

Svar på oppdrag 1 om vurdering av funn i Evaplan og forslag til prioriterte tiltak



Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 11.11.2022
Kopi til: Riksantikvaren

Svar på oppdrag 1 om vurdering av funn i EVAPLAN og forslag til prioriterte tiltak

Innhold

Innhold	1
Sammendrag	3
1. Bakgrunn	6
1.1 Oppdraget og kort om EVAPLAN	6
1.2 Avgrensning av oppdraget	6
1.3 Arealutfordringene	8
1.4 Besvarelsens oppbygging	9
2. Funnene i EVAPLAN som har størst betydning for klima- og miljøhensyn	9
2.1 Innsigelser	10
2.2 Kapasitet og kompetanse i kommunene	13
2.3 Kunnskapsgrunnlaget, inkludert verktøy for sumvirkninger	14
2.4 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	18
2.5 Statlige planretningslinjer som virkemiddel	18
2.6 Kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlover	20
2.7 Beslutningsprosesser og utredninger på siden av plan- og bygningsloven	22
2.8 Svake krav i regelverket og manglende politisk vilje til å ivareta klima- og miljøhensyn i planleggingen	25
2.9 Planvirkemidlene arealformål, hensynssoner og bestemmelser	28
2.10 Dispensasjoner	28
2.11 Gamle planer	31
2.12 Regional planlegging	32

2.13 Arealstrategi	33
2.14 Oppsummering	34
3. Forslag til tiltak.....	36
3.1 Styrke innsigelsesinstituttet	36
3.2 Kapasitet og kompetanse	38
3.3 Bedre kunnskapsgrunnlag og verktøy for å vurdere sumvirkninger	39
3.4 Tydeligere <i>Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging</i>	44
3.5 Styrke SPReNe som virkemiddel for å ivareta klima- og miljøhensyn	44
3.6 Sammenkobling av tidligfaseutredninger med plan- og bygningsloven.....	46
3.7 Synliggjøre og styrke klima- og miljøhensyn i planleggingen etter pbl.	47
3.8 Arealformål, hensynssoner og bestemmelser.....	49
3.9 Dispensasjoner.....	50
3.10 Gamle planer	51
3.11 Styrkede regionale planinstrumenter	52
3.12 Arealstrategi	54
3.13 Uavhengige kontrollorganer	55
3.14 Sammenstilling av forslag til prioriterte tiltak.....	57

Sammendrag

Miljødirektoratet og Riksantikvaren har i samsvar med oppdraget fra Klima- og miljødepartementet vurdert de funnene i EVAPLAN som vi mener er av størst betydning for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven. Vi har deretter vurdert de tiltakene EVAPLAN har anbefalt for å bedre ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn og som vi mener bør prioriteres.

Funnene kan deles i to: den ene gruppen omhandler nasjonale føringer, regelverket, og praktiseringen av dette, mens den andre gruppen er funn knyttet til kapasitet, kompetanse og kunnskapsgrunnlag.

Et av EVAPLANs hovedfunn er at plan- og bygningsloven i utgangspunktet har høy legitimitet og er godt balansert med hensyn til det brede spekteret av interesser den skal ivareta. Funnene i EVAPLAN indikerer imidlertid at plan- og bygningsloven ikke i tilstrekkelig grad sikrer klima- og miljøhensyn i kommunal, regional og statlig planpraksis. Det vises til flere årsaker til at disse hensynene ikke blir tilstrekkelig ivare tatt i planene.

Funnene knyttet til nasjonale føringer, regelverket og praktisering av dette viser at:

- Plan og bygningsloven og annet regelverk legger ikke klare føringer for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn utenfor vernede områder, og politisk vilje kan derfor bli avgjørende for hvordan disse interessene vektes mot utbyggingsinteressene.
- Statlige styringsverktøy som *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og *statlige planretningslinjer* påvirker i begrenset grad kommunal arealplanlegging.
- Innsigelsesinstituttet er svekket.
- Dispensasjonspraksisen undergraver plan som styringsverktøy.
- Potensialet i regional planlegging utnyttes ikke i tilstrekkelig grad.

