Naturvernforbundet
i Oslo Vest

Oslo, 1.09.2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høringssvar – forslag til endringer i plan- og bygningsloven

Et anslag mot nærnaturen i Oslo

Naturvernforbundet i Oslo Vest er et lokallag av Naturvernforbundet i Oslo og Akershus. Lokallaget har over 1400 medlemmer og dekker bydelene Vestre Aker, Ullern og Frogner. «*Naturvernforbundet i Oslo Vest har til formål å arbeide for lokale natur- og miljøsaker*» står det i vår formålsparagraf.

Endringene i plan- og bygningsloven omfatter i hovedsak paragrafene § 8-1 Nytt tredje ledd om regional plan i digitalt format, endringer i § 12-6 om hensynsoner og endringer i § 19-2 om dispensasjon.

Vårt høringssvar er først og fremst knyttet § 19-2 som i praksis vil gi kommunene økte muligheter til å gi dispensasjoner med de konsekvenser dette vil ha for arealbruk i by og bygd. Vi har også innvendinger mot de foreslåtte innskrenkede innsigelsesmulighetene for Fylkesmannen og domstolene.

Det bebudete forslaget til endringer i Plan- og bygningsloven vil, etter vår oppfatning, alvorlig forverre og forvanske vår mulighet til å bevare viktige miljø- og naturområder i våre bydeler. Lovendringene representerer et anslag mot bevaring av vår nærnatur.

Stridens kjerne – dispensasjonsbestemmelser

Stridens kjerne står om følgende endringer i lovteksten i Plan- og bygningsloven. Her er forslaget.

§ 19-2 andre ledd skal lyde:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres *fra, hensynene* i lovens formålsbestemmelse *eller andre nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt*. *Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene.* Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»

I dag lyder andre ledd slik:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»

Samt at dette leddet i § 19-2 skal fjernes:

«Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer,

Adresse: Hafrsfjordsgate 35B, 0268 Oslo Tlf: 48 14 35 88
E-post: oslovest@naturvernforbundet.no Internett: https://naturvernforbundet.no/noa/oslovest/

lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»

En avgjørende forskjell i lovforslaget er at man fjerner bl.a. kravet om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene, etter en samlet vurdering. I den nye lovteksten bruker man bare begrepet «tilsidesatt» eller tilsidesettelse av lovens formålsbestemmelse og at «fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene». Man senker følgelig terskelen for hva som skal til for å innvilge dispensasjon.

Det er kommunens frie skjønn som skal styre vurderingen. Domstolene kan heller ikke, gjennom lovendringen, kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse. Det eneste unntaket er i tilfeller av myndighetsmisbruk. Man fjerner også statlig og regionale myndigheters muligheter til å vurdere hvordan kommunene har utøvet skjønnet. Som f.eks. å kunne se hvordan man har veid fordeler og ulemper opp mot hverandre i en byggesak. Det er også gitt at blir lovendringene vedtatt så skal f.eks. Fylkesmannen være varsom med å overprøve kommunens vurdering jf. høringsnotat s. 23.

Styrke lokaldemokratiet?

Regjeringen oppgir at en hovedgrunn til endringene i dispensasjonsbestemmelsene er ønsket om å styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Intensjonen er å gi kommunene mer handlingsrom ved å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet.

Men i dagens lovverk så skal endringer i arealutnyttelse skje fortrinnsvis gjennom endringer i plan (kommuneplaner, arealplaner mv.) og ikke gjennom innvilgelse av dispensasjoner. Samtidig som fylkesmannen kan prøve alle sider av dispensasjonssaker jf. Forvaltningslovens § 34 andre ledd første punktum. Det er samtidig krav om å forelegge dispensasjonssøknader for regionale og statlige myndigheter.

Spørsmålene som primært reises gjennom disse foreslåtte lovendringene er:

- Kan vi stole på at kommunene vil gjøre vurderinger og avveininger som på en god måte ivaretar hensynet til helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet i forbindelse med en dispensasjonssøknad?
- Kan vi regne med at de er like etterrettelig og grundige som det regionale eller nasjonale myndigheter er i slike spørsmål?
- Kan vi regne med at de vil være like flinke til å ivareta hensynet til regionale og nasjonale interesser som f.eks. Fylkesmannen er.
- Kan vi være trygge på at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og erfaring for å gjøre slike vurderinger?

