

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

31. august 2020

Høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv.

Vi viser til brev av 2.april 2020 med høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.), deres ref. 19/5267.

DNT ble etablert i 1868 og er Norges største friluftslivsorganisasjon med om lag 318 000 medlemmer. Organisasjonen består av 57 medlemsforeninger med tilknyttede lokallag som har ansvar for til sammen mer enn 550 hytter, 22.000 km med T-merkede stier og 5000 km kvista løyper. DNT arbeider for å fremme et enkelt, aktivt, allsidig og naturvennlig friluftsliv og for sikring av friluftslivets natur- og kulturgrunnlag.

Høringen omfatter flere forslag til endringer i plan- og bygningsloven. DNT vil i denne høringsuttalelsen fokusere på forslaget til endringer i dispensasjonsbestemmelsen § 19 som gir økt adgang til å innvilge dispensasjoner.

Endringer i dispensasjonsbestemmelsen § 19

Generelt

En hovedintensjon med plan- og bygningsloven er at arealbruken skal styres gjennom vedtatte planer. Kommunale planprosesser er omfattende med store krav til utredninger og til medvirkning fra lokalsamfunn, offentlige instanser og sivilsamfunn. Disse omfattende prosessene skal sikre felleskapets interesser, at alle berørte parter har mulighet til å fremme sitt syn, og at behandlingen av planen i kommunen er best mulig opplyst.

Dette har også Stortinget understreket da lovendringsforslaget Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) ble behandlet i 2017 (Innst. 181 L – 2016–2017). Flertallet i Energi- og miljøkomiteen la til grunn: «*at utbygging som hovedregel skal skje i medhold av plan (...) Dispensasjonsbestemmelsene er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik. Grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.*» Flertallet i komiteen viser også til «*Betydningen av at arealforvaltningen skjer innenfor åpne, tilgjengelige og demokratiske prosesser.*»

Dispensasjoner fra planer er altså ment å være et unntak når det foreligger særlige grunner. I slike saker er det derfor færre interesser som blir hørt, oftest utbygger og nærliggende eiendomshavere. Frivillige organisasjoner, som blant annet DNT, får i slike saker begrenset informasjon og har liten mulighet til å fremme sine synspunkter, i motsetning til i planprosesser. Ved

dispensasjonsbehandling er saken også ofte basert på et mindre omfattende kunnskapsgrunnlag, og det er mindre mulighet for å se det berørte området i en større sammenheng, noe som er lettere ved behandling gjennom plan.

Arealendringer utgjør den største trusselen mot norsk naturmangfold. Manglende langsiktig og målrettet styring av arealbruken bidrar til at viktige natur- og friluftsområder bygges ned, bit for bit. Med økende bruk av dispensasjoner hvor utbygger kan ta bakveien for å få omgjort kommunale planer, reduseres muligheten til å ta viktige hensyn til natur- og friluftslivsverdier og muligheten for å styre utviklingen. Jo lettere det er å få unntak, desto mer natur bygges ned bit-for-bit. Summen av disse små og store enkeltavgjørelsene har store konsekvenser for naturmangfoldet og for mulighetene til gode friluftsopplevelser. DNT mener derfor at de foreslåtte lovendringene i plan- og bygningsloven § 19 kan bidra til å forsterke hovedtrusselen mot naturen.

Med denne lovendringen reduseres også miljø- og friluftsansjasjoners mulighet til å påpeke unike naturområder i kommunen og på den måten opplyse politikere og administrasjon. Samtidig belønner lovendringen kommuner som ikke har satset på planarbeid. Vi finner det påfallende at dette foreslås nå, i lys av Stortingets grundige behandling av et svært likt forslag i 2017 (jf. (Innst. 181 L – 2016–2017)).

§ 19-2 andre ledd

Gjeldende dispensasjonsbestemmelse, § 19-2 andre ledd, oppstiller to vilkår for å gi dispensasjon.

(1) Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. (2.) I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Til sammen skal dette sikre at dispensasjoner skal være et unntak og ikke en regel.

