

10. april 2019

Til medlemmene av kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innspill til Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Riksrevisjonens undersøkelse av innsigelser etter plan- og bygningsloven

Miljø- og frilufsorganisasjonene er sterkt bekymret for utviklingen Riksrevisjonen peker på i sin rapport, og støtter de konklusjoner som trekkes. Vi vil anbefale at det gjøres flere tiltak i forvaltningen for å sikre at nasjonalt og regionalt viktige interesser blir ivaretatt, spesielt knyttet til naturmangfold og friluftsliv.

Organisasjonene har observert, i likhet med Riksrevisjonen, at det er flere tilfeller nå enn før der departementet ikke tar fylkesmannens innsigelser til følge. Det medfører en stadig nedbygging av viktige natur- og friluftslivinteresser.

Våre viktigste innspill:

- Sikre at nasjonalt og regionalt viktige interesser blir ivaretatt, spesielt interesser for naturmangfold og friluftsliv. Sikre at innsigelsesinstituttet fungerer etter lovgivers intensjoner, og presisere at dersom nasjonale og vesentlige regionale interesser blir berørt av en plan skal det gis innsigelse.
- Planer der nasjonale og vesentlige regionale interesser er berørt må gjennomgås. Alle fylkesmenn må foreta en gjennomgang av saker de siste to år for å få en oversikt over hvorvidt viktige interesser har gått tapt.
- Det er behov for å innføre krav om arealregnskap for å føre kontroll med sumeffekten av bit-for-bit utbygging. Et arealregnskap vil belyse aggregerte effekter for naturmangfold og klima.
- Gi myndighet gjennom plan- og bygningsloven slik at regionale planer blir juridisk bindende.
- Gjennomgå dispensasjonspraksisen i norske kommuner, og stramme inn praksisen slik at dispensasjoner ikke bidrar til å undergrave nasjonale interesser som er innarbeidet i vedtatte planer.
- Det må utarbeides virkemidler for å sikre at kommunene har nødvendig kapasitet og (tilgang på nødvendig) kompetanse og utarbeide retningslinjer for politikerkontakt i samarbeid med kommunestyrene, for å styrke politikeropplæring innenfor natur og friluftsliv.
- Det er stort behov for å styrke naturmangfoldets rettsvern: Gjennom mer presise arealbruksbegrensninger og generelt forbud mot planer og tiltak som kan føre til vesentlige eller irreversible miljøskader.

Hvorfor er innsigelsesinstituttet viktig?

Innsigelsesinstituttet er mekanismen som statlige og regionale myndigheter har for å sikre at planer som kan true nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt. Arealendringer truer over 80 prosent av de trua artene i Norge. For å hindre tap av naturmangfold er det behov for flere tiltak og sterkere virkemidler. I en [ny rapport](#) fra Norsk institutt for naturforskning (NINA) kommer det frem at våre mest trua arter ikke er godt nok sikret.

Med den utviklingen vi ser for naturmangfold og friluftsliv i Norge i dag, ville vi forvente at **myndighetene satte i verk sterkere tiltak, og tok i bruk flere og strengere virkemidler** fremfor å gjøre det enklere å lage planer i strid med viktige nasjonale interesser.

Riksrevisjonen har vurdert dette temaet ved flere anledninger. I 2007 konkluderte Riksrevisjonen med 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.» ([«Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge» Dokument nr. 3:11 \(2006-2007\)](#))

Riksrevisjonens kontroll fem år etter konkluderer med:

«Det er gjort flere grep for å sikre bærekraft, blant annet vedtakelsen av nml. og pbl.» men: *«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 oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget» Dokument 3:1 \(2010–2011\)](#))

Riksrevisjonens hovedfunn

- Innsigelsesinstituttets betydning som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er svekket:
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar få innsigelser til følge
- Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser.
- Fylkesmennesenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet.
- Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser er av varierende kvalitet.
- Det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser.