Vi mener at det viktigste funnet i denne sammenhengen er at innsigelsesinstituttet er blitt svekket. EVAPLAN beskriver en systemuro skapt av motstridende signaler om hvordan innsigelsesmyndighetene skal forvalte sin myndighet. Gjennom rundskriv og tildelingsbrev blir innsigelsesmyndighetene satt til å sikre at nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser blir ivare tatt i kommunal og regional arealplanlegging. Samtidig mottar de føringer om at antall innsigelser skal ned og at "lokalt selvstyre" skal tillegges stor vekt ved vurdering av om innsigelse skal fremmes. Når de i tillegg opplever at Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) legger stor eller avgjørende vekt på hensynet til "lokalt selvstyre" i sine avgjørelser av innsigelsessaker, og i liten grad gir støtte til innsigelsene begrunnet i klima- og miljøhensyn, skaper det usikkerhet rundt bruken av innsigelse. Undersøkelsene i EVAPLAN viser at dette har medført at terskelen er blitt hevet for når sektormyndighetene fremmer innsigelse, og at de holder igjen innsigelser selv om de mener at nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser kan bli skadelidende.

Vi erfarer at denne systemuroen også medfører at kommunene i større grad utfordrer innsigelsesmyndighetene og er mer villige til å sende konfliktsaker til KDD for avgjørelse. Dette skaper etter vårt syn en ubalanse i plansystemet, der viktige klima- og miljøinteresser i for stor grad går tapende ut i en avveining mot andre samfunnsinteresser.

Vi mener det er grunnlag for å si at dersom innsigelsesinstituttet hadde fungert slik intensjonen i plan- og bygningsloven er, og som planlovutvalget i sin tid la til grunn, så ville også nasjonale forventninger og føringer blitt tillagt større vekt i kommunal og regional planlegging. Et svekket innsigelsesinstitutt gjør at behovet for klarere krav og føringer i lovverket blir større.

EVAPLAN har anbefalt flere tiltak for å styrke klima- og miljøhensyn i arealplanleggingen. Miljødirektoratet og Riksantikvaren har også på eget initiativ omtalt tiltak som vi mener kan bedre ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn i planleggingen etter pbl. Tiltak som vi mener bør prioriteres er:

- gjennomgang av lovgivningen med sikte på å styrke klima- og miljøhensyn i planleggingen
- styrke nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer med tydeligere føringer for kommunal, regional og statlig planlegging
- presisere hvordan "lokalt selvstyre" skal vektes mot nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøhensyn i innsigelsessaker
- sterkere føringer for bruk av regional planlegging for å ivareta klima- og miljøhensyn

Vi mener at det er et stort behov for presisering av hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veie mot klima- og miljøhensyn av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Dette vil bidra til å gjøre det mer forutsigbart når "lokalt selvstyre" kan trekkes inn som et relevant hensyn. Utgangspunktet for en slik presisering må være at hensynet til "lokalt selvstyre" i svært begrenset grad kan tillegges avgjørende vekt i tilfeller hvor nasjonale eller vesentlige regionale interesser vil bli skadelidende. I den sammenheng er det viktig at rundskriv T-2/16 som klargjør hva som er klima- og miljøinteresser av nasjonal og vesentlig regional betydning holdes oppdatert og er kjent blant både lokale, regionale og statlige aktører i arealforvaltningen.

I tillegg bør det være rettslig krav om begrunnelse av vekting av "lokalt selvstyre" både i statsforvalterens beslutninger om avskjæring av innsigelser ifm. med samordningsfunksjonen og i KDDs avgjørelser av innsigelsessaker.

Funnene knyttet til kapasitet, kompetanse og kunnskapsgrunnlag kan oppsummeres med at:

- Det er mangel på kapasitet og både plan- og miljøkompetanse i kommunene.
- Kunnskapsgrunnlaget om klima- og miljøhensyn er for svakt og det mangler gode nok verktøy for vurdering av sumvirkninger av arealendringer.
- Det framskaffes ikke et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om klima- og miljøinteressene i planprosessene.

