

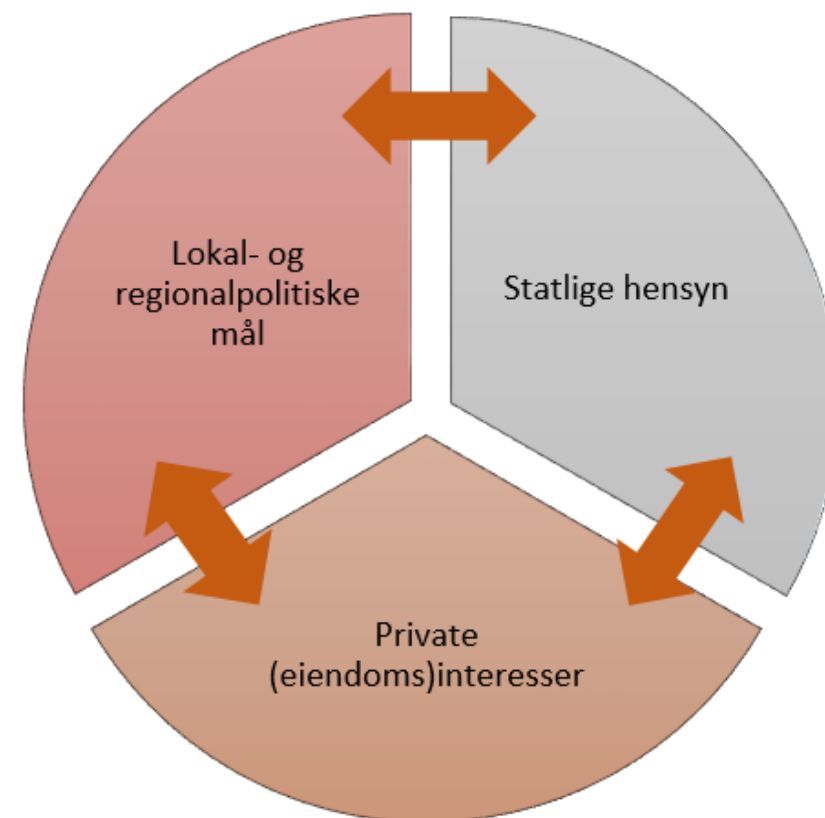
Oppsummeringer fra evalueringen av plan- og bygningsloven

Gro Sandkjær Hanssen, NIBR-OsloMet

Pbl (2008) Intensjoner

Prosesslov med prosesskrav –
Sektorovergripende og sektornøytral

- En felles arena for sektorer og interesser
- Samordning og helhetsvurderinger
- Bærekraftig utvikling
- Utvikling gjennom plan – ikke sporadiske enkeltavgjørelser
- Redskap for demokratisk styring
- Balansere lokal, regional og nasjonalt demokrati med private interesser
- Forene samfunnsplanlegging og arealplanlegging
- Flexibilitet, effektivitet, enkel å bruke



Lovens formål (§ 1-1)

SAMORDNE statlige,
regionale og
kommunale oppgaver

**ESTETISK
UTFORMING** av
omgivelsene

Sikre **ÅPENHET,
FORUTSIG-
BARHET** og
MEDVIRKNING

**UNIVERSELL
UTFORMING**

Fremme **BÆREKRAFTIG
UTVIKLING** til beste for den
enkelte, samfunnet og
framtidige generasjoner

GI GRUNNLAG for
vedtak om vekst
og vern

**BARN OG
UNGES
OPPVEKST-
VILKÅR**

Lovens formål (§ 1-1)

SAMORDNE statlige,
regionale og
kommunale oppgaver

**ESTETISK
UTFORMING** av
omgivelsene

Sikre **ÅPENHET,
FORUTSIG-
BARHET** og
MEDVIRKNING

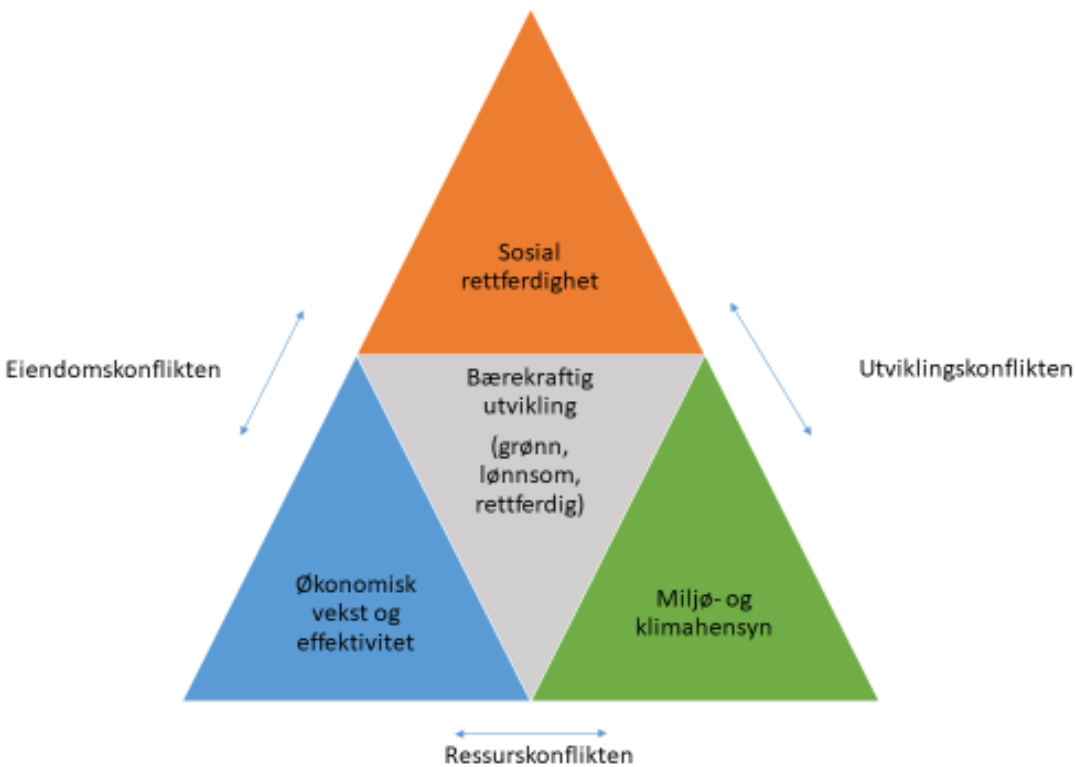
**UNIVERSELL
UTFORMING**

Fremme **BÆREKRAFTIG
UTVIKLING** til beste for den
enkelte, samfunnet og
framtidige generasjoner

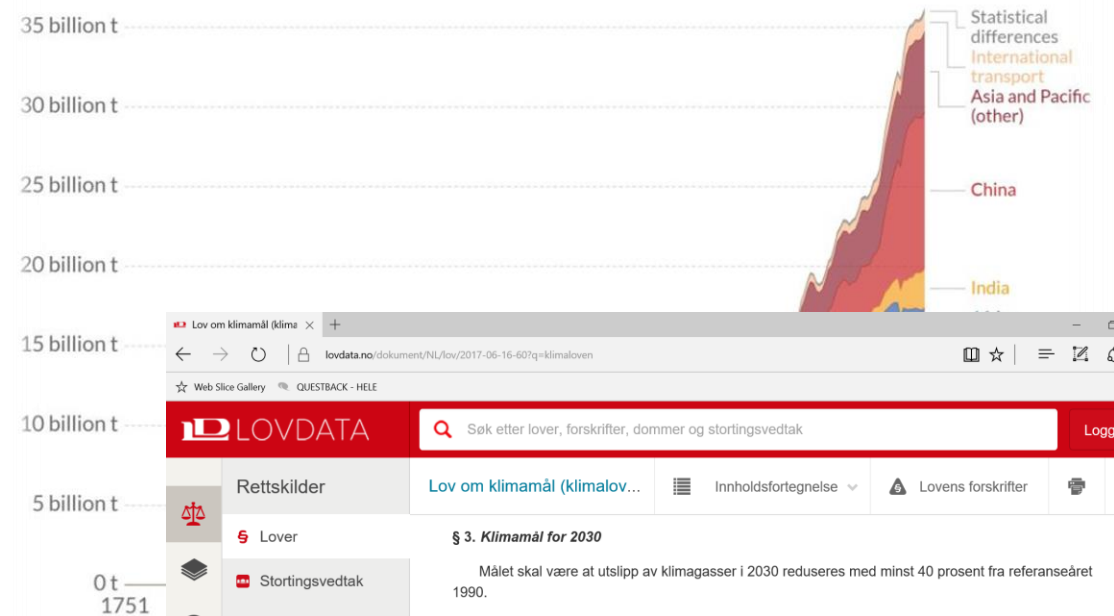
GI GRUNNLAG for
vedtak om vekst
og vern

**BARN OG
UNGES
OPPVEKST-
VILKÅR**

Lovens forståelse av bærekraftig utvikling



Annual total CO₂ emissions, by world region



Source: Carbon Dioxide Emissions from Fossil Fuels, Cement, and Other Industrial Processes, OurWorldInData.org

Som grafen viser har klimaendringer skjedd

LOVDATA

Søk etter lover, forskrifter, dommer og stortingsvedtak

Logg inn

Rettskilder

- Lover
- Stortingsvedtak
- Sentrale forskrifter
- Lokale forskrifter
- Norsk Lovtidend
- Norges traktater
- Dommer

