



Til kommunal- og forvaltningskomiteen

08.01.2020

## Innspill til representantforslag 22 S (2020-2021) om å frata fylkesmannen og Statens vegvesen innsigelsesrett i plan- og arealsaker

Representantforslaget foreslår å fjerne en av bærebjelkene i dagens arealforvaltning ved å svekke statens innsigelsesrett i kommunal arealplanlegging. Forslaget begrunnes med at det er et lokaldemokratisk problem at statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) har innsigelser som en mulighet, og at «*fylkesmennene i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønnets*». Videre skriver forslagstillerne; «*Det kommer stadig rapporter om at fylkesmennene i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønnets, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnetsanvendelse*». Organisasjonene bak dette innspillet finner det betenkelig at en ikke henviser til hvilke rapporter det snakkes om. Spesielt, som vi vil argumentere for i dette innspillet, da både Riksrevisjonen og forskningsprosjektet EVAPLAN (evaluering av plan- og bygningsloven) påpeker at kommunene i dag **ikke** sikrer nasjonale interesser som naturmangfold, friluftsliv og jordvern i henhold til stortingets mål.

**Formålet med innsigelsesinstituttet er nettopp å sikre nasjonale og regionale interesser, som også er viktige demokratiske interesser. Av hensyn til bærekraftig utvikling og helhetlig arealforvaltning, herunder sikring av viktige natur- og friluftslivsinteresser og jordvern, ber Den Norske Turistforening, Naturvernforbundet, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Sabima, Norsk Friluftsliv, WWF Verdens naturfond, Bondelaget og Jordvern Norge om at komiteen og Stortinget avviser dette forslaget.**

Verden står overfor to eksistensielle menneskeskapte kriser: tap av naturmangfold og farlige, menneskeskapte klimaendringer. Ifølge Det internasjonale Naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold<sup>1</sup>. Samtidig viser Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer at måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene<sup>2</sup>. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Norge når knapt et eneste av de 20 internasjonale naturmålene, de såkalte Aichimålene (2010), som verdens land satte for 2020 når det gjelder bevaring av naturmangfold og bærekraftig bruk av biologiske ressurser<sup>3</sup>. Riksrevisjonen har også nylig rapportert om svært mangelfull oppfølging av FNs bærekraftsmål. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen i forsøk på å sikre økt verdiskapning.

<sup>1</sup> [IPBES tilstandsrapport for naturen](#)

<sup>2</sup> [Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer](#)

<sup>3</sup> [Naturens tilstand 2020 - vurdering av Norges innsats for å nå verdens naturmål](#)

Mange av arealinngrepene i Norge er resultat av kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og kommunale dispensasjonsvedtak. Det forekommer også store arealinngrep tilknyttet vind- og vannkraftutbygging og større samferdselsprosjekter, der statlig plan benyttes. Men ser man på dagens kommunale arealforvaltning, på tvers av kommune- og fylkesgrenser, er resultatet av den samlede arealbruken en fragmentert natur som blir stadig mer sårbar for endringer og hvor evnen til å levere livsnødvendige økosystemtjenester, herunder gode naturopplevelser og livskvalitet, stadig svekkes. Selv om vi har forpliktet oss til å stanse tapet av naturmangfold, forsvinner natur bit-for-bit og presset øker på økosystemer, naturtyper og artsmangfold (jf., Naturindeks for Norge (2020), Norsk Rødliste for naturtyper (2018) og Norsk Rødliste for arter (2015)).

Organisasjonene mener det er hensiktsmessig at arealplanlegging er en oppgave som kommunene har og bør ha. Samtidig er det viktig at kommunene har tilstrekkelige ressurser og kompetanse, og at innsigelsesmulighetene ikke svekkes, men heller styrkes, for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale hensyn blir ivaretatt i den kommunale planleggingen. Rapporter fra Riksrevisjonen<sup>45</sup>, forskningsprosjektet EVAPLAN og SSB-statistikk over dispensasjoner i strandsonen<sup>6</sup>, viser et behov for at statsforvalteren fortsatt må kunne kontrollere kommunene i planprosessene, og at denne muligheten bør styrkes, ikke svekkes. Gjennom innsigelser skal statsforvalteren sikre sammenheng i plansystemet ved å påse at statlige og regionale interesser blir ivaretatt og fulgt opp i den kommunale planleggingen, samt sikre et godt faglig og mest mulig oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til natur og friluftsliv i planprosesser.