Forskning bekrefter Riksrevisjonens funn

Det fireårige forskningsprosjektet [«Evaluering av plan- og bygningsloven»](#) (EVAPLAN 2008), ledet av NIBR, konkluderte i 2018 med at plan- og bygningsloven i liten grad sikrer at hensyn til naturmangfold og klima blir ivaretatt.

EVAPLAN 2008 finner at kontrollfunksjonen som innsigelsesinstituttet skal ivareta er svekket og at dette virker inn på kommunal planlegging. Etter rundskrivene fra regjeringen kan man se en nedgang i antall innsigelser. En årsak kunne vært at planene har blitt bedre, og at det samarbeides mer mellom kommuner og med innsigelsesmyndighetene. Forskerne i EVAPLAN fant imidlertid at det var grunn til å stille spørsmål ved om planene faktisk har blitt bedre eller om nedgangen i antall innsigelser også har andre årsaker.

Hovedfunn fra EVAPLAN 2008:

- 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.

Manglende kompetanse og kapasitet i kommunen – vektlegging av lokalt selvstyre

At kommunene skal legge vekt på det lokale selvstyret har blitt en viktig føring for arealpolitikken. Undersøkelser viser at det er stor usikkerhet om hva det innebærer at «lokalt selvstyre» skal vektlegges. Det er behov for å klargjøre hvilke elementer som skal vektlegges i vurderingene, og når det lokale hensynet skal veie tyngre enn natur og friluftsliv.

EVAPLAN 2008 uttaler følgende:

«Det er stort behov for presisering av når/hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veie mot naturverdier/ jordvern/ klimautslipp», «Det bør være rettslig krav om begrunnelse i departementets innsigelsesavgjørelser og av hvorfor «lokalt selvstyre» tillegges/ikke tillegges vekt i avskjæringsavgjørelser.»

Kommunene har et stort ansvar for å ivareta og forvalte naturmangfoldet. Forskning viser at mangel på miljøkompetanse og kapasitet svekker muligheten for å ivareta kommunens ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte (EVAPLAN 2008). Dette kan få negative følger for kommunens innbyggere og en lang rekke sektorer, inkludert et unødvendig høyt konfliktnivå. I Nasjonal handlingsplan for naturmangfold (2016) bekreftes også dette, og regjeringen sier den vil styrke miljøkompetansen i kommunen gjennom økt veiledning og pilotprosjekt for kommunedelplan for naturmangfold (evaluering av denne var ventet i utgangen av 2018).

Dette kommer også fram i regjeringens «Handlingsplan for friluftsliv» fra 2018 der det blant annet står at «det er viktig for regjeringen at friluftsliv får en bredere plass ved kommunal- og regional planlegging», og svaret på hvordan det skal skje er i stor grad behov for bedre veiledning av kommunene.

Tilstrekkelig fagkompetanse og god nok kapasitet i kommunen er et viktig grep også for å sikre lokaldemokratiet. Organisasjonene observerer at det er mange kommuner som gjør en god jobb for å sikre natur- og friluftslivinteresser, slik som kommuner som har anlagt egen markagrense eller utviklet kommunedelplaner for naturmangfold.

Granavolden-plattformen sier følgende når det gjelder kompetanse:

«Kommunene er en av bærebjelkene i folkestyret og velferdssamfunnet. Kommunestrukturen må tilpasses dagens og fremtidens utfordringer. Større og sterkere kommuner kan gi bedre velferdstjenester, en mer bærekraftig samfunnsutvikling og et sterkere lokalt selvstyre. Kommunereformen må derfor fortsette, gjennom positive insentiver og verktøy for gode lokale prosesser.»

Organisasjonene mener at for å styrke det lokale selvstyret er det nødvendig med en satsing på miljø- og friluftslivskompetanse i kommunene.

Arealregnskap

For å styrke arealplanleggingen mener organisasjonene det er behov for å iverksette tiltak som kan bidra til at planvedtak gjøres på et sterkest mulig faggrunnlag. Vi mener det bør stilles krav om at alle kommuner utarbeider **arealregnskap** som gir oversikt over arealendringer, behov for kartlegging, status for økologisk tilstand, behov for restaurering og trender for naturmangfoldet i kommunene.