§ 3. Klimamål for 2030

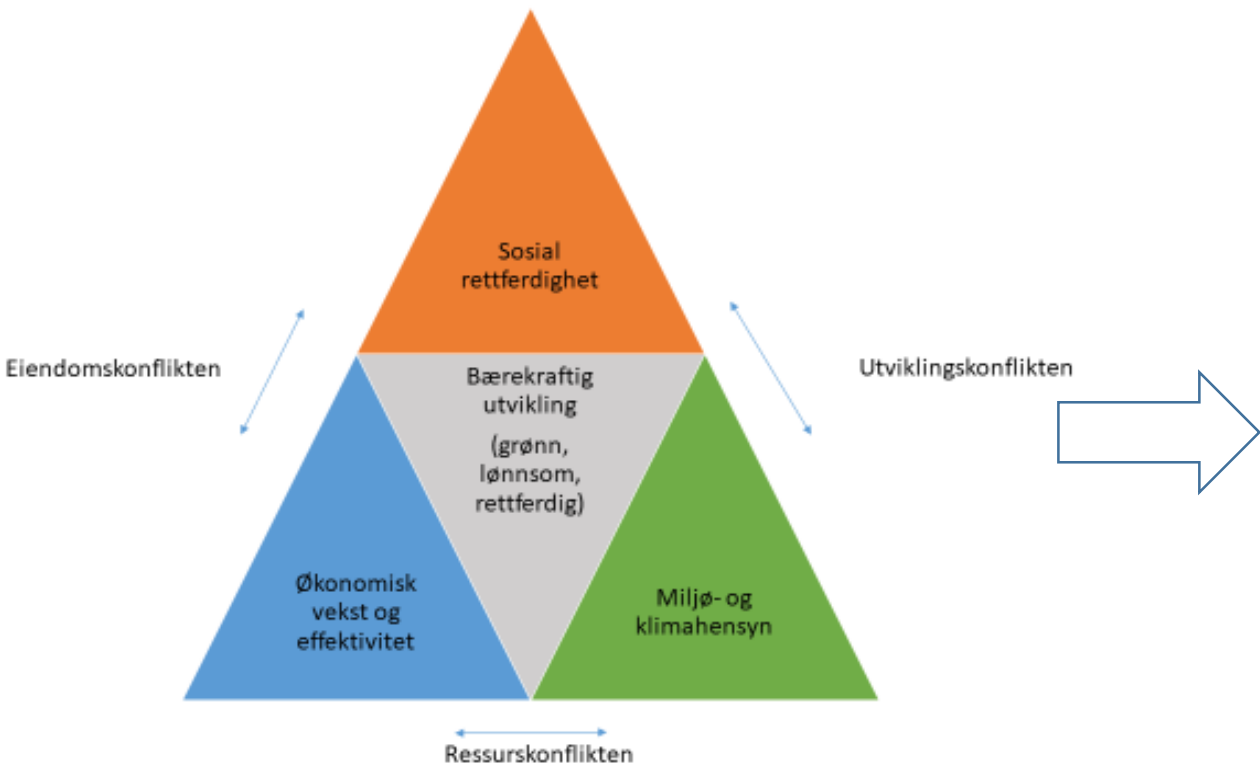
Målet skal være at utslipp av klimagasser i 2030 reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990.

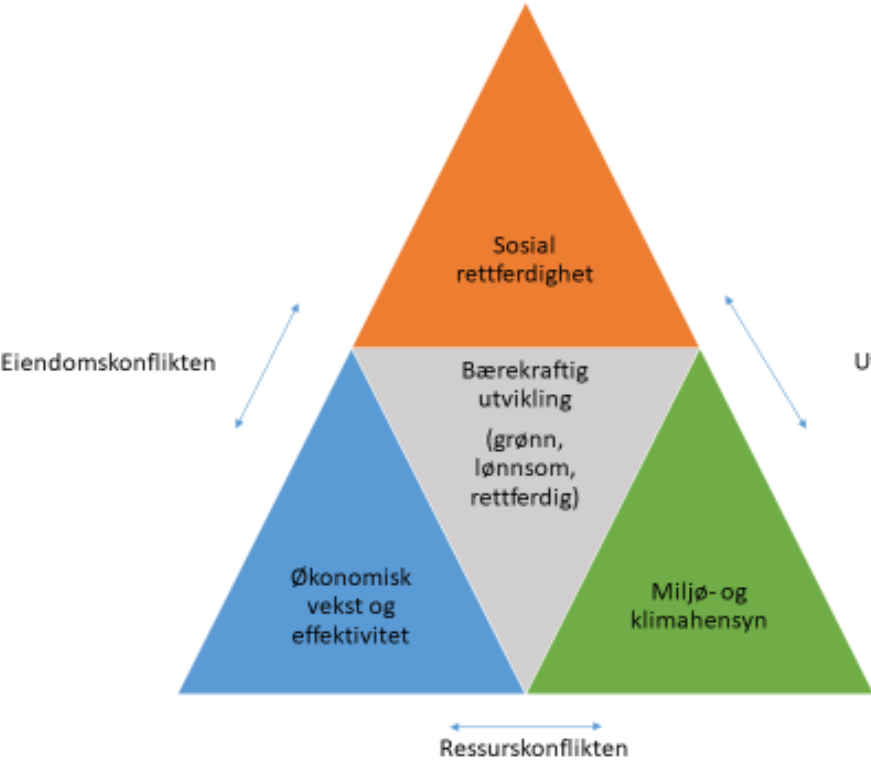
§ 4. Klimamål for 2050

Målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

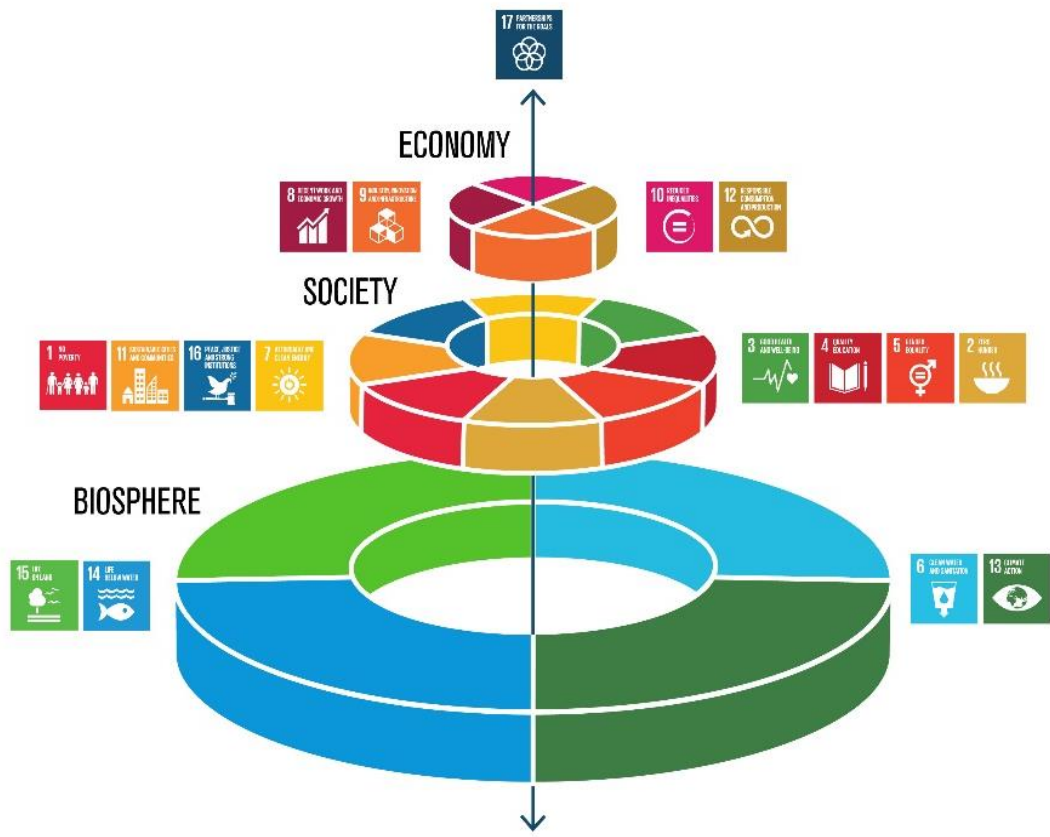
Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.

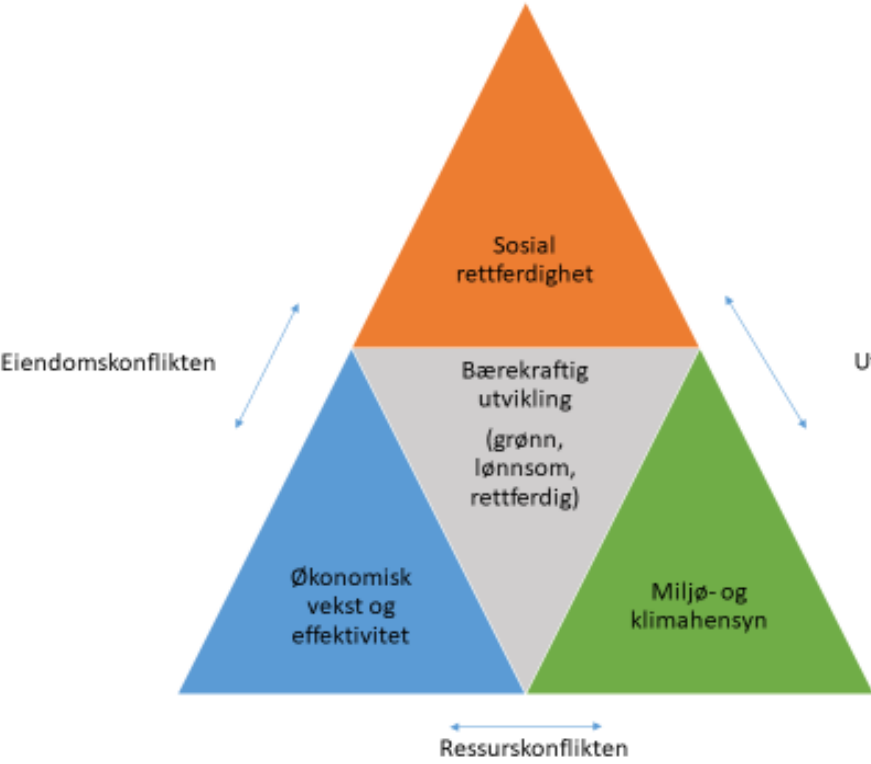
Lovens forståelse av bærekraftig utvikling



