

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår dato: 13.11.2015
Vår referanse: 15/31662 - 2
Deres dato: 06.08.2015
Deres referanse: 15/296

Svar - Høring av forslag til endringer i plandelen i plan- og bygningsloven

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til forenklinger og andre endringer i plan- og bygningsloven (plandelen) på høring, med høringsfrist 15.11.2015.

Hovedhensikten med endringene er blant annet mer effektive planprosesser, forenklinger i saksbehandlingsregler og mer lokalt handlingsrom. Målet er rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling.

Landbruksdirektoratet arbeider for å oppnå de statlige målene om økt matproduksjon, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk. Ivaretagelse av arealgrunnlaget for jordbruk, skogbruk og reindrift er sentralt for å oppnå disse målene. Vi gir i det følgende våre merknader til høringsforslaget.

Særskilt om jordvern og kulturlandskap

Jordvern handler om å sikre dagens befolkning, samt våre etterkommere, muligheten til å dyrke egen mat på egen jord. Norge har lite jordbruksareal sammenlignet med mange andre land. Bare tre prosent av Norges landområder er jordbruksareal. For å sikre matproduksjonen er det derfor viktig med et sterkt jordvern. Kommunene har en viktig rolle i å ivareta nasjonale og regionale jordvern hensyn, da de har hovedansvaret for arealforvaltningen lokalt.

Jordbruket bidrar til å pleie og bevare kulturlandskapet, som med sine kulturminner og naturmangfold har betydelig nasjonal verdi. Dette har igjen etterlatt seg et mangfold av miljøverdier i form av kulturpåvirkede planter, dyr, insekter og naturtyper, samt bygninger og veifar. Kulturlandskapet er også viktige friluftsområder.

Sikring av jordressursene, kvaliteter i landskapet, og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer er i plan- og bygningsloven § 3-1 oppført som en oppgave og hensyn som

skal i følges opp i planlegging etter loven. I tillegg er det en oppgave å legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Ivaretagelse av landbrukets arealbehov må ses som en del av dette.

Det er et nasjonalt mål å avgrense omdisponeringen av jordbruksarealer til under 6 000 dekar per år. Med omdisponering menes å ta i bruk dyrka jord til andre formål enn landbruksproduksjon. Omdisponeringen har ligget på rett i underkant av 6 000 dekar per år de siste par årene. Over 350 000 dekar dyrka jord har blitt omdisponert i Norge de siste 40 årene.

Det meste av omdisponeringen skjer gjennom at jordbruksarealer vedtas lagt ut som utbyggingområder i kommuneplanens arealdel, og senere reguleres til utbyggingsformål. Samtidig blir også et betydelig antall dekar omdisponert gjennom dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel. Nesten en tredjedel av boligbyggingen på dyrka jord blir godkjent uten bruk av reguleringsplan i definerte utbyggingsområder, altså gjennom dispensasjoner (jf. Tiltak for å styrke jordvernet - Asplan Viak rapport 2015). Dette viser at dagens dispensasjonspraksis fører til en uheldig bit for bit nedbygging av jordbruksarealene.

Særskilt om reindrift

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for arealforvaltning i, og utenfor, det samiske reinbeiteområdet (reindriftsloven §§ 4 og 8). Innen det samiske reinbeiteområdet har den samiske befolkningen på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift. Dette området gjelder innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift. Arealer er et særdeles viktig materielt grunnlag for samisk reindrift, og derav samisk kultur. Staten er internasjonalt forpliktet til å sikre grunnlaget for samisk kultur, noe som også er nedfelt i Grunnloven § 110a. Det er dermed et nasjonalt mål å sikre reindriften arealer. Landbruksdirektoratet ønsker på dette grunnlaget å understreke den store betydningen plan- og bygningsloven har for reindriftnæringen.