Organisasjonene mener at forslaget innebærer en betydelig svekkelse av planarbeidet, muligheten for helhetlig arealforvaltning og sannsynligheten for å nå internasjonale miljø- og bærekraftsmål. Forslaget undergraver også selve intensjonen i plan- og bygningsloven om å fremme en «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Det er viktig å påpeke at statsforvalteren besitter verdifull natur-, klima- og friluftsfaglig kompetanse, noe som ofte er nedprioriterte ressurser på kommunalt nivå.

Komiteen og Stortinget må se på innsigelsesinstituttet i lys av dagens og fremtidens utfordringer med tap av naturmangfold og klimaendringer. Organisasjonene ønsker med dette innspillet spesielt å rette oppmerksomheten mot følgende punkter;

### **1. Manglende kompetanse og kapasitet i kommunene**

Kommunene får stadig større ansvar innenfor klima og naturforvaltning, uten at det følges opp med økte bevilgninger og nødvendige systemer som gjør at vi kan måle om hver enkelt kommune når målene vi setter for klimagassutslipp og bevaring av naturmangfold. Gjennom arbeidet med *Naturkampen* har Sabima samlet tilgjengelige naturdata fra kommunene, og rangert dem etter ti valg de har gjort som påvirker naturmangfoldet<sup>7</sup>. Denne kartleggingen synliggjør hvor lite vi vet om hvordan det står til med naturen i hver enkelt kommune og hvor stort ansvar som ligger hos

---

<sup>4</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge](#)

<sup>5</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker \(2019\)](#)

<sup>6</sup> [SSB-statistikk for bygging i strandsonen](#)

<sup>7</sup> [Sabima - Naturkampen](#)

kommunene til å stanse tapet. Ifølge en rekke forskningsrapporter og undersøkelser står det dårlig til med kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor natur, friluftsliv, plan og lovverk;

- Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge konkluderte med at arealutviklingen ikke bidro til å ivareta biologisk mangfold, friluftsliv produktive jordbruksressurser slik Stortinget hadde forutsatt. Riksrevisjonen pekte på et stort behov for kompetanseheving i kommunen på biologisk mangfold og bedre veiledning fra regionale myndigheter<sup>8</sup>.
- EVAPLAN, som er en evaluering av plan- og bygningsloven, viser at naturen, klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer ikke blir ivaretatt på tilfredsstillende måte i kommunene.
- Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling<sup>9</sup>.
- Rapporten fra Telemarkforskning viser også at en betydelig andel av kommunene har gamle kommunale planer, noe som bidrar til at det gis mange dispensasjoner, og at styringen og forvaltningen blir mer tilfeldig. I tillegg påpekes det at en betydelig andel av kommunene ikke synes å ha god kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne.
- Tall fra SSB<sup>10</sup> og Sivilombudsmannens gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy<sup>11</sup>, viser en utbredt dispensasjonspraksis i strandsonen og at en stor andel kommuner ikke ivaretar nasjonale og regionale verdier, til tross for at det er lovregulert gjennom byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. plan- og bygningsloven § 1-8.
- Kommunereformens nullpunktsanalyse beskriver den administrative, planfaglige situasjonen i de de minste kommunene, hvor nærmere 85 % hadde kun inntil ett årsverk innen samfunnsplanlegging, og inntil ett årsverk innen arealplanlegging<sup>12</sup>.
- En undersøkelse fra Menon Economics i 2019, på oppdrag fra Miljødirektoratet, viste at kommunenes konsekvensutredninger for klima og miljø i stor grad er mangelfulle. For eksempel ga kun 13 % av gjennomgåtte konsekvensutredninger begrunnelser for hvordan verdier, påvirkning og konsekvenser for miljø ble fastslått. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget<sup>13</sup>.

## **2. Hensynet til «det kommunale selvstyret»**

Det kommunale selvstyret har blitt styrket over lang tid, blant annet gjennom ny bestemmelse i forvaltningsloven § 34 annet ledd og innstramminger i bruken av innsigelser gjennom flere rundskriv til fylkesmennene.