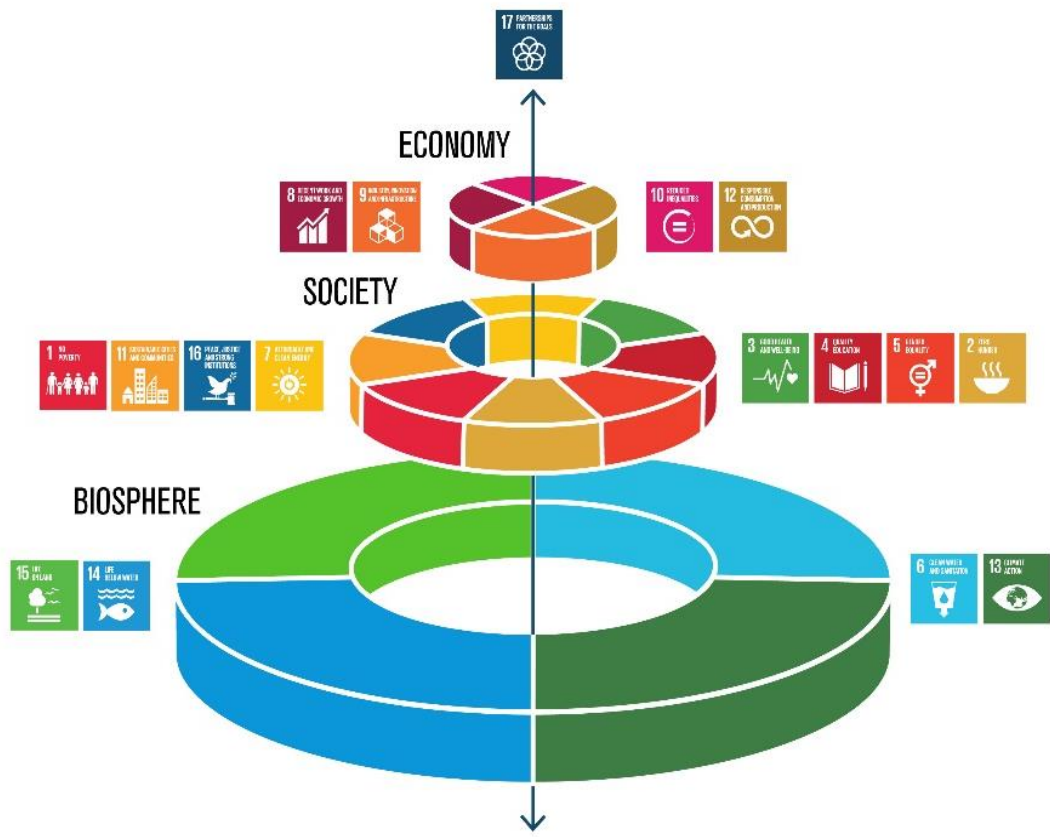


Utviklings konflikten

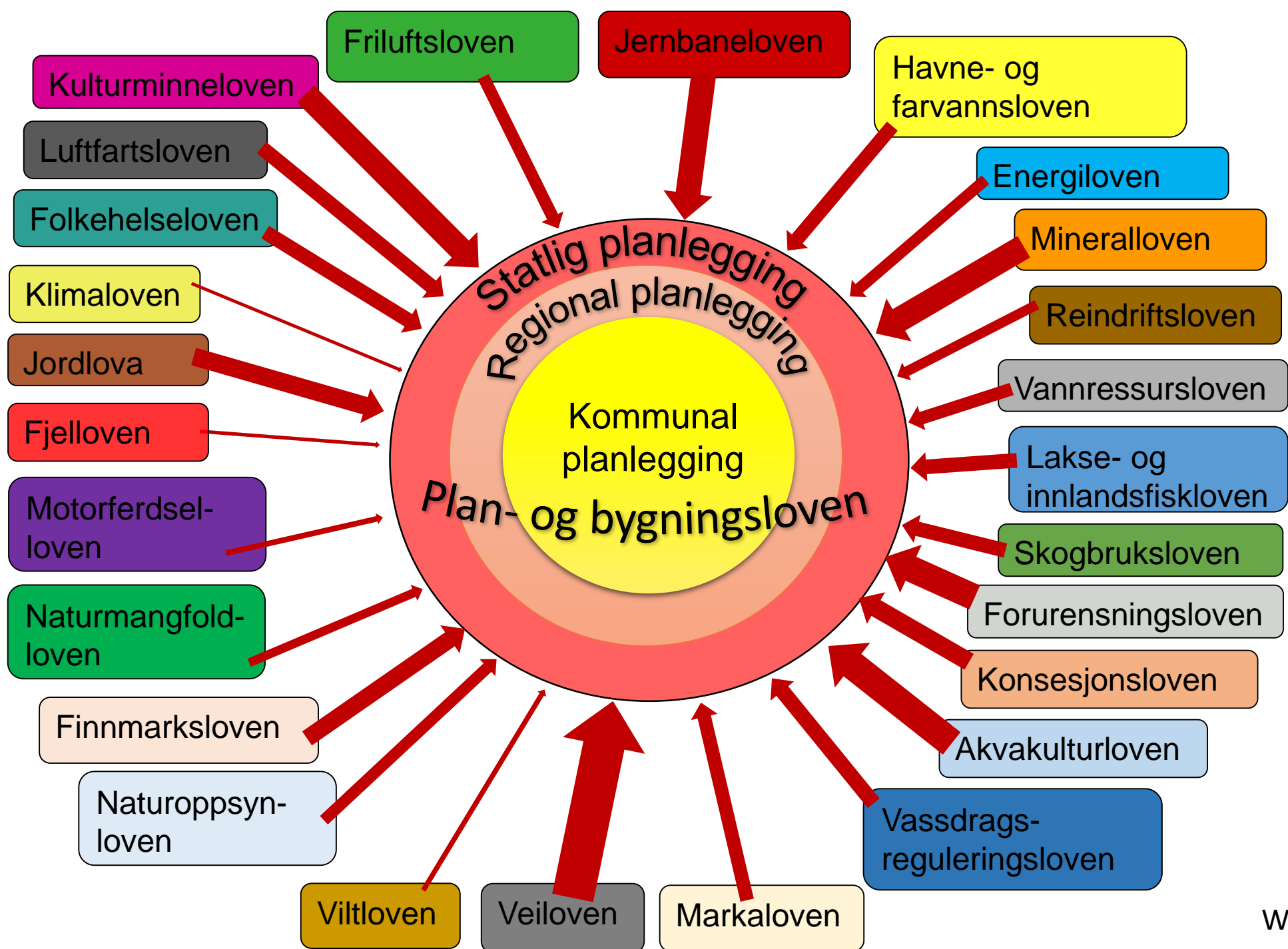




Balansering



Klima/miljømessig bærekraft er plattformen

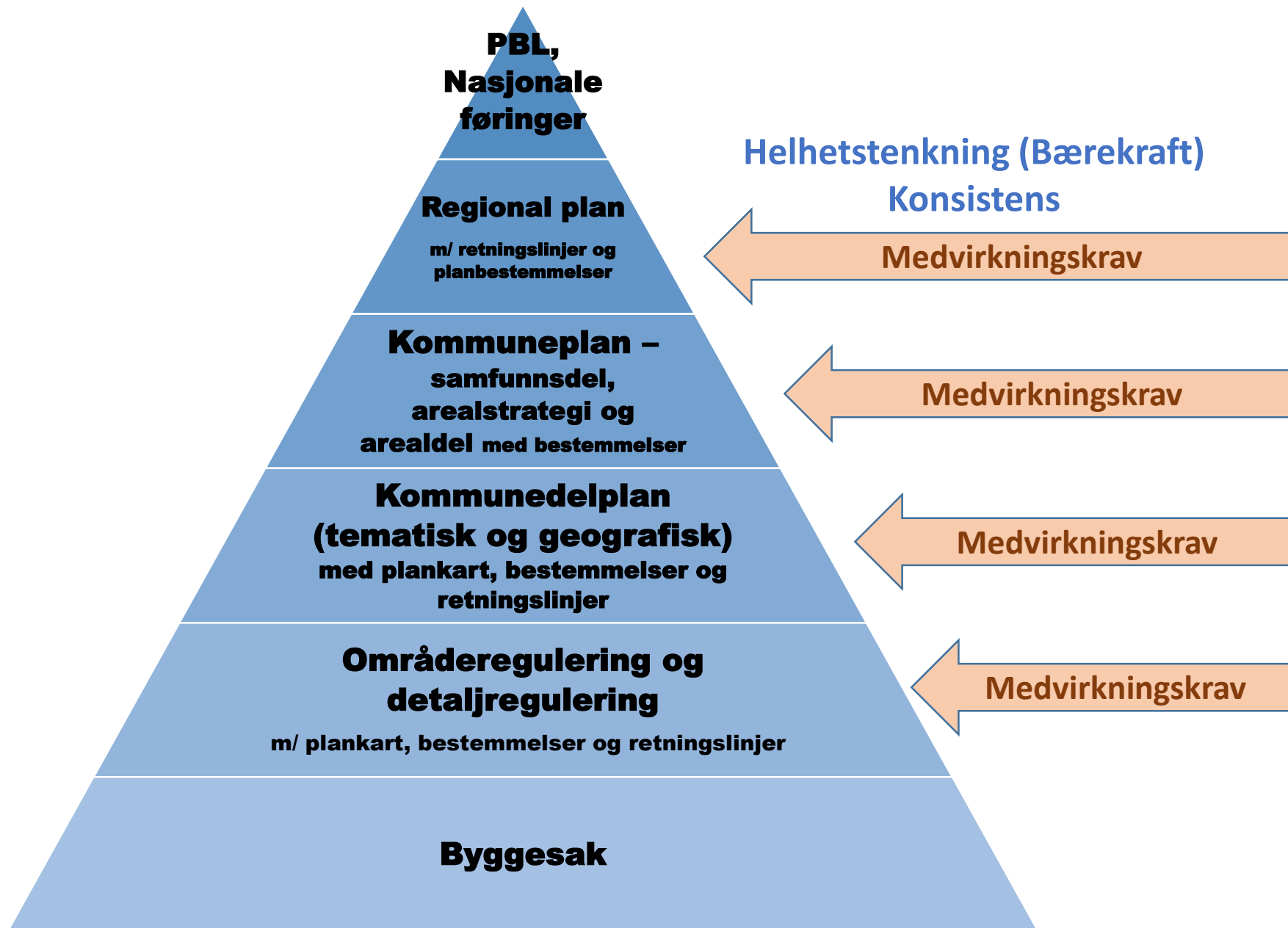


Konsistenstankegangen i pbl (2008)