EVAPLAN 2008 har foreslått å innføre arealregnskap som et verktøy i planleggingen for å sikre naturmangfoldinteresser, og kontroll av sumeffekten av bit-for-bit utbygging:

«Arealregnskap vil belyse aggregerte effekter for naturmangfold og klima».

I handlingsplan for naturmangfold uttaler regjeringen at

«det er viktig å kunne følge med på utviklingen og regjeringen vil derfor sørge for at kommunene rapporterer tillatelser gitt til arealendringer i våtmark på samme måte som nydyrking.»

Videre fastslår handlingsplanen også en rekke punkter der regjeringen ønsker at kunnskapen om naturen skal bli bedre og lettere tilgjengelig. Flere av disse berører kommunenes forvaltning direkte og vil være avhengig av økt kompetanse i kommunene, for eksempel økologisk grunnkart, kartdatabase og nasjonal areal- og miljøstatistikk, og en eventuell utvikling av analyseverktøy til bruk i planlegging.

Forslag fra EVAPLAN 2008 for å sikre naturens rettsvern:

- 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.

Forslag til merknader for oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler KMD å:

- **Vurdere om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser som innsigelsesinstituttet skal sikre**

Det er helt avgjørende at Kontroll- og konstitusjonskomiteen følger opp denne anbefalingen. Det må ikke være tvil om hvorvidt dagens praktisering kan få negative konsekvenser for natur og friluftsliv. Riksrevisjonen konkluderer med at styringssignalene fra regjeringen har gjort at innsigelsespraksisen ikke bare er tydeliggjort, men også strammet inn. Mens departementet i perioden 2010–2013 tok 43 prosent av innsigelsene til følge, ble kun 22 prosent av innsigelsene tatt til følge i perioden 2014–2017 – til tross for at antall innsigelser var vesentlig lavere. Dette mener organisasjonene gir et sterkt signal til kommunene om at innsigelsesmyndighetene ikke har den tyngden det tidligere hadde. Det går fram at fagdirektoratene gir faglige begrunnelser som støtter innsigelsene, men at fagdepartementene i sine konklusjoner i flere tilfeller legger større vekt på hensynet til det lokale selvstyret enn på de faglige begrunnelsene. I saker der et fagdepartement ikke gir støtte til innsigelsen, gjør normalt heller ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet dette. At faglige begrunnelser ikke blir tillagt vekt er sterkt bekymringsverdig.

Organisasjonenes forslag til merknader:

- Komiteen ber regjeringen gjennomgå planer der nasjonale og vesentlige regionale interesser er berørt, og at alle fylkesmenn blir bedt om å foreta en gjennomgang av saker de siste to år for å få en oversikt over hvorvidt viktige interesser er oversett.
- Komiteen ber regjeringen presisere ovenfor kommuner når og hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veie mot hensynet til naturverdier/ jordvern/ klimautslipp/friluftsliv.
- Komiteen ber regjeringen trekke tilbake innstramningen av innsigelsesinstituttet, og presisere at dersom nasjonale og vesentlige regionale interesser blir berørt av en plan, skal det i tråd med forarbeidene til plan- og bygningsloven gis innsigelse.
- Komiteen presiserer at faglige begrunnelser skal tillegges særlig vekt i planavgjørelser.
- Komiteen mener at for å sikre ivaretagelse av verdifulle natur- og friluftslivområder må regionale planer gjøres regionale juridisk bindende. Det vil både gjelde for temaplaner (marka – fjellområder - naturmangfold), statlige planretningslinjer for fjellområder og konsepter for helhetlig forvaltningsplaner av natur.
- Komiteen ber regjeringen stille rettslig krav om begrunnelse i departementets innsigelsesavgjørelser. Videre skal det også være rettslig krav til begrunnelse av hvorfor «kommunalt selvstyre» tillegges/ikke tillegges vekt i avskjæringsavgjørelser.
- Komiteen ber regjeringen utarbeide virkemidler som skal sikre at kommunene har nødvendig kapasitet og (tilgang på nødvendig) kompetanse. Videre ber komiteen regjeringen utarbeide retningslinjer for politikerkontakt i samarbeid med kommunestyrene, for å styrke politikeropplæring innenfor natur og friluftsliv.
- Komiteen ber regjeringen utarbeide retningslinjer som stiller krav om at alle kommuner skal utarbeide kommunedelplan for naturmangfold og fullføre / revidere kartlegging og verdsetting av alle sine friluftslivsområder. Dette vil være viktig for å sikre at kommunene har kunnskap om hvor de nasjonale interessene er.