- Viktige arealbeslutninger (KVU/KS1, sykehuslokaliseringer) tas i forkant av prosesser etter plan- og bygningsloven og med utilstrekkelig kunnskap om konsekvensene for klima- og miljøhensyn.

Det er i EVAPLAN anbefalt flere tiltak for å bedre utfordringene med kapasitet, kompetanse og kunnskapsgrunnlaget. Miljødirektoratet og Riksantikvaren har også vurdert egne tiltak. Tiltak som vi mener bør prioriteres er:

- økt opplæring og veiledning rettet mot både administrasjon og politikere i kommunene, både om klima- og miljøhensyn og bruk av plan- og bygningslovens virkemidler
- styrke statsforvalterens, fylkeskommunenes og Sametingets ressurser slik at de i økt grad kan drive målrettet veiledning og rettledning av kommunene med sikte på å bedre deres klima- og miljøkompetanse
- styrke kunnskapsgrunnlaget om klima og naturmangfold gjennom økt bruk av fjernmåling og modellering, samt utvikle omforente verktøy for vurdering av sumvirkninger (regnskap) av arealendringer over tid
- krav om konsekvensutredninger med alternativvurderinger i samsvar med SEA-direktivet for KVU/KS1 med lokaliseringsvalg og statlige lokaliseringsbeslutninger som ikke følger plan- og bygningsloven

Siden EVAPLAN ble avsluttet i 2018 har det skjedd mye knyttet til utvikling av et bedre kunnskapsgrunnlag og bedre metoder for å vurdere konsekvensene av arealendringer. Det har vært en satsning på økologisk grunnkart med økte ressurser til metodeutvikling og kartlegging, og *Portalen økologiske grunnkart* ble publisert i desember 2020. På samme tid lanserte Miljødirektoratet i samarbeid med Riksantikvaren veilederen *M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø*. Det har pågått et arbeid med å utvikle ulike typer arealregnskap i regi av flere aktører, både nasjonalt og internasjonalt. Miljødirektoratet har blant annet fått utviklet klimagassregnskapet for skog og arealbruk¹ (LULUCF) som dekker alle landarealer i Norge.

¹ Utviklet av NIBIO på oppdrag fra og i samarbeid med Miljødirektoratet

1. Bakgrunn

1.1 Oppdraget og kort om EVAPLAN

I tildelingsbrevet for 2022 er Miljødirektoratet i samarbeid med Riksantikvaren gitt i oppdrag å:

"Levere en vurdering av funnene i evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN), inkludert en rangering av hvilke funn som antas å ha størst betydning for ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn i planleggingen. Riksantikvaren involveres i arbeidet. Miljødirektoratet sammenstiller forslag til prioriterte tiltak."

EVAPLAN var et tverrfaglig evalueringsprosjekt som ble gjennomført i perioden 2014-2018. Prosjektet studerte hvordan plandelen i plan- og bygningsloven (2008) har fungert og fungerer i praksis. Herunder ble det også sett på hvordan loven fungerer som redskap for å møte dagens klima- og miljøutfordringer. Prosjektet identifiserte flere forbedringspunkter, men evalueringsteamet var ikke et lovutvalg, og kom i all hovedsak ikke med detaljerte lovforslag. Evalueringens mål var å identifisere systemuro, peke på behov for endring og hva som bør utredes videre til eventuelle lovendringer.

Resultatene fra prosjektet EVAPLAN er oppsummert og publisert i to bøker: Hanssen & Aarsæther (red.) (2018): "Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?", Universitetsforlaget og Hanssen & Aarsæther (red.) (2018): "Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?", Universitetsforlaget.

1.2 Avgrensning av oppdraget

Planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl.) er ett av flere virkemidler for å ivareta klima- og miljøhensyn i arealforvaltningen. I EVAPLAN ble det først og fremst sett på plandelen i plan- og bygningsloven (samfunns- og arealplanlegging), men også i noen grad den alminnelige delen og gjennomføringsdelen. Vi har gjort samme avgrensning i besvarelsen av dette oppdraget. Det betyr at vi ikke har gjort en fullstendig gjennomgang av alle de ulike regelverk, føringer og virkemiddel som kan ha betydning for hvordan klima og miljøinteresser blir ivaretatt i arealforvaltningen. F.eks. har vi her ikke vurdert avgifter som virkemiddel.