Helhetstenkning (Bærekraft)
Konsistens

Grunnprinsipp: Overordnede, trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer



Grunnprinsipp: Overordnede, trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer

Betydningen av involvering og medvirkning

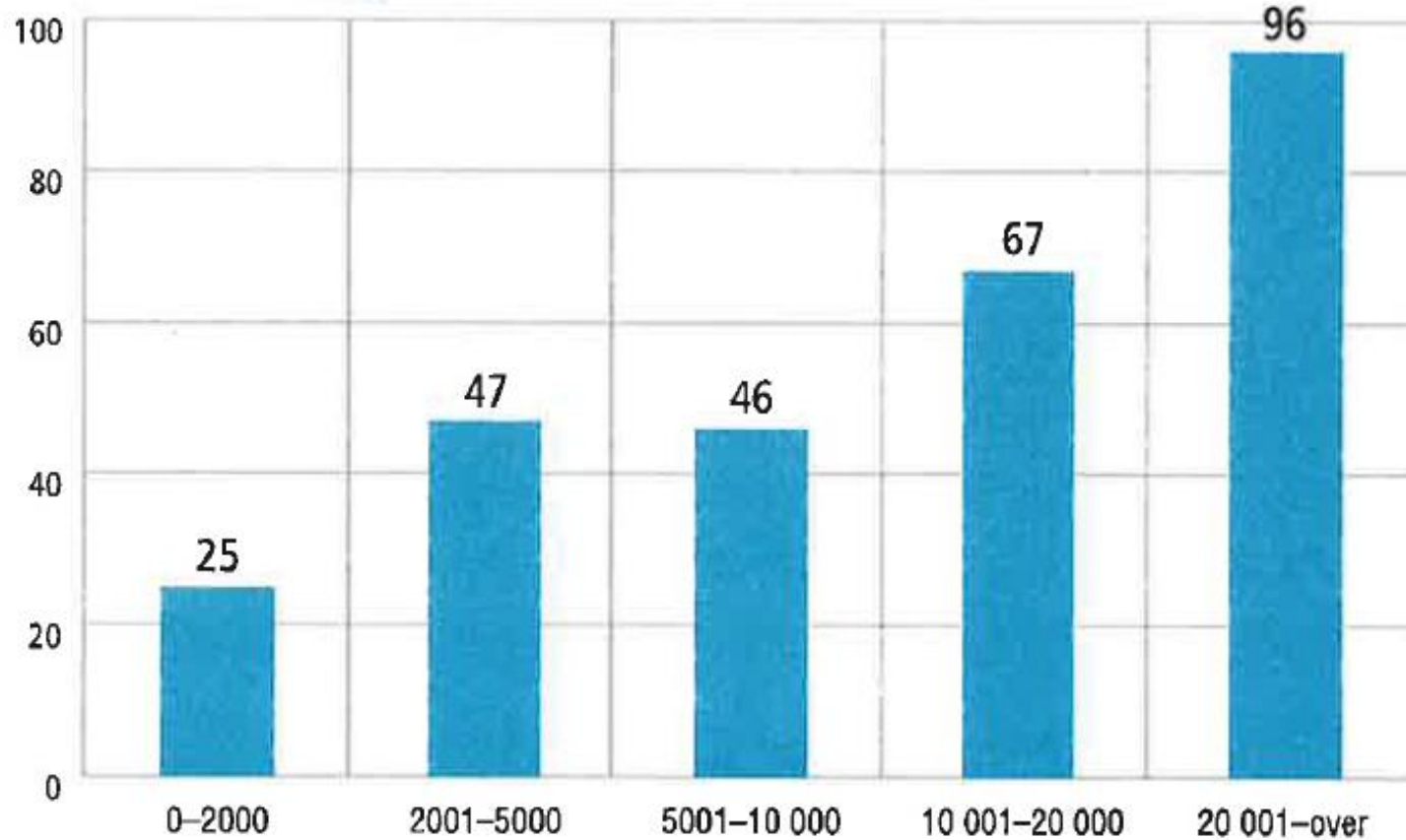


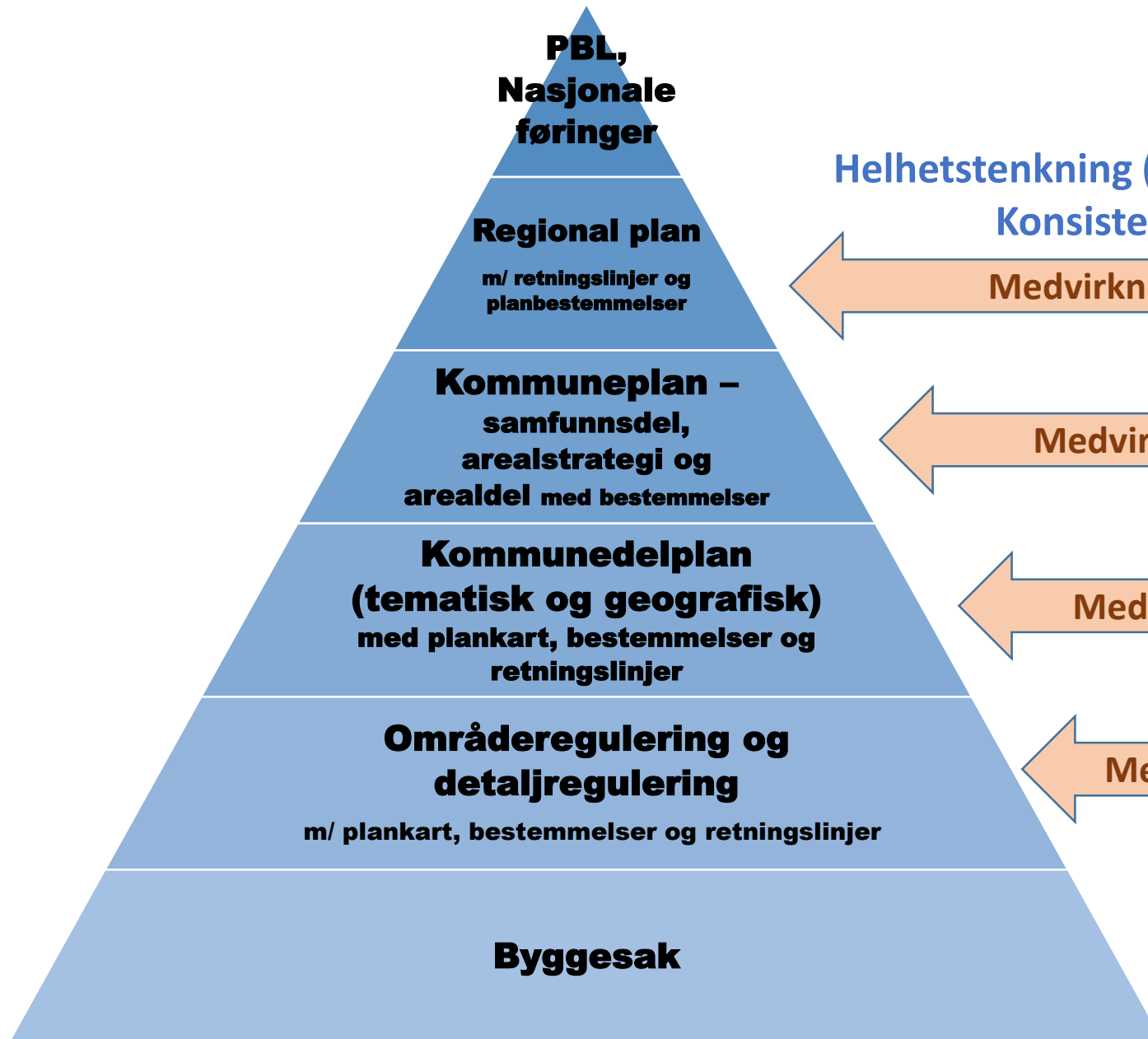
- Med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser.
- Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin framtid

(Planlovutvalget i NOU 2001:7:130)

Lovens intensjon om medvirkning er ikke godt nok ivaretatt i kommunenes planpraksis

Har kommunen ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår (§ 1-1) i planarbeidet?





Helhetstenkning (Bærekraft)

Konsistens

Medvirkning

Medvirkning

Medvirkning

Medvirkning

Hvorfor er det så viktig?

