



NORGES Jeger- OG FISKEFORBUND

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vår ref:

Deres ref:

Hvalstad, den:28.08.2020

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjoner mm) – høringsuttalelse

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) viser til høringsnotat av 02.04.2020 vedrørende forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

NJFF vil i hovedsak konsentrere vår uttalelse om forslagene til endringer i dispensasjonsbestemmelsene, i innsigelsesmuligheten for Fylkesmannen og domstolens mulighet for å prøve kommunenes skjønnsutøvelse (i plan- og bygningslovens § 19-2). NJFF går imot de foreslåtte endringene, og vil gi uttrykk for at vi ser med bekymring på de konsekvenser disse endringene vil kunne få for natur og friluftsliv i et langsiktig perspektiv.

Et bærende prinsipp for plan- og bygningsloven er medvirkning og involvering i planprosessene. Arbeidet med lokale planer bygger på disse prinsippene og legger til rette for bred medvirkning for alle. Dette er lokaldemokrati i praksis. Alle som har interesse i saken har mulighet til å gi innspill, bidra til et best mulig kunnskapsgrunnlag for planprosessene og gi uttrykk for sitt syn. En dispensasjonssak gir derimot ikke samme muligheter for medvirkning og innspill, men er en ren politisk prosess. Ofte vil det ikke være alminnelig kjent hvilke dispensasjonssøknader som behandles i den enkelte kommune med mindre man følger svært nøye med i saker som behandles av kommunestyret. Det gjennomføres ikke høringer i slike saker. Dispensasjoner innebærer at demokratisk vedtatte planer settes til side uten at alle med interesse i saken kjenner til det eller gis anledning til å uttale seg. NJFF oppfatter dette som redusert demokrati og ikke økt.

Utgangspunktet i plan- og bygningsloven er at arealendringer skal skje i henhold til vedtatt plan, jfr første og andre ledd i lovens formålsparagraf der det heter følgende:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.»

Det er i første rekke gjennom deltakelse i arbeidet med kommuneplaner at det er lagt opp til involvering og hvor frivillige organisasjoner og andre har muligheter for både å bidra med kunnskap og til å påvirke arealbruken.

Det er selvsagt ikke alle dispensasjonssaker som vil kunne være en trussel mot naturmiljøet eller på annen måte bidra til en uheldig utvikling. Saker vedrørende dispensasjoner fra avstandskrav, utnyttingsgrad mm kan være eksempler på saker hvor bruk av dispensasjoner kan være hensiktsmessig. Endringer i vedtatte arealplaner er derimot eksempler hvor NJFF

mener at utvidede muligheter for å benytte dispensasjoner ikke er ønskelig, og kan få uheldige konsekvenser.

NJFF deler ikke departementets oppfatning av at endringsforslaget vil gi en bedre ivaretagelse av balansen mellom kommunalt selvstyre på en ene siden og ivaretagelse av nasjonale og regionale interesser på den andre siden.

NJFF ser med bekymring på forslaget om å endre kravet om at fordelene med å gi en dispensasjon skal være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, til at det kun skal være krav om en alminnelig interesseovervekt. Det er en betydelig forskjell mellom å kun kreve alminnelig interesseovervekt i stedet for en kvalifisert interesseovervekt som i dag. Det vil innebære en betydelig svekkelse av dagens bestemmelser dersom det blir vedtatt, særlig sett i sammenheng med forslaget om at interessevurderingene skal være underlagt kommunenes frie skjønn og domstolene ikke lenger skal kunne prøve kommunenes skjønnsutøvelse. Når rammene for å ivareta nasjonale og regionale interesser i tillegg svekkes gjennom en ytterligere innskrenking av fylkesmannens mulighet for å overprøve kommunenes skjønn, gir det grunnlag for å avvise forslaget. En ytterligere svekkelse av ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser vil kunne få store konsekvenser for vedtatte målsettinger om å stanse tap av natur og naturmangfold.

Innsigelser og domstolenes mulighet til å prøve kommunenes skjønnsutøvelse

NJFF går imot at Fylkesmannens innsigelsesmuligheter svekkes ytterligere.

