

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

v/ Planavdelingen

postmottak@kmd.dep.no

1. september 2020

Dette brevet sendes på vegne av følgende organisasjoner i Forum for natur og friluftsliv (FNF) Akershus, FNF Buskerud, FNF Oslo og FNF Østfold: Akershus og Oslo Orienteringskrets, Bærum Natur- og Friluftsråd, DNT Oslo og Omegn, Framfylkingen i Oslo, Folkesportklubben Mila, Lillomarkas Venner, Naturvernforbundet Oslo og Akershus, Norges Jeger- og Fiskerforbund Akershus, Norges Jeger- og Fiskerforbund Oslo, Norsk Ornitologisk Forening, avd. Oslo og Akershus, Oslo Elveforum, Oslo og Omland Friluftsråd, Oslofjorden Friluftsråd, Oslo Velforbund, Skiforeningen, Østensjøvannets Venner, Østmarkas Venner, DNT Drammen og Omegn, Kongsberg og Omegns Turistforening, DNT Ringerike, Norges Jeger- og Fiskerforbund Buskerud, Vestmarka krets av Norges speiderforbund, Naturvernforbundet i Buskerud, NOF avd. Buskerud, Drammen klatreklubb, Buskerud KFUK-KFUM Speidere, Buskerud orienteringskrets, NOTS Drammen og Omegn, Buskerud Botanisk forening, DNT Vansjø, DNT Nedre Glomma, DNT Indre Østfold, Tistedalens Friluftslag, Naturvernforbundet i Østfold, Norges Jeger- og Fiskerforbund Østfold, Østfold Botaniske Forening, Norsk Ornitologisk Forening Østfold og 4H Østfold.

Uttalelse til Høring - forslag til endringer i plan- og byggningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Forum for natur og friluftsliv (FNF) er fylkesvise samarbeidsnettverk for natur- og friluftslivsorganisasjoner og har som hovedformål å ivareta naturmangfoldet og friluftslivet i fylket.

Denne uttalelsen sendes fra FNF Buskerud, FNF Akershus, FNF Oslo og FNF Østfold. Vi har 41 tilsluttede organisasjoner som til sammen representerer over 260 000 medlemskap.



Samarbeidsnettverk mellom natur- og friluftslivsorganisasjoner
akershus@fnf-nett.no | buskerud@fnf-nett.no | oslo@fnf-nett.no
ostfold@fnf-nett.no | www.fnf-nett.no

To enorme kriser preger verden i dag – klimakrisen og naturkrisen. Arealendringer og forbruk av natur er en av de største faktorene. Dette er godt dokumentert i eksempelvis store fagrapporter fra Naturpanelet (IPBES)¹ og FNs klimapanel (IPCC)².

Plan- og bygningsloven (PBL) omtales som Norges viktigste naturlov - nettopp fordi loven legger føringene for hvordan arealene skal forvaltes i kommunen. **Intensjonen med PBL er at arealforvaltningen skal skje gjennom planer og etter lokaldemokratiske prosesser.** Det kan gis dispensasjon på strenge vilkår, men dette er kun ment som en praktisk sikkerhetsventil som kan brukes unntaksvis.

Vi ber Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å forkaste foreslåtte endring i Plan- og bygningslovens paragraf 19-2 om dispensasjoner. Nevnte endring vil føre til dårligere styring av arealpolitikken og svekke demokratiet.

Økt bruk av dispensasjoner svekker lokaldemokratiet

Intensjonen bak Plan- og bygningsloven er arealforvaltning gjennom plan. Dette fører til åpne prosesser og mulighet for at innbyggerne kan medvirke og bidra med kunnskap om arealer som de ofte kjenner svært godt. I kommunens arealplan, som revideres hvert fjerde år, defineres områder for framtidig utbygging, næring og landbruk og friluftsliv. Prosessen er åpen for at ulike interesser skal kunne komme med forslag om bruk av disponible arealer, som deretter konsekvensutredes. Noen forslag forkastes, mens andre tas med videre til høringsrunden. På denne måten sørger man for at alle som ønsker får bidratt med kunnskap om «sine» områder. Gjennom nasjonale og regionale retningslinjer og planer sørger man for at kommunene tenker langsiktig og at viktige interesser blir ivaretatt. Retten til medvirkning er en grunnstein i lokaldemokratiet.