- Lokal kunnskap
- Bedre resultat
- Mer demokratiske prosesser
- Tillit og legitimitet til
 - planleggeren
 - lokalpolitikerne
 - kommunen som arealmyndighet
- Bygge medborgerskap

Grunnprinsipp: Overordnede, trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer

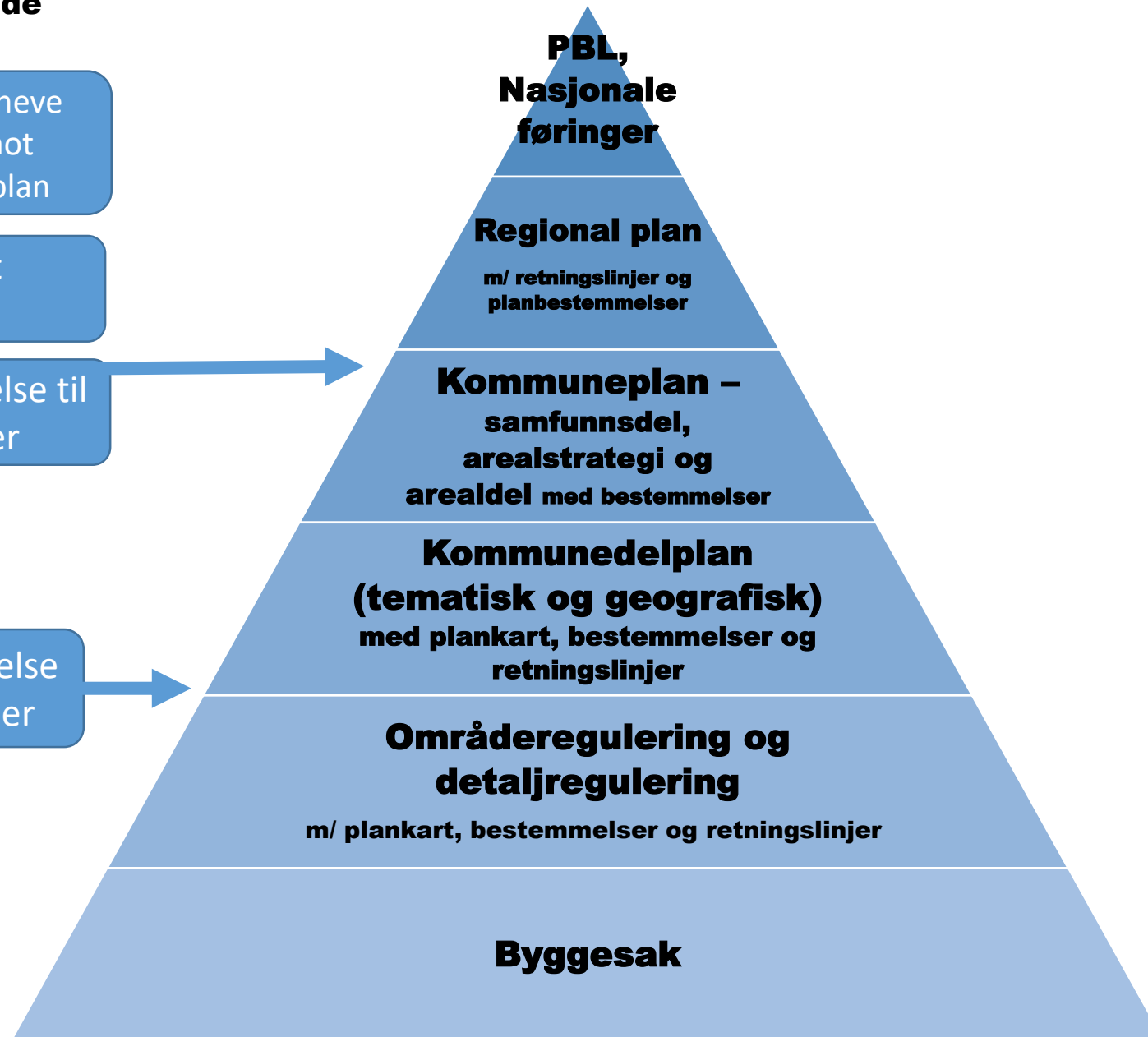
Konsistensskapende virkemidler i loven

§ 11-6: Dep kan oppheve plan som strider mot nasj.int el regional plan

§ 5-3 Regionalt planforum

§ 5-4 til 5-6: Innsigelse til kommuneplaner

§ 5-4 til 5-6: Innsigelse til reguleringsplaner



Grunnprinsipp: Overordnede, trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer

Konsistensskapende virkemidler i loven

§ 11-6: Dep kan oppheve plan som strider mot nasj.int el regional plan

§ 5-3 Regionalt planforum

§ 5-4 til 5-6: Innsigelse til kommuneplaner

§ 5-4 til 5-6: Innsigelse til reguleringsplaner

**PBL,
Nasjonale
føringer**

Regional plan
m/ retningslinjer og planbestemmelser

**Kommuneplan –
samfunnsdel,
arealstrategi og
arealdel med bestemmelser**

**Kommunedelplan
(tematisk og geografisk)
med plankart, bestemmelser og retningslinjer**

**Områderegulering og
detaljregulering**
m/ plankart, bestemmelser og retningslinjer

Byggesak

Mekanismer i loven som svekker konsistens

Vedtak fra KMD kan stride mot nasjonale føringer § 5-6, § 11-16, § 12-13

§ 1-5: Motstridsregelen

§ 1-5: Motstridsregelen

§ 19-1 til 19-4:
Dispensasjon

§ 19-1 til 19-4:
Dispensasjon

Grunnprinsipp: Overordnede, trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer

Dispensasjonsbestemmelsen

- Stortinget har gjennom lovgivningen gitt kommunene vide fullmakter og dermed stor tillit.
 - Stortinget har slått fast at dispensasjoner skal være en sikkerhetsventil
 - Lovgivningen oppstiller strenge rettslige vilkår for å gi dispensasjon, generelt og spesielt i strandsonen
- KOSTRA-tall viser et svært høyt antall dispensasjoner årlig
 - Rundt 19 000 dispensasjonssøknader (2019)
 - Rundt 15 000 innvilget (2015)
 - 606 dispensasjonssøknader for nye bygninger i strandsonen innvilget (SSB 2019)

Dispensasjonsbestemmelsen

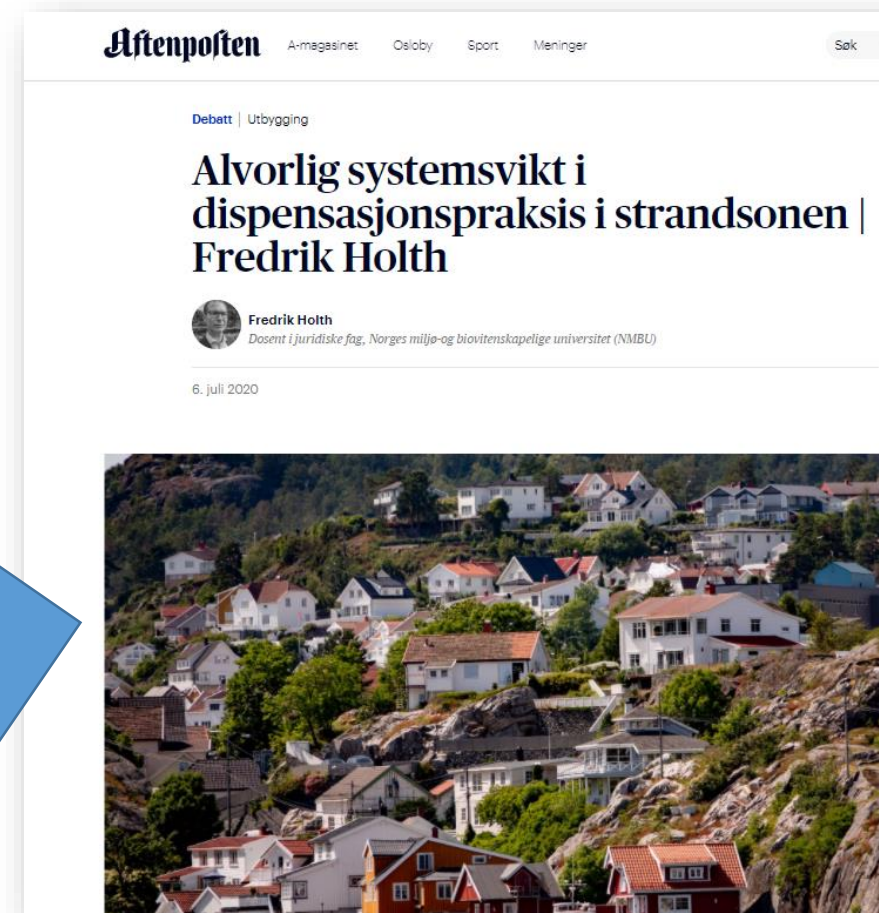
- Mye feil i dispensasjonspraksisen
 - Fylkesmennene og Sivilombudsmannen, som behandler saker hvor det er tvil om vilkårene for å gi dispensasjon etter § 19-2 er oppfylt, finner mye feil og mangler.
 - Finner eksempler på at reguleringsbestemmelse er gradvis uthult av dispensasjoner, noe lovforarbeidene advarer mot.
- Gjennomgang av dispensasjonspraksisen i tre kommuner (Svilombudsmannen 2020)
 - Dispensasjoner fra byggeforbudet langs sjø i Mandal, Askøy og Kragerø i perioden 2016 til 2019. Kommer svært uheldig ut.
- Hva har dette å si for konsistensen i plansystemet vårt? Hva har det å si for kommunenes legitimitet som planmyndighet?



Dispensasjonsbestemmelsen

- Undersøkelsen fra Sivilombudsmannen kan tyde at kommunene ikke fortjener tilliten
- For borgerne kan kommunenes manglende og mangelfulle håndheving resultere i mindre tilgjengelighet i strandsonen
- Manglende forutsigbarhet og forskjellsbehandling i søknadsprosesser.
- For natur- og miljøinteresser innebærer dispensasjonspraksisen en tilsidesettelse av den vurderingen som er gjort med hensyn til arealbruken i kommunenes arealplaner.
- Også andre svake interesser taper.

