

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 12.11.2015

FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - HØRINGSUTTAELSE

Vi viser høring av forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven (pbl), m.v. fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Norsk Friluftsliv, tidligere Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO), er paraplyorganisasjon for 15 friluftslivsorganisasjoner i Norge med til sammen over 760.000 medlemskap. Norsk Friluftsliv har blant annet som oppgave å ivareta allemannsretten, herunder naturgrunnet for å drive friluftsliv. Vi har således stor interesse for pbl, da det er en lov som sikrer innsyn og medvirkning i planer og prosesser som har konsekvenser for natur- og friluftslivsinteresser.

Innledning

Den generelle samfunnsutvikling fører til et stadig sterkere press på naturen. Mulighetene for å drive friluftsliv svekkes kontinuerlig ved at attraktive naturområder reduseres i størrelse og kvalitet, og gjenværende områder gjøres vanskeligere tilgjengelig. Blant annet har inngrepsfrie naturområder i Norge blitt redusert dramatisk i løpet av de siste 100 årene som følge av ulike typer utbygginger og inngrep. Dessverre fortsetter denne utviklingen, og Norsk Friluftsliv mener derfor det nå er svært viktig at vi tar vare på de naturverdiene som fortsatt finnes, både i og utenfor inngrepsfrie områder, blant annet for å ivareta friluftslivet som er en del av norsk kulturarv og som en del av det helseforebyggende arbeidet i Norge.

Norsk Friluftsliv opplever nå at det fra myndighetenes side gjennomføres i høyt tempo en rekke større eller mindre endringer i lover og regler som enten hindrer innsyn og/eller medvirkning, gjør det lettere å realisere utbyggingsplaner eller tillater bruk av naturen på nye måter uten at konsekvensene for natur- og friluftsliv er vurdert på en seriøs måte, jf grunnlovens § 112 og utredningsinstruksen. Dette er både et demokratisk problem i forhold til medvirkning fra natur- og friluftslivsorganisasjonene og i forhold en bærekraftig bruk av naturen.

Formålet med lovendringen

I følge departementet er hensikten med lovendringene å effektivisere planprosessene i alle ledd av planbehandlingen, herunder skape økt forutsigbarhet for alle involverte parter og

aktører. Målet er enklere, raskere og bedre saksbehandling, samtidig som kvaliteten på planene ikke skal bli dårligere.

På generelt grunnlag er Norsk Friluftsliv positiv til alle forenklinger av regelverk som bidrar til økt forståelse og større forutsigbarhet for alle aktører og interesser. Norsk Friluftsliv støtter i utgangspunktet hensikten med lovendringene, men mener at denne hensikten står i sterk kontrast til mange av forslagene. Det vi derimot ikke kan støtte er et regelverk som potensielt kan bidra til å forringe natur, friluftsliv og folkehelse, ved at særinteresser gjennom sin politiske makt skal kunne ødelegge for fellesskapet. Dette vil vi utdype nærmere nedenfor.

Det viktigste grepet for å få raskere og bedre planlegging vil være bedre kunnskap om hvilke arealer som er viktig for natur og friluftsliv og bedre kompetanse i kommunene på disse feltene. Da vil eventuelle konflikter med disse interessene kunne avklares i en tidlig fase

Medvirkning

Norsk Friluftsliv oppfatter ordlyden i høringsnotatet slik at målet med endringene ensidig er å legge til rette for næringsutvikling og byggesaker, og dermed ikke sørge for en bedre saksbehandling for alle interesser, slik departementet beskriver hovedhensikten med endringene.

Denne oppfatningen forsterkes ved at departementet i prosessen har gjennomført møter med kommuner og utbyggere for å få innspill og diskutere mulige endinger, mens departementet ikke har gjennomført møter med natur- og friluftslivsorganisasjoner, som i stor grad er de som ivaretar allmennhetens interesser i konkrete utbyggingssaker.

Vi vil i den forbindelse minne om formålsparagrafen i pbl der et blant annet står at «planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle interesse og myndigheter», samt veilederen «Medvirkning i planlegging» fra KMD. De samme prinsippene må gjelde for utforming av lover og regler, og vi forutsetter at natur- og friluftslivsorganisasjonene blir involvert på lik linje med andre interesser.

