sendt en særskilt melding til Stortinget.<sup>5</sup> Den særskilte meldingen tar opp KMDs lovtolkning av forholdet mellom plbl. §1-8 og eldre reguleringsplaner uten byggegrense mot sjø. Det foreligger en uenighet mellom KMD og Sivilombudsmannen gjeldende lovtolkningen. Vi viser til kunnskapsgrunnlaget som foreligger på området i forhold til forvaltningen av strandsonen, og vi viser til lovmotivene for plbl. §1-8. Vi er av den oppfatning at byggeforbudet også gjelder for eldre reguleringsplaner uten byggegrense mot sjø. Vi oppfordrer derfor KMD til å legge vekk endringsforslaget i plbl. § 34-2 fjerde avsnitt.

## **3.0 Endringsforslag gjeldende enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner**

I høringsnotatet skriver KMD: «Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser med hensyn til konsekvenser av planendringen tillegges vekt, videreføres». Dagens praksis bør reflekteres i forslag til nytt fjerde avsnitt i plbl. § 12-14. Vi foreslår derfor følgende ordlyd i nytt fjerde avsnitt i plbl. § 12-14:

*Plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan kan kommunestyret eller den som er delegert myndighet, oppheve seks uker etter at fagmyndigheter, registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres er gitt anledning til å uttale seg.*

Hensynet til konflikt med «allmenne interesser» bør reflekteres i ordlyden til plbl. § 12-14 andre avsnitt. Vi foreslår derfor følgende ordlyd i plbl. § 12-14 andre avsnitt:

<sup>5</sup> Se Dokument 4:2 (2015-2016) «Særskilt melding: Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser».

*Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen eller kommer i konflikt med allmenne interesser for øvrig, og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.*

#### **4.0 Endringsforslag gjeldende en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ**

Begrunnelse for avslaget bør komme eksplisitt fram i lovteksten i samsvar med det høringsnotatet legger opp til. Vi foreslår følgende ordlyd i plbl. § 12-8:

*Finner kommunen at planinitiativet ikke bør føre frem, må beslutning om dette tas så tidlig som mulig i oppstartfasen, og senest etter avholdt oppstartmøte. Initiativtaker skal underrettes om avgjørelsen så snart som mulig. Det skal gis en kort begrunnelse for avslaget. Er planinitiativet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.*

Vi er positive til at departementet foreslår å styrke forslagsstillers rettigheter ved at alle private planforslag skal sendes på høring og bli lagt ut til offentlig ettersyn. Dette bidrar også til å styrke offentlig medvirkning og demokratiske planprosesser.

Med vennlig hilsen

Anne Mari Aamelfot Hjelle  
leder naturforvaltning

Nicolas J.I. Rodriguez (sign.)  
fagsjef naturforvaltning