(Fredrik Holth, Aftenposten 6.7.2020)

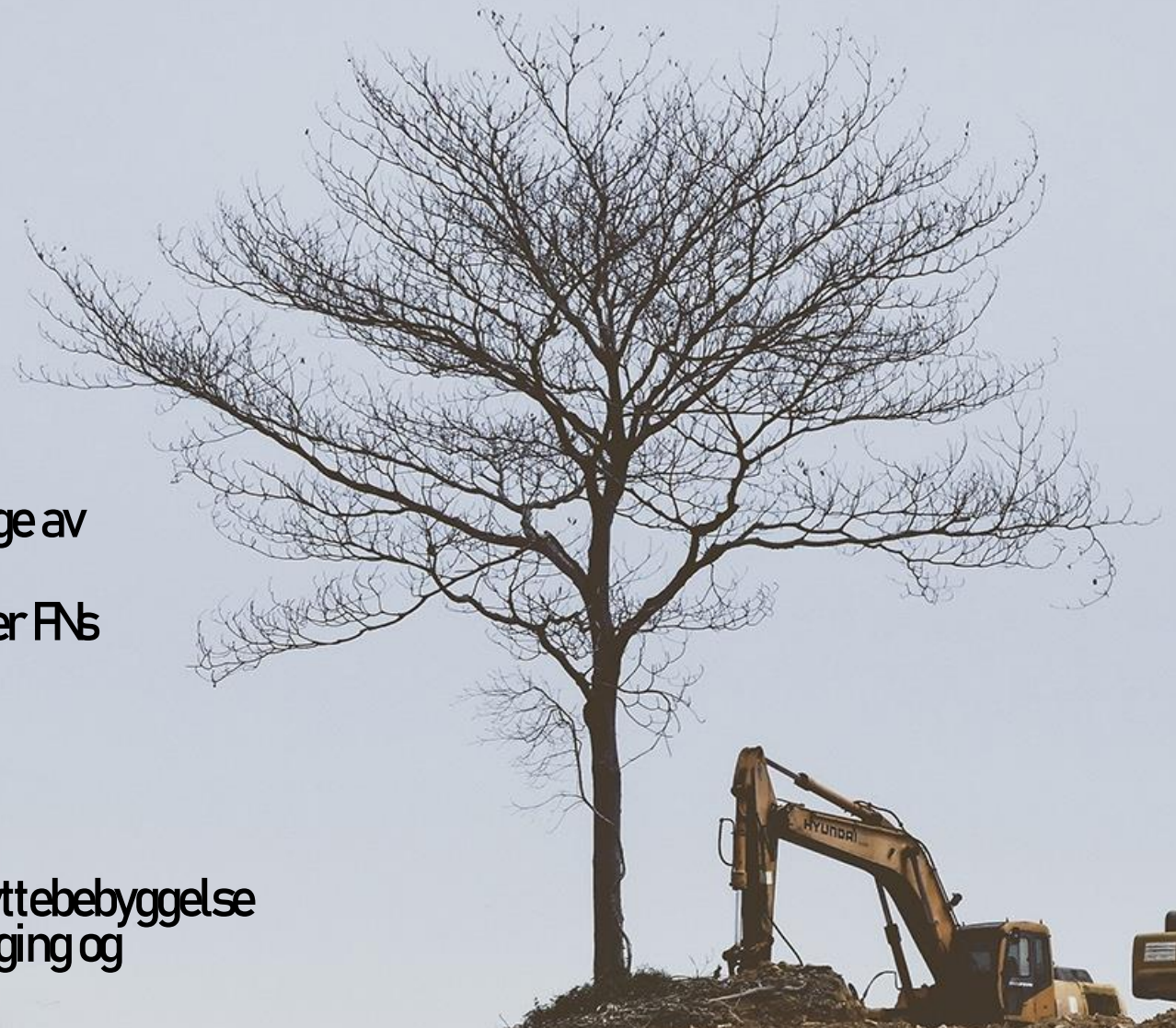


Dispensasjonsbestemmelsen – forslag til endring

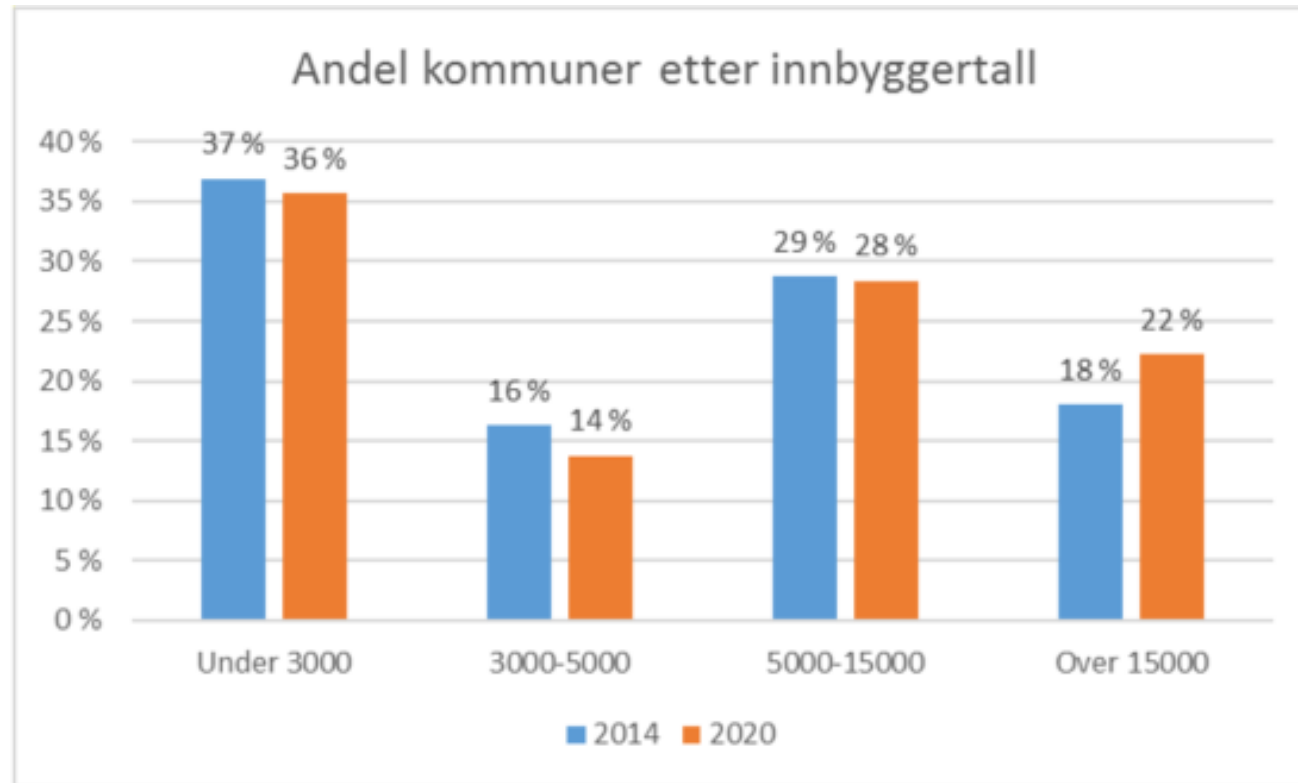
- Forsøk på endring i dispensasjonsbestemmelsen i 2017, nytt forsøk i 2020
 - Vil Stortinget støtte regjeringens forslag om å senke terskelen for å gi dispensasjoner fra pbl's bestemmelser og vedtatte arealplaner?
- Vi er sterkt kritiske, av tre grunner:
 - a) Mulighet for kontroll av forvaltningen
 - b) Svekker prinsippet om at utvikling skal skje gjennom plan, ikke enkeltvedtak, og underminerer dermed brede demokratiske prosesser
 - c) Ivaretagelse av «svake hensyn» som natur, friluftsliv etc.
- Miljødirektoratet sa i klartekst i 2017-høringen
 - *«økt adgang til dispensasjon kan svekke planers legitimitet, gi mindre forutsigbarhet om tillatt arealbruk og føre til en uheldig bit-for-bit-utbygging blant annet i strandsonen, i grønnstrukturen i byer og tettsteder og i landbruks-, natur- og friluftsområder».*

Utfordringsbildet

- Arealutviklingen er ikke bærekraftig (Riksrevisjonen 2007, 2011-12)
- Naturindeksen fra 2015 og 2020: negativ utvikling i hele landet
 - Naturmangfoldet vårt er betydelig redusert som følge av menneskelig aktivitet
 - Norge er langt fra å nå de såkalte Aichi-målene, eller FN's naturmangfoldsmål, som vi har sluttet oss til.
 - Våtmarkene – jevn nedgang fra 1990
 - Tilstanden i fjellet: lavere verdi enn i 1990
 - Fortsatt stor omdisponering av jord
 - Veier, vassdragsutbygginger, nærings-, bolig- og hyttebebyggelse utgjør det største presset mot norsk natur – nedbygging og oppsplitting av leveområder

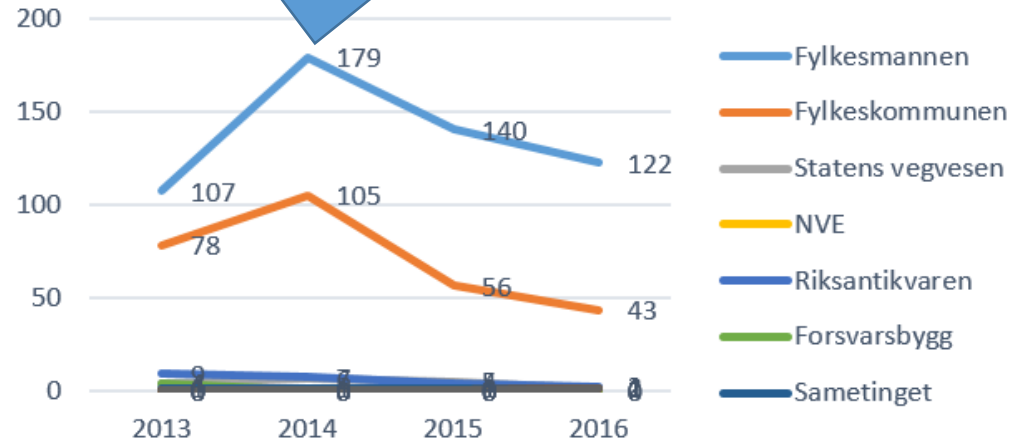


Kommuner ivaretar ikke miljøhensyn i arealpolitikken på en god nok måte. Hva kan forklare dette?