Innsigelsesmulighetene er viktig og nødvendig for å sikre at nasjonale interesser ivaretas, ikke minst i saker som omfatter natur-, miljø- og friluftslivsinteresser. I arealsaker dreier det seg også ofte i praksis om irreversible inngrep, noe som styrker behovet for kontrollmuligheter. Det handler både om å ivareta fellesskapets og enkeltpersoners rettssikkerhet.

Ordningen med innsigelse og domstolens mulighet for å prøve lovligheten i kommunenes vurderinger i slike saker, er ment som sikkerhetsventiler. NJFF mener det er viktig at denne muligheten ikke svekkes, men at de bør videreføres for å sikre god sammenheng mellom nasjonale og regionale hensyn og det kommunale selvstyret. Å åpne for større muligheter for dispensasjoner samtidig som innsigelsesmuligheten strammes ytterligere inn, vil innebære en betydelig svekkelse av systemet som er etablert for å sikre god ivaretagelse av ulike hensyn i planprosessene. Tilsvarende vil gjelde med hensyn til innstramminger av domstolens mulighet for å prøve kommunenes interesseavveining. Erfaringsvis er det grunn til å anta at slike endringer vil kunne slå særlig negativt ut for ivaretagelsen av natur-, miljø- og friluftslivshensyn.

Plan – ikke dispensasjoner skal styre arealbruk og arealforvaltning

Det er også viktig at både statlige og regionale myndigheter skal kunne høres om endringer i forhold til vedtatte planer og påpeke når de mener at nasjonale eller vesentlig regionale interesser blir berørt i forbindelse med dispensasjonssaker. NJFF mener det er grunn til stille spørsmål ved hvorfor det foreslås at kommunen skal ha større makt til å vurdere konsekvensene for nasjonale og regionale interesser i dispensasjonssaker enn de har i plansaker. NJFF vurderer det som et relevant argument i forhold til ikke å vedta de foreslåtte endringene, da vi mener endringene vil bidra til en svekkelse av de overordnede hensynene som skal ivaretas.

Det er også viktig å ha med seg det faktum at større rom for dispensasjoner sammen med de andre foreslåtte endringene i § 19-2, også vil kunne medføre at kommunene kan velge å

bruke dispensasjoner framfor å gjennomføre mer ressurskrevende planendringer. Mange kommuner har knappe ressurser, og vil se det som en mulig løsning å bruke dispensasjoner der det burde vært gjennomført planendringer. Dette vil kunne bidra til å svekke de vedtatte planene og den demokratiske prosessen som har ligget til grunn for utarbeidelse av planene.

Regjeringen er opptatt av en kunnskapsbasert forvaltning, noe NJFF støtter opp om. Gode planprosesser med bred involvering og muligheter for alle berørte parter til å komme med innspill, medvirker også til at kunnskap og kompetanse som besittes av enkeltpersoner, organisasjoner og andre, kan tilflyte planarbeidet og legges til grunn for best mulig planvedtak. Prosessene rundt dispensasjoner legger ikke opp til tilsvarende brede og involverende prosesser ofte med omfattende forarbeider, noe som også kan medføre at kunnskapsgrunnlaget rundt mulige effekter av de foreslåtte dispensasjonene ikke blir tilstrekkelig. Flere dispensasjoner kan samlet sett gi store negative effekter selv om hver enkelt sak for seg kan synes grei. Dette vil undergrave planprosessene og kunne medvirke til en utvikling som er i strid med hva som ble lagt til grunn for planvedtaket.