Vi har i hovedsak tatt utgangspunkt i funnene og anbefalinger til tiltak som ble presentert i de to bøkene nevnt i kap. 1.1 over. På oppstartsmøtet med Klima- og miljødepartementet (KLD) ble det videre avklart at oppdraget kan avgrenses til å vurdere de funnene som EVAPLAN har utpekt som viktigst for klima- og miljøhensyn, og at vi ikke vurderer alle funn fra forskningsprosjektet. Vi vil likevel påpeke at det har vært en utfordring å trekke ut noen funn løsrevet fra andre, idet plan- og bygningslovens bestemmelser henger tett sammen og fungerer i et helhetlig system.

EVAPLAN har vurdert hensynet til naturmangfold, klima og kulturminner i tre ulike kapitler. I vår besvarelse har vi i størst mulig grad vurdert loven og praktiseringen av loven for hensynene samlet. I kapittelet om klima, vurderte EVAPLAN om pbl. 2008 gir tilstrekkelige redskaper for å nå

målene om reduserte klimagassutslipp. EVAPLAN tok i liten grad for seg temaet klimatilpasning. Regjeringen jobber for tiden med stortingsmelding om klimatilpasning. Vi har derfor i begrenset grad omtalt klimatilpasning særskilt i notatet her. Vi forventer at de generelle vurderingene våre om å styrke pbl. som klima- og miljøverktøy også vil styrke arbeidet med klimatilpasning.

EVAPLAN-prosjektet ble gjennomført i årene 2014-2018. At det er gått noen år siden prosjektet ble gjennomført, har betydning for besvarelsen av oppdraget. Underveis ble loven endret flere ganger, og effekten av dette er ikke fanget opp i prosjektet. I løpet av tiden som er gått, er det blitt en stadig større erkjennelse av at vi nå står i både en klimakrise og en naturkrise, og at disse henger sammen og må løses sammen. Etter at EVAPLAN-prosjektet ble avsluttet er det også kommet til nye studier/evalueringer, og det pågår en rekke andre prosesser som kan ha relevans for vurderingen av plan- og bygningsloven som virkemiddel for å ivareta klima- og miljøhensyn. Vi har i begrenset grad hatt kapasitet til å gå grundig inn i disse senere rapportene, men viser i noen grad til disse underveis i våre vurderinger og forslag til tiltak.

Regjeringen har nedsatt tre utvalg, som vi ut fra mandatet antar at vil berøre flere av problemstillingene som tas opp i EVAPLAN. Klimautvalget 2050² skal utrede hvilke veivalg Norge står overfor for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Utvalget skal levere en NOU innen 1. november 2023. Mandatet viser ikke direkte til plan- og bygningsloven, men nevner bærekraftig arealforvaltning og problemstillinger knyttet til lokale og nasjonale beslutningsprosesser og styringssystem. Naturrisikoutvalget³ skal bl.a. vurdere hvordan norske næringer og sektorer er berørt av fysisk naturrisiko, altså nasjonalt og globalt tap av natur og naturmangfold, med hovedvekt på fysiske endringer som kan utgjøre de viktigste risikofaktorene. Utvalget skal legge fram sin utredning innen 31. desember 2023. Kulturmiljølovutvalget⁴ skal gå gjennom kulturminneloven og regelverket om kulturmiljø i andre lover. De skal vurdere om dagens avgrensning mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven er hensiktsmessig for å ivareta kulturmiljøverdier, og påpeke eventuelle problemstillinger her. Utvalget skal levere sin NOU senest 1. september 2024 og foreslå en ny kulturmiljølov.