Dette kommer også klart til uttrykk i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 242: *«De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.»*

Departementet foreslår nå å fjerne kravet i § 19-2 andre ledd andre punktum om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være «klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». Det foreslås å endre slik at interesseavveiningen av fordeler og ulemper etter andre punktum skal være undergitt kommunens frie skjønn. Dagens krav til interesseovervekt av fordeler i forhold til ulemper blir med dette forslaget redusert til et krav om alminnelig interesseovervekt slik det var før 2008. I Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) gikk en bort fra alminnelig interesseavveining til at det må være en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Begrunnelsen for dette var nettopp å gjøre dispensasjonsbestemmelsen etterprøvbart og hindre en vilkårlig dispensasjonspraksis.

Departementets forslag til endringer i § 19-2 andre ledd innebærer nå det motsatte: bestemmelsen blir mindre presis og åpner for mer vilkårlig bruk av dispensasjoner basert på kommunenes frie skjønn. En annen konsekvens av dette vil være at det er vanskeligere for innsigelsesmyndighetene å overprøve kommunenes frie skjønn, noe som kan gå på bekostning av regionale og nasjonale hensyn for natur og friluftsliv (se side 4).

DNT er derfor imot forslaget om å øke kommunenes adgang til å gi dispensasjoner. Forslaget innebærer at omfattende planprosesser kan uthules av enkeltvedtak, det vil medføre mindre opplyste saker og større uklarhet rundt bruken av dispensasjoner. Når adgangen til å gi dispensasjon blir større, vil avgjørelsen i stor grad være prisgitt lokalpolitikernes vurderinger i enkeltsaker. Dette gir et sårbart og lite forutsigbart system og svekker planenes legitimitet som styringsverktøy. I tillegg vil forslaget begrense sivilsamfunnets muligheter for å medvirke gjennom demokratiske og involverende prosesser, stikk i strid med lovens intensjon om å «*ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag.*»

Dersom det er ønskelig å gjøre endringer i dispensasjonsbestemmelsene knyttet til byggesaker, for eksempel ved byggetekniske endringer på fasader o.l. på egen eiendom, kan dette løses på andre måter. Planutvalget i forkant av plan- og bygningsloven anbefalte nettopp to typer dispensasjoner; en for byggesak og en for plan.

DNT ber departementet forkaste forslaget til endring i § 19-2, andre ledd.

§ 19-2 fjerde ledd

Videre foreslår departementet å oppheve § 19-2 fjerde ledd. Lovteksten sier at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt ved dispensasjoner, samt at kommuner ikke bør dispensere når direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknader. Bestemmelsen har også en spesiell henvisning til byggeforbudet i 100-meters beltet langs sjø og vassdrag (jf. § 1-8). Departementet mener bestemmelsen er unødvendig og også begrenser det lokale selvstyret i unødvendig grad når nasjonale og regionale interesser blir uttrykkelig nevnt i § 19-2 andre ledd første punktum.

DNT mener at forslaget innebærer en betydelig svekkelse av planarbeidet og muligheten for helhetlig arealforvaltning. Bestemmelsen er svært viktig fordi den setter klare rammer for kommunenes arealforvaltning og sikrer regionale og nasjonale mål for arealpolitikken i et lengre perspektiv.

DNT vil også påpeke at ved å flytte henvisningen til nasjonale og regionale interesser til § 19-2 andre ledd, er det nå *kommunene sin egen vurdering* av forholdet til nasjonale og regionale hensyn som skal tillegges vekt, og ikke statlig eller regional myndighet sin vurdering av saken (jf. fjerde ledd). Dette er en vesentlig forskjell som bare bidrar til *mer* uklarhet om forholdet til nasjonale og regionale interesser. DNT mener dette også undergraver lovens intensjon om å sikre samordning mellom oppgaver på ulike forvaltningsnivå og målet om å fremme en «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.»

DNT ber departementet om å beholde gjeldende § 19-2 fjerde ledd.

Styrking av det lokale selvstyret?

Departementet mener forslaget til endringer i § 19-2 vil bidra til å styrke det kommunale selvstyret. DNT er ikke enig i dette. Tvert imot mener DNT at forslaget vil gi lokalpolitikere større mulighet til å fravike planer de selv har vedtatt. Planer, som lokalbefolkning og sivilsamfunn har medvirket til, vil dermed kunne uthules av dispensasjonsvedtak som ikke har vært gjennom tilsvarende grundige og demokratiske prosesser. Det lokale selvstyret, som et folkestyre med brede medvirkningsprosesser, vil svekkes.