Det kan være mange fordeler ved å gi kommunene større handlingsrom samt å delegere ansvar og myndighet fra forvaltningsorganer på et høyere nivå. Men å delegere myndighet nedover i forvaltningen kan også ha uheldige konsekvenser, ikke minst en svært liberal dispensasjonspraksis slik vi har sett flere eksempler på i det siste.

SSB oppgir at mellom 60-70 prosent av strandsonen i Oslo og Vestfold ikke er tilgjengelig for allmenheten pga. tett bolig- og hyttebygging. Strandloven, som ble innført allerede i 1964, skulle begrense bygging langs sjøen. Loven har blitt innskjerpet flere ganger. Sist i 2017. Men det ser ikke ut til å ha hjulpet i nevneverdig grad. En skulle tro

at dette ville begrense utbyggingen. Men kommunene har muligheter til å omgå loven gjennom innvilgelse av dispensasjoner.

Sivilombudsmannen har nylig undersøkt 865 dispensasjonsvedtak i strandsonen i hyttekommunene Kragerø, Lindesnes og Askøy. Vedtakene ble gjort i perioden 2016 – 2019. Opp mot 90% av søknadene ble innvilget, til tross for at de var på kollisjonskurs med lovverket. Undersøkelsen svarer ikke på hvorfor kommunene er så liberale med å inngi dispensasjoner. Men man kan tenke seg at ønske om å imøtekomme hytte- og eiendomshaverne trumfer hensynet til bevaring av naturverdier, ferdsel langs strandlinjen eller andre miljøhensyn. Det er også en utbredt praksis med dispensasjon relatert til andre utbyggingssaker, til motorferdsel i utmark m.m. *Summen av dette gjør at natur og grøntarealer trekker det korteste strå, og dette gjør også at det blir mindre både av nærnatur og inngrepsfrie naturområder.*

Dagens lovverk og byggesaksbehandling – ikke et alvorlig inngrep i kommunenes handlefrihet

Det totale antall byggesøknader i kommunene i Norge ligger på ca. 80 000. I 2019 var antallet 77 458 jf. SSB, Plan- og byggsaksbehandling, oppdatert 2. juli 2020. Fylkeskommunene behandler hvert år et relativt stort antall søknader om dispensasjon fra Plan- og bygningsloven jf. 8216 (2016), 5868 (2017), 3426 (2018) og 6150 (2019). I 2019 utgjorde antall dispensasjonssøknader ca. 8% av alle byggesøknader. Et ikke helt ubetydelig antall.

Men det er ikke slik at fylkeskommunen går imot alle dispensasjonssøknader. Søknader etter plan- og bygningsloven der fylkeskommunen har frarådet dispensasjon var i 2016: 8,8%, i 2017: 13,4%, i 2018: 15,9% og i 2019: 15,4%. Det alt overveiende delen av søknadene blir innvilget. Det er vanskelig å argumentere med at fylkeskommunen er en propp i systemet som begrenser kommunenes handlingsfrihet i byggesaker.

Det vil være et stort misgrep, dersom man gjennom lovendringer fjerner fylkeskommunens mulighet til å vurdere om dispensasjonssøknader ikke kommer i konflikt med nasjonale eller regionale interesser. Og at dette ansvaret mer eller mindre uavkortet nå skal overlates til lokalpolitikere.

Lovendringen kan bidra å svekke behandlingen av byggesøknader

Selv om vi nylig har hatt en kommunereform er flertallet av kommunene som før. Mediankommunen har økt sitt folketall fra cirka 4700 til 5100 og antall småkommuner har blitt noe færre. Antall kommuner med en befolkning på under 3000 har gått ned fra 157 til 126. Selv om antall ansatte i kommunene har vokst en del i de siste årene er det fremdeles mange kommuner med liten saksbehandlerkompetanse.

Selv om mange små kommuner utvilsomt gjør sitt beste for å gjennomføre en god og forsvarlig saksbehandling av byggesøknader kan man ikke forvente at en kommune med 3000 innbyggere har den samme fag- og saksbehandlerkompetansen som kommuner med f.eks. over 50 000 innbyggere. Det har dessuten over tid skjedd en nedbygging av naturfaglig kompetanse lokalt, og mange kommuner har neppe tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere om en dispensasjon vil være i tråd med regionale og nasjonale verneinteresser.