Miljødirektoratet har de siste årene hatt flere oppdrag fra KLD, hvor hensikten har vært å identifisere virkemidler, inkludert føringer og forventninger, og å foreslå forbedringer og endringer i disse for å ivareta ulike arealer. Utgangspunktet for de ulike oppdragene har både vært arealenes betydning for klimagassutslipp, klimatilpasning og områdenes betydning for naturmangfold. Vi gir her en oversikt over noen av de mest relevante oppdragene for herværende oppdrag, inkludert oppdrag som Riksantikvaren har gitt bidrag til:

- Hensyn til karbonrike arealer i styringsdokumenter - levert 2019
- Kriterier og terskelverdier for konsekvensutredninger og mulig innslagspunkt for innsigelse – levert 2020. Tilleggsnotat om inkludering av skog på mineraljord ble levert 2021

² <https://klimautvalget2050.no/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/styrer-rad-og-utvalg/midlertidige-rad-og-utvalg/naturrisikoutvalget/id2920210/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/styrer-rad-og-utvalg/midlertidige-rad-og-utvalg/kulturmiljolooutvalget2/id2920340/>

- Oppdraget om å foreslå endringer i rundskriv T-2/16 – levert juni 2021. Miljødirektoratet og Riksantikvaren samarbeidet om oppdraget
- Faktagrunnlag for vurdering av avgift på klimagassutslipp fra nedbygging av arealer - levert desember 2021
- Notat om "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027". Levert 2. mai 2022. (U.off.) Riksantikvaren gjennomførte også et tilsvarende oppdrag
- Oppdrag om kommunesektorens roller og virkemidler for å redusere klimagassutslipp – (deloppdrag 2) - levert 1. juni 2022
- Oppdrag 37 fra KLD om å levere anbefalinger til hvordan klimatilpasningsarbeidet i Norge kan videreutvikles, levert 1. juni 2022
- Oppdrag om evaluering og skisse til nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging (deloppdrag 1) - levert 22. juni 2022
- Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr – levert 29. juni 2022
- Forventninger og føringer for ivaretagelse av våtmark – levert 30. juni 2022
- Metoder for å beregne klimagassutslipp fra arealbeslag. Rapport fra et samarbeidsprosjekt mellom Statens vegvesen, Nye Veier AS, Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Avinor AS og Miljødirektoratet. - levert 1. september 2022
- Notat om vurdering av virkemidler for å hindre åpning av nye torvuttak – levert 30. september 2022
- På oppdrag fra KLD har Miljødirektoratet vurdert mulig hjemmel for kommunene til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser – levert 19. oktober 2022
- På oppdrag fra KLD, SD og HOD skal Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet foreslå endringer i retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520) innen 15. desember 2022

De ovenstående oppdragene er knyttet til ivaretagelse av særskilte miljøtema. Flere av oppdragene omhandler dessuten en bredere virkemiddelvurdering. I dette oppdraget vurderer vi tiltak med betydning for alle eller flere miljøtema, og med fokus på planlegging etter plan- og bygningsloven som virkemiddel.

1.3 Arealutfordringene

Norge og verden står overfor store klima- og naturutfordringer. Rapportene fra FNs klimapanel (IPCC) og FNs naturpanel (IPBES) fastslår at klimaendringene og tap av naturmangfold er vår tids største utfordringer med alvorlige konsekvenser for natur og økosystemer, og for samfunn og menneskers liv og leveste. IPBES påpeker at omdisponering av arealer er den største trusselen for tap av naturmangfold.

Arealbruksendringer er en betydelig kilde til utslipp av klimagasser og den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Plan- og bygningsloven regnes som den viktigste loven for arealforvaltningen utenfor vernede områder. Ca. 83% av landets arealer blir forvaltet gjennom plan- og bygningsloven. Loven er dermed grunnlag for de fleste beslutninger om arealbruk, og gir myndighetene etter loven vide fullmakter til å veie ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre og til å avgjøre hvilke interesser som skal prioriteres i den enkelte sak. Hvordan dette ansvaret forvaltes er helt sentralt for Norges bidrag til å nå FNs bærekraftsmål og de nasjonale klima- og

miljømålene. Vi må begrense arealforbruket, hindre naturtap, kutte klimagassutslippene og tilpasse oss klimaendringene.