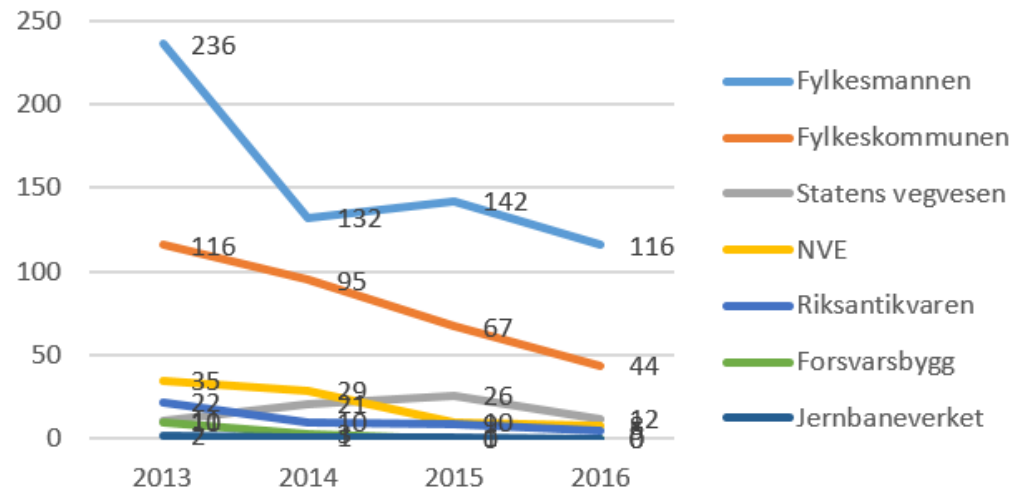


- Riksrevisjonen pekte i 2007: stort behov for kompetanseheving i kommunene
- Nyere studier: Mangel på miljøfaglig kompetanse og kapasitet svekker kommunenes mulighet til å ivareta sitt ansvar som miljømyndighet, særlig i arealplanleggingen.

Antall innsigelser til kommune(del)plan pga miljøvern



Antall innsigelser til reguleringsplan pga miljøvern

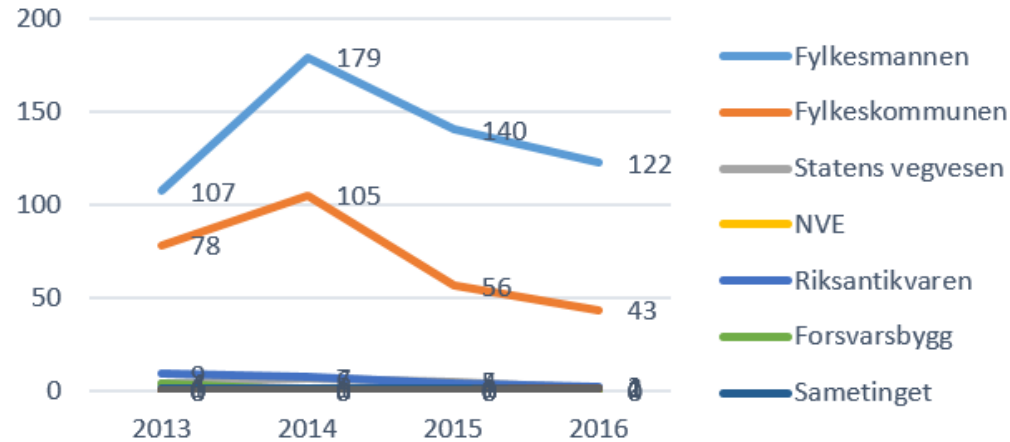


Nye politiske instruksjer:

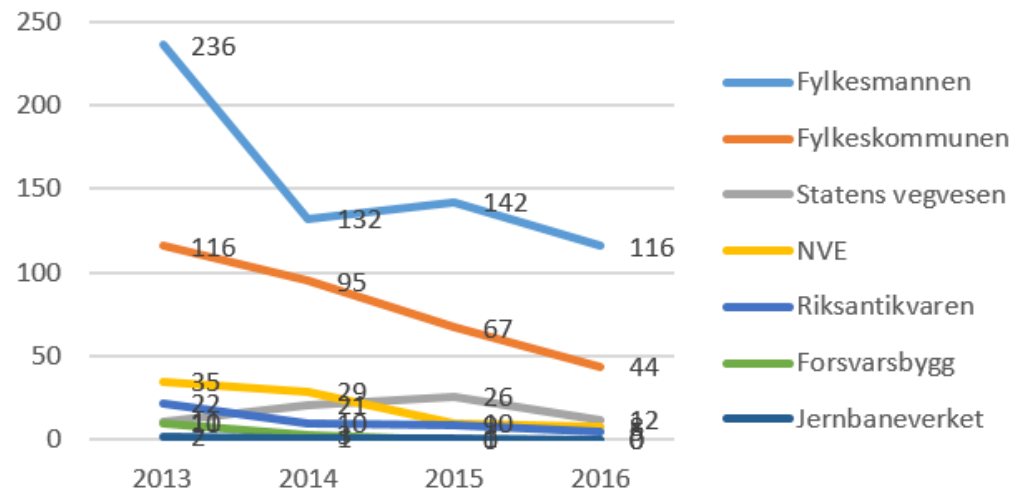
Anmodninger om å komme med færre innsigelser og å prioritere «lokalt selvstyre» i innsigelsesordningen

- Rundskriv T-2/13 og H-2/14
- Brev til fylkesmennene 18.2.2014 (14/1359)

Antall innsigelser til kommune(del)plan pga miljøvern



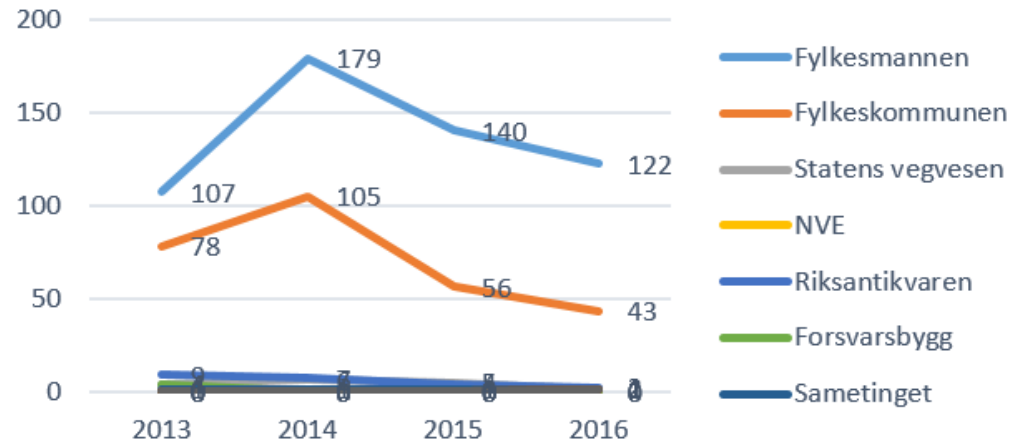
Antall innsigelser til reguleringsplan pga miljøvern



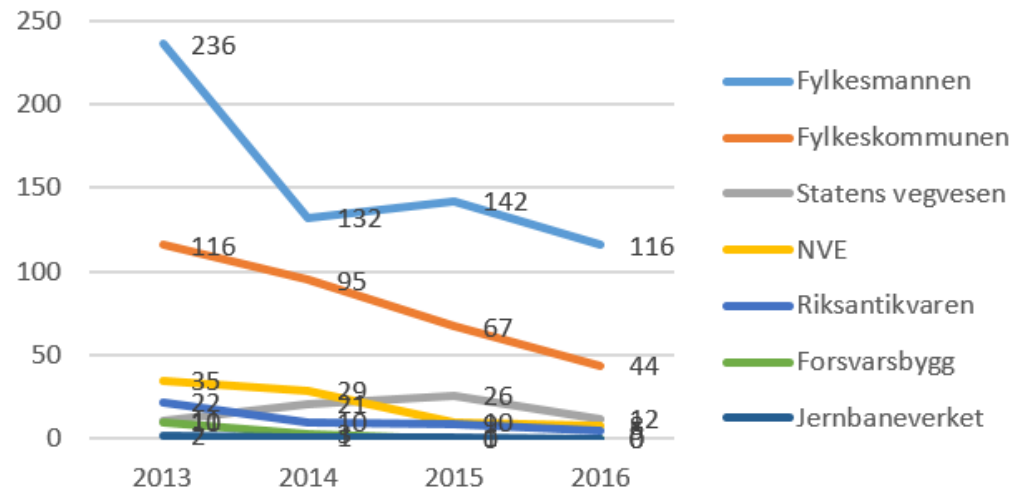
Våre studier finner:

- Indikasjoner på at innsigelsesmyndighetene «holder igjen» innsigelser
- Flere gir uttrykk for at de lar være å fremme innsigelser de før ville fremmet ut fra faglig vurdering
- Er også forsiktige med å fremme innsigelse også av frykt for presedensdannelse i departementet
- Det finnes ingen oversikt over hvilke naturverdier som går tapt.
- Stor usikkerhet om når hensynet til «kommunalt selvstyre» trumfer hensyn etter naturmangfold-loven, jordlov, SPR-BATP og klimalov i KMDs avgjørelser.
- Aktører opplever at kommuner i større grad «tester» grensene til regionale planer og statlige interesser