I kommunenes planarbeid veies de ulike interessene opp mot hverandre og alle har mulighet for å gi uttrykk for sitt syn. Gjennom planarbeidet framskaffes også et betydelig kunnskapsgrunnlag, det gjennomføres utredninger for å sikre et godt grunnlag for de avveininger som skal gjøres gjennom planarbeidet. NJFF vil understreke at det er gjennom planprosessene kommunene primært skal legge rammene for sin arealforvaltning. Prosesser som har gode rammer for involvering og medvirkning. Dispensasjonsmuligheten i plan- og bygningsloven er ment å skulle fange opp enkelttilfeller for behov for å gjøre avvik fra vedtatte planer under de forutsetninger som er trukket opp i loven. Når det åpnes for større muligheter for å dispensere fra vedtatte bestemmelser vil en kunne oppleve at det er dispensasjonspraksisen, og ikke de vedtatte planene, som styrer utviklingen. Dette er ikke en god arealforvaltning, og heller ikke en god ramme for å ivareta lokaldemokratiet; snarere tvert imot.

I forbindelse med Stortingets behandling av tilsvarende endringsforslag i reglene om dispensasjoner uttalte NJFF blant annet:

«NJFF vil understreke at kommunenes sterke posisjon som planmyndighet er et resultat av overordnede planer blir vedtatt gjennom åpne og involverende prosesser der mange interesser blir veid mot hverandre. De frivillige organisasjonenes erfaring er at det er de allmenne friluftslivs-, natur- og miljøinteressene som ofte står i en svak posisjon. Stortinget må sikre ordninger slik at også de ikke-kommersielle og allmenne interessene blir vektlagt i planprosessene og alle ledd i behandlingen av plansaker. Dette må også komme til uttrykk gjennom lov og forskrift.»

Endringene i § 19-2 som nå er lagt fram, vil kunne medføre en betydelig svekkelse av disse interessene. NJFF går derfor imot de foreslåtte endringene.

Tidligere behandling av forslag om mer effektive planprosesser mm

NJFF har merket seg at Stortinget sa nei til forslag om å endre dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven da de behandlet et forslag om mer effektive planprosesser, forenklinger mv (Prop. 149 L (2015-2016)). Også den gangen var regjeringens intensjon å gjøre det enklere å praktisere dispensasjonsbestemmelsene, samt å gi større handlingsrom til kommunene. I forbindelse med behandlingen av endringsforslagene i 2016, uttalte flertallet i Stortingets Energi- og miljøkomite blant annet (Innst. 181 L – 2016–2017 Innstilling fra energi- og

miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, legger til grunn at dagens lov sikrer en god arealplanlegging i kommunene. Flertallet viser til betydningen av at arealforvaltningen skjer innenfor åpne, tilgjengelige og demokratiske prosesser. Flertallet understreker betydningen av at arealforvaltningen skjer gjennom planer.

Flertallet mener at forenklings- og effektiviseringsarbeid i bygge- og plansaker er positivt og at mange av forslagene i Prop. 149 L (2015–2016) bidrar til mer effektive planprosesser, og støtter slike endringer. Flertallet mener likevel at flere av forslagene i Prop. 149 L (2015–2016) er av stor prinsipiell karakter, og vil kunne ha omfattende betydning for praktiseringen av blant annet byggeforbudet langs sjø, «100-metersbeltet», arealdisponering i verdifulle natur- og friluftsområder, forholdet til kulturminner og matjord og hvordan disse sikres mot nedbygging. Likeledes vil en mer generell adgang til dispensasjoner kunne medføre en betydelig svekkelse av vedtatte planers legitimitet.»

.....

«Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Komiteen legger til grunn at utbygging som hovedregel skal skje i medhold av plan og etter behandlingsreglene og oppfyllelse av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser. Fra ovennevnte hovedregel er det gitt en åpning for å gi dispensasjon fra planer. 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. Planer virker over lang tid, og både forutsetninger og omgivelsene forandrer seg. Dessuten vil det for mindre tiltak kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre planendringer med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at forslaget «§ 19-1 Søknad om dispensasjon» begrenser statlige og regionale myndigheters adgang til å gi uttalelse i forbindelse med dispensasjon.

Flertallet mener det er svært uheldig at dispensasjonsregelverket skal endres ved at det vil være opp til den enkelte kommune og eget skjønn å bestemme om en sak er av nasjonal eller regional interesse.

Flertallet mener at vedtatte planer kan settes til side uten viktige muligheter for medvirkning av myndigheter og at andre blir hørt når det skal søkes om dispensasjon fra plan.»