Kommentarer til de enkelte forslagene

Nedenfor kommenterer vi de forslagene til endringer vi mener er mest aktuelle for natur- og friluftslivsinteressene.

Formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ

Stans av planer: I forslaget åpnes det for at kommunen skal kunne stanse behandling av et private planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartsmøtet, dvs. langt tidligere enn i dag. Forslaget skal sørge for at kommunene ikke behøver å bruke tid på urealistiske planinitiativ.

Norsk Friluftsliv støtter dette forslaget og mener det vil kunne bidra til å stoppe forslag med åpenbare negative konsekvenser for natur- og friluftslivsinteresser i en tidlig fase.

Formalisert oppstartsmøte: Videre foreslår departementet i større grad å formalisere oppstartsfasen for å sikre en forutsigbar planprosess. Dette skal gjøres ved å formalisere et oppstartsmøte mellom kommunen og initiativtaker som skal gi tydelige rammer for det videre planarbeidet.

Norsk Friluftsliv er i utgangspunktet positiv til en lik formalisering av oppstartsfasen. Dette forutsetter imidlertid at oppstartsmøtet gjennomføres innenfor klart definerte rammer og at det ikke blir lagt føringer eller gitt lovnader som binder kommunen i forhold til det endelige resultatet av planprosessen. Vi mener derfor det må være åpenhet om slike møter og at de kunngjøres på forhånd og at det skrives et referat som blir offentlig tilgjengelig i etterkant.

Enklere regler for endringer av plan og oppheving av plan

Endring av plan: Departementet foreslår at større planendringer enn i dag skal kunne gjennomføres uten full planbehandling, dvs. at kommunen i større grad skal kunne bruke planfaglig skjønn ved vurdering av hvilken saksbehandling (varsling m.v.) som er nødvendig for å gjennomføre endringer. Forslaget tar blant annet sikte på å tillate forenklet prosess der det skal innføres nye planformål eller formåls grensene skal endres.

Her mener Norsk Friluftsliv at departementet ikke har sett konsekvensene av forslaget og at det er i strid med formålsparagrafen til pbl, der det blant annet heter (§ 1-1): *Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.*

En ferdig vedtatt plan er en avveining mellom mange ulike hensyn der alle berørte interesser har hatt muligheter til å komme med sine synspunkter. Forslaget til endringer legger opp til muligheter for mange omkamper fra utbyggers side, mens allmennheten ikke får innsyn eller muligheter til å være med i denne kampen.

Dette mener Norsk Friluftsliv er helt uakseptabelt og tilsidesetter viktige demokratiske prinsipper som er klart uttrykt i lovens formålsparagraf. Det er ikke likegyldig om et område går fra grøntområde til parkeringsplass eller forblir et grøntområde. Departementet må derfor være tydelig på hvilke konkrete endringer som kan gjøres og ikke gjøres slik at dette ikke blir opp til den enkelte kommune/saksbehandlers vurdering og skjønn.

Opphevelse av arealplaner: Departementet foreslår å kunne oppheve eldre planer som ikke er i samsvar med overordnet plan uten å måtte følge kravet til full planbehandling slik at kommunen ikke behøver å bruke mye ressurser på planer som er uten betydning i dag.

Norsk Friluftsliv er enige i intensjonen i dette, men mener det også er noen utfordringer knyttet til dette, blant annet at mulige interesseparter ikke blir varslet og bestemmelser og informasjon som er viktig for natur og friluftsliv ikke blir ivaretatt ved opphevelse.

Forenkling i dispensasjonsbestemmelsene

Det foreslåtte endringene i loven skal gi enklere og tydeligere kriterier for kommunens behandling av dispensasjonssaker. Endringene skal gi større lokalt handlingsrom for mindre tiltak som ikke har nasjonal eller viktig regional betydning, og vil innebære at færre saker skal innom sektormyndighetene.