Frivillige organisasjoner er en viktig del av norsk offentlighet, og sånn sett en viktig stemme i demokratiet. Som koordinatorene i Forum for natur og friluftsliv³ bidrar vi til at planer som er på høring blir sett på og vurdert ut ifra natur- og friluftslivinteressene til de tilslutta organisasjonene. Dette er saker som oftest er lett tilgjengelige på nettsidene hos kommuner og sektormyndigheter, eller saker vi får tilsendt for uttalelse. Hvis det er noe i planen som berører våre interesser, bidrar vi til å

¹ [Naturpanelets \(IPBES\) rapport](#)

² [FNs klimapanel \(IPCC\) sin spesialrapport om klimaendringer og landarealer](#)

³ www.fnf-nett.no

hente informasjon, opplyse organisasjonene slik at de selv kan skrive høringsvar eller skrive høringsvar på vegne av organisasjonene. Sistnevnte betyr at høringsuttalelser levert fra FNF kan representere flere tusen menneskers interesser.

Det er mulig å søke om dispensasjon fra planer, retningslinjer og bestemmelser. Helst skal man gjøre det før man setter i gang med et tiltak, men vi har også sett eksempler på at man søker i etterkant, og dermed får innvilget dispensasjon som en slags «tilgivelse» i stedet. Når det søkes om dispensasjon fra en plan er det bare de som regnes som direkte berørt av tiltaket, og relevante myndigheter som får mulighet til å uttale seg. Sakspapirene er tilgjengelige gjennom postlister i kommunene, men de varsles ikke offentlig i media og på nett, slik andre planarbeidet gjør. **Det er denne praksisen vi er redd for skal føre til ytterligere tap av natur- og friluftsområder i framtida.**

Reduksjon av regionale myndigheters innsigelsesmuligheter svekker felleskapets rettsikkerhet

Vi mener at saker som ikke er på høring fører til at beslutninger tas med et dårligere kunnskapsgrunnlag. En rapport fra NMBU⁴ konkluderer med at mange mindre kommuner har dårlig kompetanse på plan, samt naturmangfold og friluftsliv. Videre viser en rapport fra Telemarksforskning⁵ at det kan mangle både kapasitet og natur- og friluftsfaglig kompetanse hos små kommuner. Og selv om administrasjonen i kommunen kan gi gode faglige råd, er det ikke alltid politikerne hører på dette. Muligheten for å gi innsigelse tilhører Fylkeskommunen, Fylkesmannen og statlige sektormyndigheter. Dette er en ekstra sikkerhetsventil som benyttes i de tilfeller overordnet myndighet mener at kommunens planer ikke tar nok hensyn til regionale eller nasjonale interesser. Denne kontrollinstansen har de siste årene blitt svekket som resultat av en ønsket politikk. Riksrevisjonens undersøkelse i 2019⁶ konkluderte med at bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn, som følge av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser. Departementet tar også få innsigelser til følge.

Tillit til forvaltningen fordrer en viss kontroll i og med forvaltningen. En kontroll er mulig gjennom dagens dispensasjonsbestemmelse, hvor det i fjerde avsnitt står at kommunen ikke bør dispensere når statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt. Dette er fjernet i departementets høringsforslag – nå skal kommunens egen vurdering av forholdet til nasjonale og

⁴ [Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for NÆRTUR, 2018](#)

⁵ [Utredning om små kommuner, 2018](#)

⁶ [Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, 2019](#)

regionale interesser være tilstrekkelig ved at § 19-2 første avsnitt første setning får en tilføyelse om at «nasjonale og regionale interesser uttrykkelig blir nevnt i første punktum på lik linje med hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og hensynene i lovens formålsbestemmelse». Departementet argumenterer derfor for at § 19-2 fjerde avsnitt blir opphevet ettersom dagens ordlyd «legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret», og følger opp med at «en direkte berørt statlig eller regional myndighet er misfornøyd med kommunens vedtak, vil det være adgang til å påklage vedtaket.»