Antall innsigelser til kommune(del)plan pga miljøvern

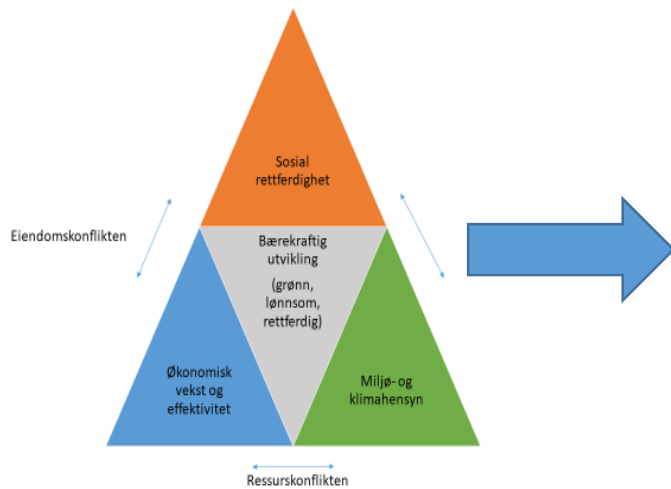


Antall innsigelser til reguleringsplan pga miljøvern



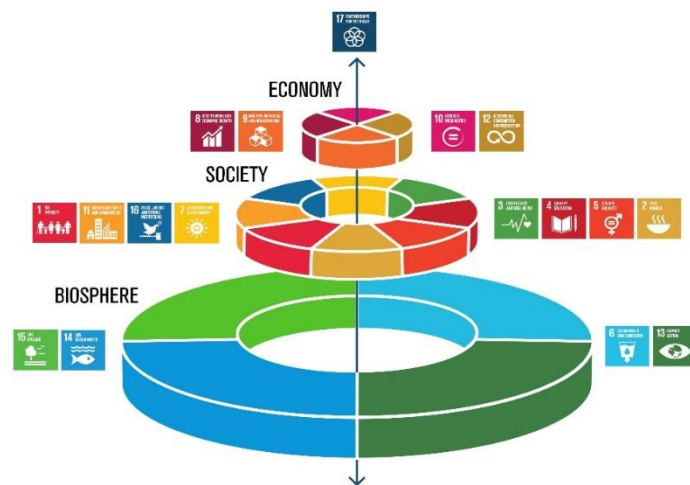
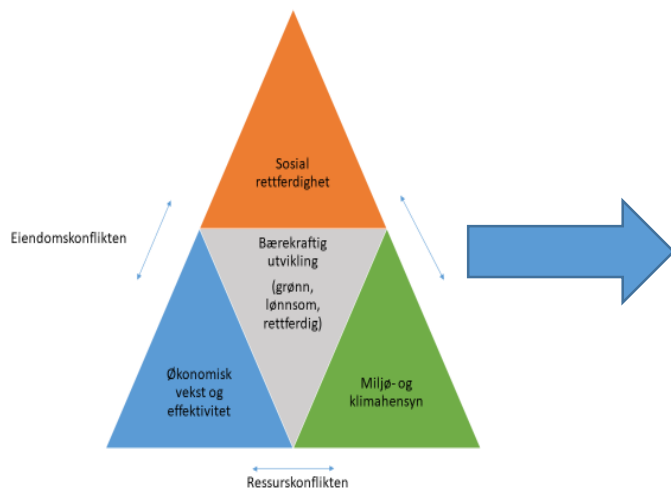
Forbedringsforslag

- 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
- Det bør være rettslig krav til begrunnelse av hvorfor «kommunalt selvstyre» tillegges/ikke tillegges vekt i avskjærings/samordningsavgjørelser



Forbedringsforslag

- 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
- Det bør være rettslig krav til begrunnelse av hvorfor «kommunalt selvstyre» tillegges/ikke tillegges vekt i avskjæringsavgjørelser



Forbedringsforslag

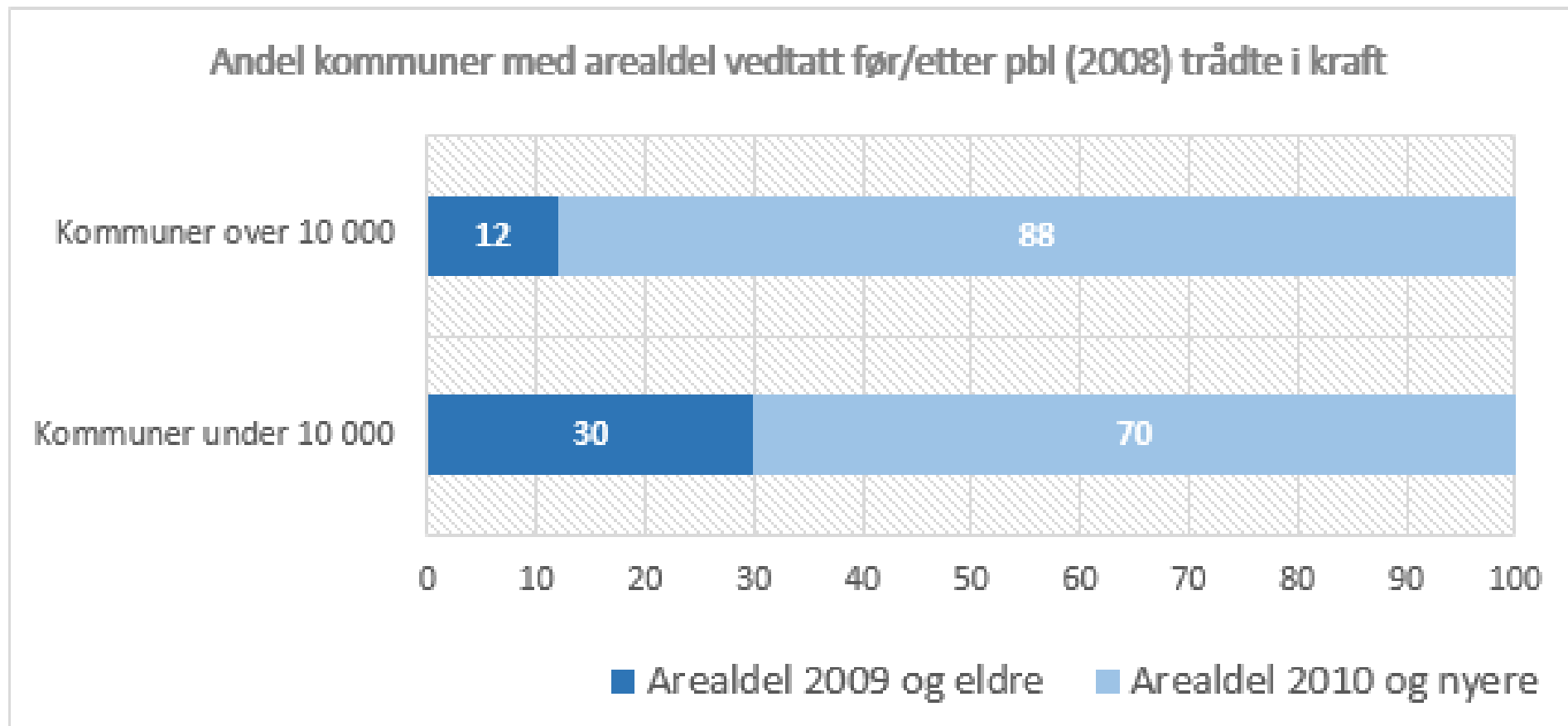
- Stort behov for presisering av når/hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veie mot naturverdier/ jordvern/klimautslipp
- Det bør være rettslig krav om begrunnelse i departementets innsigelsesavgjørelser
- Det bør være rettslig krav til begrunnelse av hvorfor «kommunalt selvstyre» tillegges/ikke tillegges vekt i avskjæringsavgjørelser
- Ikke liberalisere dispensasjonsbestemmelsen
- Kontroll av sumeffekten av bit-for-bit utbygging
Arealregnskap vil belyse aggregerte effekter for naturmangfold og klima (per kommune + i sum i et økosystem jfr. Vannregioner).
- Styrke naturmangfoldets rettsvern: Mer presise arealbruksbegrensninger, forbud mot planer og tiltak som kan føre til irreversible miljøskader (myr, våtmark, intakt natur), flere prioriterte arter

Pbl (2008) reflekterer en strategisk vending:
planer må i større grad brukes som lokaldemokratiets redskap

- Strategisk politisk styring er styrket i kommuners og fylkeskommuner planlegging
- Men politikerne er ikke nødvendigvis dypt involvert i utformingen
- De folkevalgte må i større grad «eie» planer som sine redskap
- Skal planer være en «politisk muskel» så må de rulleres etter valg



Behov for sterkere incentiver til å oppdatere og modernisere kommuneplanen



Kommuneplanenes

- bør styrkes som strategisk styringsinstrument i kommunene

SAMFUNNSDELEN

- Som en overordnet paraply over plan-, strategivirkosomhet og økonomiplanen i kommunen
- Legge de 17 bærekraftmålene til grunn – operasjonalisert inn i lokal kontekst
- Gjennom å bli et kort, enkelt og godt forankret planinstrument
- Må kommunisere ut til befolkningen

AREALDELEN

- Må føre videre samfunnsdelens strategiske retningsvalg, operasjonalisert i arealpolitikk
- Ikke kun speile grunneiernes initiativ til å utvikle egne eiendommer

Kommuneplanenes

- bør styrkes som strategisk styringsinstrument i kommunene

- Planleggere har et stort ansvar for å spille politikerne gode!
 - Oversette og forklare planinstrumenters potensiale
 - Oversette og forklare nasjonalt lovverk om natur, barn&unge, etc
 - Faglig belyse (svake) hensyn som berøres
 - Gi tydelige faglige anbefalinger
- HVORDAN KAN VI SIKRE AT DETTE SKJER? KAN LOVENDRINGER SIKRE PRAKSISENDRING?



Takk for oppmerksomheten!
groha@oslomet.no