Norsk Friluftsliv mener at premissene for naturforvaltningen skal legges gjennom planer og ikke gjennom dispensasjoner. De siste tallene fra SSB viser at det årlig gis til sammen nærmere 4.000 dispensasjoner i LNF-områder og strandsoner langs kysten og i vassdrag. Innvilgelsesprosenten er på godt over 80 %. Dette fører blant annet til at strandsonene som er tilgjengelig for friluftsliv kryper stadig pga av byggeaktivitet. Det kan derfor ikke være noe mål å gjøre det enklere å gi dispensasjoner. Vi mener det skal være tungtveiende grunner til at dispensasjoner skal kunne gis. Vi vet også at kommunene i stor grad mangler ressurser og miljøkompetanse for drive en arealplanlegging innenfor naturens tålegrense, dvs en bærekraftig arealplanlegging. Det vises her til NOU 2013:10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*.

Norsk Friluftsliv er derfor sterkt imot den foreslåtte endringen som gjør at konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet ikke lenger skal være et vurderingstema ved dispensasjoner. Vi støtter heller ikke endringen som fører til at statlige og regionale rammer og mål ikke lenger skal tillegges særlig vekt ved behandlinger av dispensasjoner.

Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regional planstrategi

Departementet foreslår å oppheve dagens krav til sentral godkjenning av regional planstrategi. Godkjenningen skal i dag gjøres av Kongen, men er delegert til departementet.

Norsk Friluftsliv har ingen sterke synspunkter på at den sentrale godkjenningen av den regionale planstrategien fjernes. Dette forutsetter imidlertid at planstrategien utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet og at planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn slik loven i dag krever. Det forutsettes også at planstrategiene ligger innenfor statlige rammer og mål.

Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

For å kunne gi dispensasjon i 100-metresbelte langs sjøen kreves det ifølge pbl fra 2009 at det er fastsatt i planen en byggegrense nærmere sjøen enn 100 meter. Departementet mener at dette kravet til byggegrense ikke gjelder for planer utarbeidet etter den tidligere pbl, altså

før 2009. Departementet foreslår derfor en lovfesting av departementets fortolkning som en del av overgangsbestemmelsene i loven.

Departementets syn i saken er sterkt i strid med sivilombudsmannens klare syn om at kravet til byggegrense må anses å gjelde for alle planer i strandsonen, også de fra før 2009. Det samme mener juristene Fredrik Holth og Nicolai Winge i sine utredninger og konklusjoner i «Kart og plan». Ut fra forarbeidet til den nye loven som ble vedtatt i 2009 støtter Norsk Friluftsliv dette synet.

Norsk Friluftsliv mener hensikten med bestemmelsen i § 1-8 er å hindre ytterligere byggeaktivitet i 100-meters beltet, og at dette skal gjelde alle planer. Vi mener derfor at bestemmelsen må gjelde både nye og gamle planer, og er derfor sterkt imot at departementets tolkning av loven gjøres gjeldende ved å ta inn dette i overgangsbestemmelsen, § 34-2. Vi mener at dette heller ikke er en forenkling, men heller er en kompliserende faktor der samme regler ikke gjelder for alle planer.

Frivillig sentral godkjenning for virksomheter som utarbeider private planforslag

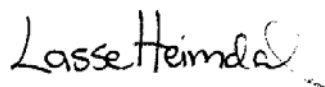
Det er fra ulikt hold påpekt at det er et behov en kvalifikasjonsvurdering av konsulenter og andre som fremmer private planforslag. Norsk Friluftsliv er enige i denne vurderingen.

Departementet foreslår at foretak og andre virksomheter som utarbeider private reguleringsforslag skal kunne dokumentere sine faglige kvalifikasjoner gjennom en sentral godkjenning.

Norsk Friluftsliv støtter et slikt forslag. Det er imidlertid viktig at det i en slik godkjenning settes krav til en kompetanse som gjør at den som utarbeider planforslaget har muligheter til å fange og opp vurdere de natur- og friluftslivinteressene som ligger i det aktuelle planområdet på en relevant måte. Det må også settes krav til kompetanse om medvirkning og hvilke regler som gjelder for dette, samt hva som skal til for å få med seg de frivillige natur- og friluftslivsorganisasjonene i prosessen (frivillige på fritiden).

Med vennlig hilsen

Norsk friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
rådgiver

Kopi: Klima- og miljødepartementet