Reindriften rett til å bli tatt hensyn til er eksplisitt forankret i plan og bygningsloven § 3-1, hvor det stilles krav til at planlegging etter loven skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Det tilrettelegges også for at planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde. I tillegg stiller loven i § 5-1 krav til å skulle involvere reindriften ved at enhver som fremmer planforslag, er ansvarlig for å sikre aktiv medvirkning. (Fylkes)kommunen skal påse at medvirkning er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer, eller private.

Plan- og bygningsloven er dermed i prinsippet innrettet mot å ivareta reindriften arealinteresser. Hvordan loven praktiseres i det samiske reinbeiteområdet kan ha stor betydning for hvordan og hvorvidt reindriften interessene ivaretas. En utfordring for reindriften når det gjelder plan- og bygningsloven, som en sektorovergripende lov, er at reindriften kun er en av mange interessenter, og at det derfor kan være vanskelig for reindriften å få gjennomslag for sine interesser. Reindriften er, i tillegg til å være en liten næring, en grenseoverskridende næring, som har arealbruksinteresser å ivareta utover kommune- og fylkesgrenser. Det er derfor en utfordring for de enkelte reinbeitedistrikt å

skulle ivareta sine helhetlige arealbruksinteresser i planprosesser som følger administrative grenser. For de enkelte reinbeitedistrikt er det en ressurskrevende oppgave å delta i slike planprosesser.

Landbruksdirektoratet ønsker å understreke at foreslåtte endringer i plandelen av plan- og bygningsloven ikke må komme til hinder for at reindriftsinteressene ivaretas i planprosesser som berører dem, men derimot bidrar til å ytterligere sikre reindriftas medvirkning. Det betyr at det er viktig at (fylkes)kommunene sjekker ut reindriftas behov ved alle arealplanendringer, samt i dispensasjonssaker. Landbruksdirektoratet forventer derfor at endringsforslagene ikke svekker reindriftas medvirkning og innflytelse i plansaker, eller hindrer at reindriftsinteressene inkluderes i planprosesser i et tidlig stadium.

Om foreslåtte endringer i dispensasjonsbestemmelsen

I høringsnotatet fremgår det at regjeringen ønsker å forenkle, effektivisere og gi kommunene større handlingsrom i saker som behandles som dispensasjon etter plan- og bygningslovens regler. Som en del av dette ønsker regjeringen å redusere ressursbruken bl.a. gjennom reduksjon av antall saker som må forelegges berørte sektormyndigheter. Det vises til behov for klarere og enklere regler for når det kan gis dispensasjon. Det vises også til behov for å gi kommunene noe større muligheter for å gi dispensasjon for mindre tiltak som ikke berører viktige interesser.

Som det beskrives i høringsnotatet, er hovedregelen at utbygging skal skje i medhold av plan. Høringsnotatet viser til at arealdisponeringsspørsmål som hovedregel bør behandles gjennom den grundige planprosess som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven. Kommunen kan likevel under visse forutsetninger gi tillatelse ved dispensasjon selv om et tiltak strider mot bestemmelser og forutsetningene i arealplan. Dette vil da utgjøre et unntak eller avvik fra arealplanens formål eller bestemmelser. Dispensasjon kan betraktes som en praktisk tilpasning for gjennomføring av tiltak som ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak arealplanen.

Fylkesmannen har, som regional myndighet, ansvar for å følge opp at kommunal arealplanlegging og enkeltvedtak ligger innenfor rammen av statlige forventninger og retningslinjer, og at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i arealdisponeringsspørsmål. Hensynet til jordvern og hensynet til reindriftas arealgrunnlag hører inn under slike interesser.

§ 19-1 foreslås endret ved at det tilføyes en presisering om at overordnet myndighet skal få mulighet til å uttale seg *om nasjonale og viktige regionale interesser*. I høringsnotatet vises det til at dette bl.a. foreslås for å redusere antall saker som forelegges og behandles av statlige sektormyndigheter. Det vises også til at statlige instanser uansett vil ha mulighet til å påklage kommunalt vedtak om dispensasjon i medhold av pbl. § 1-9 tredje ledd.