Erfaringene som er gjort med dispensasjonspraksisen i strandsonen blant annet i langs Oslofjorden, er eksempler som viser at på tross av det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet, har det funnet sted en rekke ulike tiltak i deler av denne sonen. Utbygginger og planendringer som skjer bit for bit gjennom dispensasjoner, kan samlet sett medføre store konsekvenser for natur- og friluftsliv og bidra til å undergrave vedtatte planer som har forsøkt å gjøre gode interesseavveininger og ivare ulike hensyn.

NJFF mener forslaget om endringer i dispensasjonsbestemmelsene i § 19-2 vil bidra til å svekke at nasjonale og regionale hensyn blir ivaretatt gjennom kommunale planer, noe som

særlig vil kunne få negative utslag i forhold til natur- og friluftslivshensyn, herunder eksempelvis ivaretagelse av ferdselsretten i strandsonen.

Riksrevisjonens undersøkelser

Riksrevisjonen har ved flere anledninger undersøkt temaer knyttet til bærekraftig arealutvikling mm. I en rapport fra 2007 – 2008 (Dok. 3:11) het det blant annet at *«Undersøkelsen viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.»* I en tilsvarende rapport fra 2011 – 2012 (Dok 3:1) står det at *«Det er gjort flere grep for å sikre bærekraft, blant annet vedtakelsen av naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven», samtidig som det også slås fast at «Etter Riksrevisjonens vurdering er det foreløpig ikke dokumentert vesentlige effekter av tiltakene som er satt inn etter at plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009.»*

Riksrevisjonens rapport (Dok 3:7 (2018-2019)) om undersøkelser av behandlingen av innsigelser i plansaker viste at bruken av innsigelser som verktøy for å ivareta nasjonale interesser i plansaker var strammet inn, noe som også var i tråd med hva som hadde vært regjeringens signaler til fylkesmennene. I tillegg til at antall innsigelser hadde gått ned, fikk kommunene mer gjennomslag enn tidligere i saker der det ble fremmet innsigelse. Mens 43 % av innsigelsene ble tatt til følge i perioden 2010-2013, ble bare 22 % tatt til følge i perioden 2014-2017.

Riksrevisjonens anbefalte blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at det bør vurderes om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal sikre. Behov for å sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis var også blant anbefalingene.

Evaluerings av plan- og bygningsloven

By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ledet et fireårige forskningsprosjekt «Evaluerings av plan- og bygningsloven» (EVAPLAN 2008). Prosjektet konkluderte i 2018 med at plan- og bygningsloven i liten grad sikrer at hensyn til naturmangfold og klima blir ivarettatt.

Gjennom EVAPLAN har forskningen bekreftet det som også har kommet fram gjennom gjort undersøkelsene til Riksrevisjonen.

Sammen med flere andre organisasjoner har NJFF oppsummert noen av hovedfunn fra EVAPLAN 2008 slik:

- Gjennom intervjuer har det framkommet at innsigelsesmyndighetene holder igjen innsigelser de tidligere ville fremmet med bakgrunn i en faglig vurdering. Årsaken er at de følger signalene fra regjeringen om at det skal fremmes færre innsigelser.
- Innsigelsesmyndighetene fremmer innsigelser på annet grunnlag enn faglig vurdering.
- Det er stor usikkerhet rundt når hensynet til lokalt selvstyre skal vektlegges og hvordan dette skal utøves i praksis. Hvordan hensynet til lokalt selvstyre skal utøves er mangelfullt begrunnet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Innsigelsesmyndighetene er strategiske i hvilke saker de fremmer innsigelse til. Det begrunnes som en frykt for at saker skal skape presedens i departementet. Saker holdes igjen fordi de er redd for at sakene skal avgjøres i departementet mot deres faglige vurdering.

- Det mangler oversikt over hvilke naturverdier som går tapt i arealforvaltningen. Det er lite kjent hvilke interesser det er innsigelsesmyndigheten lar være å fremme innsigelse på. Det er ingen som har som mandat å holde oversikt over konsekvenser av arealplaner.
- Innsigelsesmyndighetene opplever at kommunene/utbyggere utnytter mulighetene de opplever at departementets signaler gir for å få flere saker gjennom.