Ved å flytte henvisningen til nasjonale og regionale interesser til § 19-2 andre avsnitt, 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 oppfatning (jf. fjerde avsnitt)⁷. Dette er en vesentlig forskjell som bare bidrar til mer klarhet om forholdet til nasjonale og regionale interesser.

Hva står på spill?

Vi er bekymret for sumvirkningene av at det gis flere dispensasjoner og det faktum at innsigelsesinstituttet har blitt svekket. For at innbyggerne skal ha tillit til demokratiet må de få sjansen til å bli hørt i saker som berører dem. Ofte har privatpersoner, gjerne som medlemmer i frivillige organisasjoner, unik kunnskap om sine nærtuområder, fiskeplasser og ferdselsårer. Dette kan være kunnskap som mangler i kommunen, men som vil komme fram i en høringsprosess. At politikerne fatter vedtak basert på best mulig kunnskap er alfa og omega for god forvaltning av arealer. Mange mindre kommuner sliter med lite kompetanse/kapasitet på miljøfaglige spørsmål, og inhabilitet/små forhold og tette bånd mellom politikere og innbyggere kan være et problem. Åpne prosesser hvor alle kan delta vil være med på å styrke tilliten til at beslutningene som tas er gjennomtenkt og følger de regler som gjelder.

Eksempel:

I 100-metersbeltet er i prinsipp all bygging forbudt. Så når tall fra Viken fylkeskommune viser at 53 % av strandsonearealet i Viken er bebygd⁸, innebærer det at det er gitt *mange* dispensasjoner. Dette er altså saker som ikke har vært på høring hos allmenne interesser, og som man bare kan finne ved å grave i postlister. Ifølge tall fra Kostra er andelen innvilgede dispensasjoner i byggesak i for eksempel Hvaler kommune 43 %, Fredrikstad 25 %, Ringsaker 46 %, Hemsedal 51 %, Nittedal 26 %, Nes 27 % og Oslo 15 % (Nøkkeltall: Plan, byggesak og miljø 2019). Tallene sier ikke noe om hva slags saker dette

⁷ [Høringsvar fra Universitetet i Bergen, Juridiske fakultet](#)

⁸ [Kunnskapsgrunnlaget Viken](#)

er, bare at det er gitt dispensasjon fra plan. Og det er ikke de små endringene i en fasade eller et takvindu vi er bekymret for.

Dispensasjoner kan også bli innvilget i saker som dreier seg om tiltak i strandsonen, omdisponering av dyrka mark/jordvern, nedbygging av viktige naturtyper som raviner og myr, hytteutbygging og andre tiltak innenfor fjell- eller markagrenser. **Det er muligheten til å si fra om små deler av viktig natur sett fra et helhetlig perspektiv, vi mister ved dispensasjonsvedtak.**

Vi mener:

- Denne typen forenkling vil svekke lokaldemokratiet. da den fratrar innbyggerne retten til å bli hørt.
- Beslutninger tas uten tilstrekkelig fagkunnskap i kommunene, noe som fører til bit for bit-utbygging og tap av mer natur- og friluftsområder.
- Intensjonen om forvaltning gjennom plan må beholdes og eventuelt se på muligheten for å skille mellom dispensasjon fra plan og dispensasjon i byggesak.

Vennlig hilsen

Forum for natur og friluftsliv Akershus



Maria R. Tesaker
Koordinator

Forum for natur og friluftsliv Buskerud



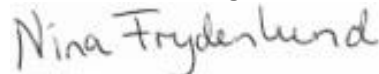
Kaja Høgås
Koordinator

Forum for natur og friluftsliv Oslo



Linda Williamsen
Koordinator

Forum for natur og friluftsliv Østfold



Nina Frydenlund
Koordinator