Dersom statlige myndigheter, slik som Fylkesmannen, skal ha mulighet til å vurdere om nasjonale eller viktige regionale interesser blir berørt, må de få seg forelagt dispensasjonssakene fra kommunene. Uten en slik foreleggelse vil ikke instansene vite om saken, og det vil i praksis ikke være mulig å benytte klageadgangen i pbl. § 1-9 tredje ledd, med mindre saken klages inn fra en tredjepart.

Slik vi forstår endringsforslaget, innebærer det først og fremst en presisering av at statlige myndigheter skal forankre sine tilbakemeldinger i statlig politikk og oppfølging av nasjonale eller viktige regionale interesser. At kommunene i hvert enkelt tilfelle skal vurdere om søknaden berører nasjonal eller viktig regional interesse medfører ikke nødvendigvis forenkling, men kan tvert imot medføre merarbeid for kommunene. Det vil også være risiko for at saker som viser seg å berøre nasjonale og viktige regionale interesser ikke forelegges statlige myndigheter. Etter vårt skjønn må det være statlige myndigheter, slik som Fylkesmannen, som gjør vurderingen av om nasjonale eller viktige regionale interesser berøres i den enkelte sak. Dette gjelder særlig i kommuneplanenes LNF(R)-områder, der statlige myndigheter ikke har deltatt i dialog med kommunene om utbyggingstiltak. Det er også i slike områder at det er særlig aktuelt at nasjonale eller viktige regionale interesser knyttet til landbruk blir berørt av et dispensasjonsvedtak. Eksempler her kan være dispensasjonssøknad om spredte boliger på dyrka jord, eller anlegg som berører trekkleder for reindriften. Statistikken nevnt ovenfor viser at dagens dispensasjonspraksis utfordrer målene som er satt når det gjelder jordvern.

Det er, slik vi ser det, viktig at lovendringen ikke fører til endring i praksisen om at kommunene forelegger dispensasjonssøknader, særlig i kommuneplanens LNF(R)-områder, til statlige myndigheter som Fylkesmannen. Hva statlig myndighet skal og ikke skal uttale seg om, kan presiseres i veiledning, rundskriv ect. fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet slik som beskrevet i høringsnotatet.

I høringsforslaget foreslås det å endre vurderingstema som skal ligge til grunn for avgjørelse i § 19-2 andre ledd. I tillegg til en forenkling og klargjøring i bestemmelsens ordlyd, foreslås det å legge til at: *Det kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre.* Etter vårt skjønn legger dette opp til at kommunene kan vurdere og prioritere tiltak som kan være i direkte motstrid med nasjonale og viktige regionale interesser. I tillegg åpner dette opp for at kommunene kan godkjenne tiltak som er i direkte motstrid med formålet i arealplaner. Videre åpner dette for at tiltak som etter ny § 19-2 andre ledd, første setning ikke kan godkjennes, likevel kan godkjennes. Vi stiller spørsmålstegn ved om dette er i tråd med lovens formål. Avveininger knyttet til ulike samfunnsinteresser tilhører arealplanprosessen, og strider med hensikten bak dispensasjonsbestemmelsen. Etter vårt syn vil en slik bestemmelse i for stor grad kunne legge til rette for tillatelser som går på tvers av hva som ble lagt til grunn ved utarbeidelse av arealplaner, og på tvers av nasjonale eller viktige regionale interesser, slik som hensynet til jordvern eller reindriftens arealgrunnlag.

Vi mener avslutningsvis at nåværende § 19-2 fjerde ledd bør beholdes i en revidert form, der det bør fremgå at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges vekt, og at kommuner ikke bør dispensere når en direkte berørt statlig eller regional myndighet fraråder dette ut fra hensyn til nasjonale eller viktige regionale interesser.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefthing
seksjonssjef

Jan Terje Strømsæther
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Kommunal- og
moderniseringsdepartementet