- Komiteen ser med bekymring at det ikke finnes verktøy for å føre kontroll på sumeffekten av arealplaner. Det er et stort behov for kontroll av sumeffekten av bit-for-bit utbygging. Komiteen vil påpeke at å utvikle arealregnskap i kommunen vil kunne belyse aggregerte effekter for naturmangfold, klima og friluftsliv. Videre mener komiteen at det må stilles krav til utarbeidelse av arealregnskap i kommunen.
- Komiteen mener naturmangfoldets rettsvern må styrkes, og ser at det er behov for å utrede virkemidler for mer presise arealbruksbegrensninger, generelt forbud mot planer og tiltak som kan føre til vesentlige eller irreversible natur- og miljøskader.
- Komiteen vil presisere at man i arealplanleggingen skal følge beslutningshierarkiet strengt: Unngå, avbøte, kompensere, restaurere.
- Komiteen ser med bekymring at metodikk for samlet belastning etter naturmangfoldloven § 10 ennå ikke er utviklet, og ber regjeringen få fortgang i å utvikle dette.
- Komiteen mener det må stilles krav til kartlegging av stier og annen grønnstruktur i områder som planlegges utbygd, og lovfeste at stiforbindelser og viktige grønnstrukturer ikke bør brytes.

Riksrevisjonen anbefaler KMD å:

- **Sørge for at fylkesmennenes samordning av innsigelser ivaretar kravene til åpenhet og forutsigbarhet**

Regjeringens prioriteringer synliggjøres når avgjørelser treffes av statsråden i innsigelsessaker. Det kan dermed også drives kontroll med om prioriteringene er i tråd med lovgivers intensjoner, og om avgjørelsene er forsvarlig begrunnet. Sett hen til lovgivers intensjoner er den avskjæringsadgangen som er gitt fylkesmannen særlig problematisk (EVAPLAN 2008). I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) legges følgende til grunn: «*Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.*»

Organisasjonenes forslag til merknader:

- Komiteen ber regjeringen gå gjennom retningslinjer for samordning av innsigelser.
- Komiteen ber regjeringen gjøre en juridisk vurdering av om fylkesmannens samordning er i tråd med lovgivers intensjon.

Riksrevisjonen anbefaler KMD å:

- **Iverksette tiltak for å veilede fylkeskommunene, kommunene og innsigelsesmyndighetene for å sikre at regionalt planforum fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven, og sikre en mer enhetlig praktisering av planforum mellom regionene.**

Ifølge formålsbestemmelsen skal planlegging etter plan- og bygningsloven sikre demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Alle offentlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. Riksrevisjonen vurderer det slik at fylkesmennenes samordning av innsigelser, og dialog med andre statlige myndigheter for å løse innsigelser, har ført til prosesser som ikke tar nok hensyn til lovens krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessene.