---

<sup>8</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge](#)

<sup>9</sup> [Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning](#)

<sup>10</sup> [SSB-statistikk for bygging i strandsonen](#)

<sup>11</sup> [Sivilombudsmannens foreløpige rapport – dispensasjoner i strandsonen](#)

<sup>12</sup> [Kommunereformens nullpunktsanalyse](#)

<sup>13</sup> [Kvalitet på konsekvensutredninger i kommuneplanens arealdel](#)

Dette har skjedd til tross for Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering (2006-2007) konkluderte med at innsigelsesinstituttet, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker fra 2019 konkluderer med at<sup>14</sup>:

- bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging
- kommunene får nå mer gjennomslag enn før, selv om antall innsigelser har gått ned, og færre av de få som havner på departementets bord blir tatt til følge. Dette mener Riksrevisjonen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok.

I sin evaluering fant EVAPLAN ut at;

- innsigelsesmyndighetene opplever stor usikkerhet om når hensynet til lokalt selvstyre skal vektas. Dette skyldes blant annet at dette er mangelfullt begrunnet fra departementet.
- vi har ingen oversikt over hva innsigelsesinstituttet lar være å fremme innsigelse på, og dermed finnes det heller ingen oversikt over hvilke naturverdier som går tapt i slike saker.

Forslagsstillerne hevder at det er *«et lokaldemokratisk problem at fylkesmannen og Statens vegvesen har innsigelser som en mulighet. Dette sinker utviklingen av kommuner, det gir liten forutsigbarhet og virker som en hemsko på utvikling av både privat eiendom, næringsseiendom og kommunale områder»*. Organisasjonene vil her påpeke at hensynet til næringsutvikling og arbeidsplasser er viktige hensyn, men at disse må avveies mot for eksempel allmennhetens og kommende generasjoners interesser.

Innsigelsesinstituttet skal nettopp bidra til å ivareta fellesskapets interesser der dette er av vesentlig nasjonal eller regional betydning. Å innskrenke eller frata statsforvalterens innsigelsesmulighet er derfor en innskrenking av fellesskapets og enkeltpersoners rettsikkerhet. Mindre kontroll med kommunenes skjønnsutøvelse gjør det lettere å bygge ned natur. For natur- og friluftslivsverdier som er viktig for mange, vil dette være et stort tap. Vi vil også peke på at også før innstrammingene i innsigelsesinstituttet ble gjennomført av sittende regjering var andelen plansaker der innsigelse ble fastholdt svært liten; i størrelsesorden 1 prosent.

I forslaget argumenteres det for at kontrollmulighetene skal flyttes til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD), og dermed gjøre statsforvalteren overflødig i arealsaker. Vi mener det er urealistisk å forvente at KMD skal kunne ha tilstrekkelig oversikt over kommunale plan- og reguleringsaker. Dette grepet vil bidra til å distansere kontrollmyndighetene fra de kommunale arealsakene, og dermed bryte med nærhetsprinsippet som forslagstillerne selv argumenterer for. Statsforvalteren spiller også en viktig rolle i å veilede og ha dialog med kommunene i det fylket de har spesifikk erfaring med.

Kunnskapen om kommunens manglende kompetanse og kapasitet, samt Riksrevisjonens og EVAPLANs konklusjoner ifm. innsigelser, understreker behovet for en styrking og forsterkning av statsforvalterens ressurser og rolle. Statsforvalteren bør være en proaktiv og rådgivende

---

<sup>14</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker \(2019\)](#)

samarbeidspartner for kommunene tidlig i planprosessene, samtidig som det er et stort behov for en kontrollinstans som bidrar til rettsikkerhet for både natur og mennesker, likebehandling og tillit til forvaltningen. Det at det foreligger både rådgivende og kontrollerende funksjoner i statsforvalterens rolle, gir både en opplærende og en preventiv effekt. Dette vil bidra til at plan- og bygningsmyndighetene gjør et grundigere og bedre arbeid i beslutningsprosessen.

Med vennlig hilsen



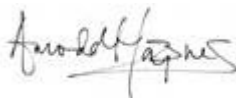
**Bente Lier**  
Generalsekretær i  
Norsk Friluftsliv



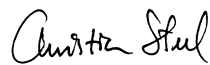
**Dag Terje Solvang**  
Generalsekretær i DNT



**Eldar Berli**  
Generalsekretær i NJFF



**Arnodd Håpnes**  
Fagleder i  
Naturvernforbundet



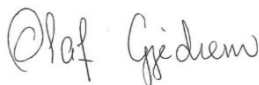
**Christian Steel**  
Generalsekretær i Sabima



**Karoline Andaur**  
Generalsekretær i WWF



**Sigrid Hjørnegård**  
Generalsekretær i  
Bondelaget



**Olaf Gjedrem**  
Leder i Jordvern Norge