Det kan dreie seg om saker i strandsonen (både langs sjø og vassdrag), jordverninteresser, naturmangfold, friluftsliv, landskapshensyn, kulturminne- og kulturmiljøinteresser, forurensning, vannmiljøkvalitet, klima, helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern, universell utforming, barn og unges interesser, havne- og farvannsforvalting, fiskeri, samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveger, trafikksikkerhet, jernbane, Forsvaret, samiske kulturminner-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samt samisk kultur og næringsutøvelse.

Det krever god kompetanse å kunne veie mange ulike interesser opp mot hverandre. Hvor det samtidige kan være mange interessenter involvert. Noe som bl.a. tilsier at det er en fordel at fylkeskommunen, som ofte har en mye bredere og mangfoldig kompetanse, har mulighet for å etterprøve og vurdere underlaget i dispensasjonssøknader.

Andre forhold som taler imot lovendringer er at det ikke vil være noe krav om å sende dispensasjonssøknaden på en bred høring. Det vil være færre interessenter som kan uttale seg. Gjerne bare utbyggere og tomteeiere. Noe som, etter vår mening, blir helt feil.

Nærhet til kommunen og kommunens ansatte

I mange kommuner er avstanden mellom saksbehandlere/politikere og innbyggerne (fastboende eller hyttefolk) liten. Det kan være naboen, venn-av-en-venn, en bekjent eller andre som man har en relasjon til en som enten sitter i Plan- og bygningsnemnda eller som blir vedkommendes saksbehandler i Plan- og bygningsetaten. Dermed blir det vanskelig å opprettholde upartiskhet og avstand til de som søker om å bygge ut naustet, strandtomta, bryggen eller som ønsker å bygge på huset. Faren for sammenblanding av roller er stor. Det nye lovverket vil i praksis gi lokalpolitikere stor frihet i å avgjøre om det skal innvilges dispensasjon eller ikke. Det kan åpne for større vilkårlighet. Det tryggeste og beste løsningen er at fylkeskommunens mulighet til å utøve sitt skjønn i dispensasjonssaker opprettholdes.

Bit-for-bit nedbygging

Noe av den største trusselen mot naturmangfoldet i Norge inkludert Oslo Vest skyldes bit-for-bit nedbygging. Lokalt har vi ferske eksempler fra bl.a. nedbygging av Husebyskogen og Husebyjordet. Der man på 2000-tallet bygget USAs nye ambassade i deler av Husebyskogen til tross for sterke lokale protester. Samtidig som bystyret lovet at man i framtiden ikke skulle ta mer av skogen. En lovnad som ble brutt i 2019 gjennom vedtak om utbyggingen av ny reservevannsforsyning til Oslo med oppføring av et administrasjonsbygg på Husebyjordet og luftetårn i Husebyskogen.

De foreslåtte endringene i Plan-og bygningsloven vil gi større muligheter til å gi dispensasjoner, uten at dette har vært foranlediget av en grundig undersøkelse av konsekvenser for natur- og miljø.

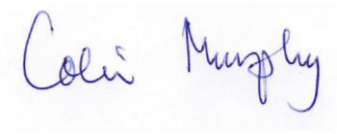
Hensynet til natur krever også at man evner å se tingene i en større sammenheng. Endringer i regelverket for å gi dispensasjoner vil øke fokuset på små arealer (bl.a. tomter). Noe som gjør at man vil miste oversikten og sammenhengen i nærnaturen. Enten dette gjelder planters spredningsevne, fuglenes næringssøk eller de større dyrenes (rådyr, grevling, ekorn osv.) trekkruter og skjulesteder. Bruksendringer av en tomt eller areal her og et annet areal der vil overtid innskrenke og fragmentere leveområdene og

plantenes og dyrenes overlevelsesevne og kunne bidra til økt tap av biologisk mangfold. Små inngrep, store ringvirkninger.

Vi mener at det mange gode argumenter for å opprettholde og ikke endre dagens lovverk.

Vi synes generelt sett det er uholdbart om kommunene i et øyeblikk vedtar detaljerte arealplaner, for så i neste øyeblikk å kunne fravike disse gjennom dispensasjoner. Og at dispensasjoner er det som skal styre arealutviklingen i en kommune.

Med vennlig hilsen



Colin Murphy, styreleder
På vegne av styret i Naturvernforbundet i Oslo Vest