Organisasjonenes forslag til merknader:

- Komiteen ber om at det sikres at Forum for natur og friluftsliv (FNF), som representant for miljø- og friluftslivsorganisasjonene og deres allmenne interesser, får fast plass i regionalt planforum
- Komiteen ber regjeringen iverksette tiltak for å veilede fylkeskommunene, kommunene og innsigelsesmyndighetene for å sikre at regionalt planforum fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven

Riksrevisjonen anbefaler KMD å:

- **Sørge for bedre styringsinformasjon om innsigelser gjennom tydeligere krav til fylkesmannens rapporter og å bidra til å forbedre kvaliteten på KOSTRA-tallene om innsigelser**

Undersøkelsen viser at KOSTRA-tallene om innsigelser har varierende kvalitet. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om utviklingen i bruken av innsigelser over tid. En gjennomgang av årsrapportene fra fylkesmennene viser at rapporterte tall om innsigelser ikke er sammenlignbare. Årsaken er at det ikke har vært tydelig nok hva som skal rapporteres. Etter Riksrevisjonens vurdering er den styringsinformasjonen som finnes om både innsigelser og dispensasjoner ikke av god nok kvalitet til at departementet kan få god oversikt over utviklingen på disse områdene.

Organisasjonenes forslag til merknader:

- Komiteen ser at det er behov for å utvikle bedre indikatorer på konvertering/omdisponering av friluftsliv- og naturområder. Komiteen ber regjeringen revidere KOSTRA-rapportering på natur, klima og friluftslivverdier i henhold til indikatorer. Disse indikatorene kan fungere som gode verktøy for utvikling av arealregnskap for kommunen. Kommunen må til enhver tid ha oversikt over hvilke nasjonale og vesentlig regionale verdier de har for å kunne si hvordan arealplaner vil påvirke disse.
- Komiteen ber regjeringen sørge for at det i KOSTRA skal rapporteres inn årsverk kommunen bruker på natur, klima og friluftsliv. Det er i dag ingen oversikt over hvilken kapasitet og kompetanse kommunen har innen disse fagfeltene.
- Komiteen ser at det er behov for å styrke kunnskap og beslutningsgrunnlag om natur og friluftsliv. Det er behov for å utvikle bedre verdsettingssystemer for natur og friluftsliv, samt stille sterkere krav til konsekvensutredninger og til kartlegging
- Komiteen ser et potensial i at «Fagsystemet for god økologisk tilstand» utvikler indikatorer som gjør det mulig for kommunen å rapportere inn arealbruksendringer gjennom KOSTRA. Det vil gjøre det mer forutsigbart og effektivt for å nå forvaltningsmål for økosystemene.

Riksrevisjonen anbefaler KMD å:

- **Sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis.**

KOSTRA viser at det i 2017 ble innvilget over 15000 dispensasjoner. Tallene er basert på rapportering fra 352 kommuner, og de reelle landstallene er høyere. Innvilgede dispensasjoner utgjør om lag 20 prosent av alle innvilgede byggesøknader. Undersøkelsen viser at små kommuner med lite planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle planer gir flest dispensasjoner. Mye bruk av dispensasjoner kan svekke legitimiteten til arealplanene og vedtakene som treffes i planprosessene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i sitt svarbrev til rapporten at

et stort omfang av dispensasjoner kan bidra til å undergrave nasjonale interesser som er innarbeidet i vedtatte planer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det et behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser.

Organisasjonenes forslag til merknader:

- Komiteen ber regjeringen gjøre en gjennomgang av dispensasjonspraksisen i norske kommuner, slik at dispensasjoner ikke bidrar til å undergrave nasjonale interesser som er innarbeidet i vedtatte planer.
- Komiteen ber om at rapporteringskrav for dispensasjon må utformes slik at det er mulig å skille mellom hvilke formål det er dispensert fra plan.
- Komiteen ser med bekymring at det er i ferd med å etablere seg en praksis der dispensasjon fra plan fungerer som et reelt planverktøy.

Vennlig hilsen

Maren Esmark, generalsekretær, Naturvernforbundet
Hans Erik Lerkelund, fagsjef naturforvaltning, Norsk friluftsliv
Bård Vegar Solhjell, Generalsekretær, WWF Verdens naturfond
Dag Terje Klarp Solvang, generalsekretær, Den norske turistforening
Eldar Berli, generalsekretær, Norges Jeger- og Fiskerforbund
Christian Steel, generalsekretær, Sabima