Fylkesmannens og domstolenes rolle i dispensasjonssaker

Departementet foreslår å opprettholde dagens ordning hvor lovens skjønnsmessige vurderinger etter § 19-2 andre ledd første punktum er undergitt rettsanvendelsesskjønn, men endre slik at interesseavveiningen av fordeler og ulemper etter andre punktum skal være undergitt kommunens frie skjønn. Domstolene vil dermed ikke lenger kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse etter andre punktum, med unntak for tilfeller av myndighetsmisbruk. Fylkesmannen, som klageinstans, vil kunne prøve skjønnnet etter andre punktum, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen.

Dette er en betydelig svekkelse av systemets legitimitet. Kommunene er gitt vide fullmakter til å håndheve loven ut fra faglig og politisk skjønn – og nettopp derfor er kontrollinstansens rolle så viktig å ivareta. Kontrollmulighetene bidrar til rettsikkerhet, likebehandling og tillit til forvaltningen. Kontrollen skal også sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas, og at kommunen som planmyndighet fatter vedtak basert på gode beslutningsprosesser.

Gjennom bruk av innsigelse i planprosessen kan forvaltningsorganer påpeke at kommunenes planforslag er i konflikt med nasjonale og regionale interesser. Å innskrenke Fylkesmannens innsigelsesmuligheter ytterligere er derfor en innskrenking av felleskapets og enkeltpersoners rettsikkerhet. For natur- og friluftslivsverdier som er viktig for mange, er dette et stort tap. Mindre kontroll med kommunenes skjønnsutøvelse gjør det lettere å bygge ned natur.

DNT ber departementet forkaste endringene som vil innskrenke innsigelsesretten til Fylkesmannen og domstolens mulighet for kontroll.

Departementets forslag – ikke i tråd med viktige føringer

EVAPLAN

I evalueringen av plan- og bygningsloven (2008), EVAPLAN, kommer det klart fram at loven ikke i tilstrekkelig grad sikrer klimahensyn og naturmangfoldhensyn i lokale planpraksiser. Loven sikrer heller ikke et godt nok system for å fange opp akkumulerte konsekvenser av arealpolitikken for klimagassutslipp, kulturverdier og naturmangfold.

EVAPLAN peker også på at omfanget av dispensasjoner allerede er betydelig. Evalueringen viser til at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak, og at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på i dispensasjonsvurderingen. Derfor understreker EVAPLAN behovet for å begrense den omfattende dispensasjonspraksisen, heller enn å utvide den.

Evalueringen peker også på at mye av forklaringen på den omfattende dispensasjonspraksisen er at kommuneplanens arealdel er gammel og utdatert. Gamle planer og lite kapasitet i kommuner er med på å svekke styringsevnen til kommunene. EVAPLAN understreker at å arbeide frem planer med solid forankring er en krevende prosess som krever både kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen. Nøkkelen er derfor å styrke planarbeid i kommunen og innføre sterkere incentiver til å oppdatere og modernisere kommuneplanen som et overordnet styringsverktøy.

Departementet sitt forslag til endringene i dispensasjonsbestemmelsen følger ikke opp anbefalingene fra denne grundige evalueringen, tvert imot.

Riksrevisjonen

I undersøkelsen av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (Dokument nr. 3:11 (2006–2007)) konkluderte Riksrevisjonen med at arealutviklingen ikke bidro til å ivareta biologisk mangfold og friluftsliv slik som Stortinget hadde forutsatt. Undersøkelsen viste at kommuneplanens arealdel ikke i tilstrekkelig grad er styrende for arealutviklingen i kommunene. Riksrevisjonen pekte på et stort behov for kompetanseheving i kommunen på biologisk mangfold og bedre veiledning fra regionale myndigheter. Videre konkluderte de med at innsigelsesinstituttet når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Dette er altså stikk motsatt av det departementet nå foreslår.

I Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Dokument 3:1 (2011–2012)) ble det slått fast at det blir stadig færre inngrepsfrie områder, økt antall dispensasjoner i strandsonen og høyt press på snaufjell og villreinområder. Riksrevisjonen etterlyste det samme som i 2007; etablering av systemer som viser måloppnåelse for planaktivitet, arealstatus, arealutvikling og sammenhengen mellom dem.

Riksrevisjonen har nylig også undersøkt behandlingen av innsigelser i plansaker (Dokument 3:7 (2018–2019)). Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene. Undersøkelsen ble gjennomført med spesielt hensyn på regjeringens nye føringer om å være varsomme med å fremme innsigelser. Riksrevisjonen kunne fremvise at antall innsigelser har gått ned som følge av den nye politikken. De etterlyste bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer. Riksrevisjonen påviste at spesielt små kommuner med lite planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle planer gir flest dispensasjoner. Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet å vurdere om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser som innsigelsesinstituttet skal sikre. Den foreslåtte lovendringen i § 19 innskrenker ytterligere Fylkesmannens innsigelsesmuligheter og kan ikke sies å følge opp Riksrevisjonens anbefaling.

Sivilombudsmannen – arealendringer skal skje gjennom plan

De samme signalene som nevnt over, framkommer også fra Sivilombudsmannen som gjentatte ganger har uttalt at den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de endres eller oppheves. Permanente endringer i arealutnyttelsen av et område skal skje i plan og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner. Det vises blant annet til ombudsmannens uttalelse 23. oktober 2015 (SOM-2015-1365), uttalelser 15. desember 2017 (SOM-2017-27) og 23. april 2018 (SOM-2017-2921).

Sivilombudsmannen har nylig også undersøkt dispensasjonspraksisen i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy og reagerer på en altfor liberal praksis. Etter å ha gjennomgått flere hundre vedtak, har Sivilombudsmannen sendt brev til kommunene. Her minner ombudsmannen om at: *«lovgever har ment at dispensasjon skal være en snever unntaksregel som skal brukes med forsiktighet»*.

St. melding 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold

I naturmangfoldmeldingen fra 2016 slås det fast at: *«Regjeringen legger følgende prinsipper til grunn for arealbeslutninger som berører naturmangfold: Ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt mulig – sett i lys av andre samfunnsformål– tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Dersom viktige naturverdier står i*

fare for å bli forringet eller ødelagt, er den foretrukne løsning i utgangspunktet å velge en annen lokalisering for tiltaket.»

Den overordnede arealpolitikken skal ivareta våre forpliktelser overfor internasjonale konvensjoner og nasjonale miljømål. Departementets forslag til endringer i § 19 må sees i lys av dette. Det er nettopp kommunenes arealplaner som skal bidra til å sikre riktig lokalisering av inngrep og avveining av ulike samfunnsinteresser, basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag slik regjeringen legger vekt på. Derfor må plandelen styrkes, ikke svekkes. De foreslåtte endringene i dispensasjonsbestemmelsen harmoniserer dårlig med regjeringens mål i denne meldingen.

DNT ber departementet anerkjenne funnene og anbefalingene i EVAPLAN, i Riksrevisjonens undersøkelser, Sivilombudsmannens mange uttalelser om arealavklaringer etter plan, samt regjeringens egne målsetninger i St. meld. 14 (2015-2016) Natur for livet.

Avslutning

Departementets forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsen i pbl (2008) er et stort skritt i feil retning som vil undergrave et forutsigbart plansystem. Forslaget vil svekke hensyn til natur og friluftsliv i planleggingen, det vil svekke tilliten til forvaltningen gjennom redusert kontroll, og det går bort fra prinsippet om at arealutviklingen skal skje gjennom plan og svekker dermed gode lokaldemokratiske planprosesser. I tillegg går forslaget på tvers av funnene i EVAPLAN, Riksrevisjonens anbefalinger, Sivilombudsmannens uttalelser og regjeringens egen politikk på miljøområdet.

Vi trenger en helhetlig og bærekraftig arealforvaltning som tar vare på felleskapets interesser på lang sikt. DNT ber om at departementet forkaster forslaget til endringer i § 19.

Med vennlig hilsen

Dag Terje Klarp Solvang

Generalsekretær

Ingeborg Wessel Finstad

Fagsjef naturforvaltning og bærekraft

elektronisk godkjent underskrift