Tilsvarende har vi oppsummert forslag fra EVAPLAN 2008 for å sikre naturens rettsvern slik:

- Det er stort behov for presisering av når/hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veies mot naturverdier/ jordvern/ klimautslipp
- Det bør være rettslig krav om begrunnelse i departementets innsigelsesavgjørelser
- Det bør være rettslig krav til begrunnelse av hvorfor «kommunalt selvstyre» tillegges/ikke tillegges vekt i avskjæringsavgjørelser. Dette vil gi læring i kommunen.

I nasjonale forventninger til planlegging må den nye måten å tenke på bærekraftig utvikling presiseres. Der vi går fra at miljøhensyn kun er en brikke, til at den økologiske, miljømessige og klimamessige bærekraften ligger som et fundament for utvikling. Dette må gjøres gjennom:

- Kontroll av sumeffekten av bit-for-bit utbygging: Arealregnskap vil belyse aggregerte effekter for naturmangfold og klima
- Styrke naturmangfoldets rettsvern: Gjennom mer presise arealbruksbegrensninger, generelt forbud mot planer og tiltak som kan føre til vesentlige eller irreversible miljøskader. Flere prioriterte arter osv.

NJFF vil anmode om at departementet legger disse klare anbefalingene og funnene til grunn for sitt videre arbeid. Disse taler klart imot at de endringer som departementet forslår når det gjelder dispensasjonspraksis, innstramminger i innsigelsesretten og avskjæring av domstolens muligheter for å prøve kommunenes interesseavveininger.

Arealutfordringer i statsbudsjettet

NJFF vil også trekke fram at Regjeringen i forbindelse med sine årlige forslag til statsbudsjett for Klima- og miljødepartementet har satt fokus på utfordringen knyttet til blant annet tap av natur og naturmangfold, og trukket fram at det i Norge er en risiko for tap av naturmangfold «...særleg som følgje av arealinngrep, arealbruksendringar og spreiding av framande arter.»

Regjeringen erkjenner altså at arealinngrep og arealbruksendringer kan forårsake tap av naturmangfold. NJFF finner lite sammenheng mellom denne erkjennelsen, anbefalingene fra Riksrevisjonen og EVAPLAN sine funn og råd, og det gjentatte ønsket om å gi større rom for dispensasjoner, ytterligere innskrenkninger i innsigelsesmulighetene og innskrenkninger i domstolens mulighet for å prøve kommunenes interesseavveininger. Vi mener derimot at dette klart taler for at departementet ikke bør gå videre med de framlagte forslagene.

Naturens rettsvern må ikke svekkes, men snarere styrkes. Skal vi klare å snu dagens utvikling må disse anbefalingene legges til grunn, ikke ytterligere åpninger for å bruke dispensasjoner og reduksjon i mulighetene til å ivareta nasjonale hensyn og regionale hensyn av vesentlig karakter, og domstolene må fortsatt kunne prøve også kommunenes interesseavveininger.

Avsluttende merknader

NJFF mener utstrakt bruk av dispensasjoner kombinert med svekkelse av Fylkesmannens innsigelsesmuligheter og innskrenkninger i domstolens mulighet for å prøve kommunenes

interesseavveining, ikke er i tråd med intensjonen og grunnlaget for plan- og bygningsloven. Dispensasjoner vil kunne gå fra å være en unntaksbestemmelse til å være det som styrer utviklingen, og plansystemet undergraves. Det er gjennom sine planvedtak at kommunene kan og bør utøve selvstyre og sikre demokratiske prosesser. Videre vil forslaget medvirke til å svekke en bærekraftig arealforvaltning som ivaretar natur- og friluftslivsområder, og bidra til en ytterligere bit- for-bit-nedbygging. Forslaget om endringer i pbl § 19-2 bør derfor legges vekk.

Vennlig hilsen
Norges Jeger- og Fiskerforbund



Siri Parmann
Fagleder