Planleggingen etter loven skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Arealplanlegging er politikk og politikkkutforming. Når det vedtas arealplaner omfordes ofte store verdier, og viktige samfunnshensyn avveies mot hverandre.

1.4 Besvarelsens oppbygging

I kapittel 2 går vi gjennom og vurderer de funnene fra EVAPLAN som direktoratene har ansett som de viktigste for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i planleggingen. Gjennomgangen av funnene viser at disse henger tett sammen og påvirker hverandre gjensidig. Vi har derfor ikke funnet grunnlag for å rangere alle funnene slik ordlyden i oppdraget sier. Vi har likevel valgt å trekke fram noen funn som spesielt viktig.

I kapittel 3 presenteres tiltak som EVAPLAN har anbefalt, og direktoratenes vurdering av disse. Vi foreslår også noen tiltak som ikke er tatt opp av EVAPLAN. Dette er tiltak fra nyere utredninger/evalueringer eller tiltak vi selv har sett grunnlag for. Til slutt i notatet presenteres de tiltakene vi mener bør prioriteres for å løse de utfordringene som er presentert i kapittel 2.

I omtale av funnene fra EVAPLAN bruker vi benevnelsen "fylkesmannen" og "fylkesmannsembetene", fordi dette var riktig benevnelse da EVAPLAN gjorde sine undersøkelser og intervjuer. I våre egne vurderinger bruker vi någjeldende benevnelse "statsforvalteren" og "statsforvalterembetene". På samme måte bruker vi "Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)" ved omtale av funnene og "Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)" i våre vurderinger.

2. Funnene i EVAPLAN som har størst betydning for klima- og miljøhensyn

Et overordnet funn er at plan- og bygningsloven i hovedsak har høy legitimitet og er godt balansert med hensyn til rammer for nøkkelaktører. Funnene i EVAPLAN indikerer imidlertid at plan- og bygningsloven som en nøytral prosesslov ikke i tilstrekkelig grad sikrer klima- og miljøhensyn i planpraksisen. EVAPLAN trekker fram flere årsaker til at disse hensynene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i planene.

I dette kapittelet vurderer vi de funnene fra EVAPLAN vi mener har størst betydning for ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven. Funnene presenteres i uprioritert rekkefølge.

2.1 Innsigelser

Innsigelser etter plan- og bygningsloven § 5-4 er viet stor plass i EVAPLAN. Innsigelsesordningen blir trukket fram som et viktig virkemiddel for å bidra til at nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser blir ivaretatt i kommunal planlegging.

EVAPLAN omtaler at planlovutvalgets intensjon var at de ulike hensyn, som naturmangfold, friluftsliv og jordvern, blir brakt tidlig inn i planprosessene gjennom sektormyndighetens deltakelse i oppstartsmøter, planforum og tidlige innspill⁵. Målet var å redusere potensialet for konflikt, og dermed begrense behovet for bruk av innsigelser. Innsigelser ble likevel sett på som et viktig virkemiddel for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser.

Klargjøring av grunnlaget for å fremme innsigelse

Funn

Flere fagdepartement og direktorater har utarbeidet veiledning og rundskriv for å avklare hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser på deres fagområder. EVAPLAN viser til at rundskriv T-2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis* fra KLD har bidratt til klarere operasjonalisering av de nasjonale hensynene, og dermed et tydeligere mandat til å fremme innsigelse i relevante situasjoner.

Rundskrivet rapporteres å ha bidratt til bevisstgjøring og bedre begrunnede innsigelser. Innsigelsesmyndighetene sier de føler seg tryggere og kan henvise til rundskrivet for forankring av innsigelser. Det brukes også i dialog med kommunene, og i EVAPLAN pekes rundskrivet på som en forklaring til at Fylkesmannens (nå Statsforvalterens) miljøvernavdeling vurderes som forutsigbar med hensyn til når de fremmer innsigelse. Det vises også til veiledning som Miljødirektoratet og Riksantikvaren gir til rundskrivet om forståelsen av de ulike innslagspunktene.

I EVAPLANs vurdering av i hvilken grad klimahensyn blir ivaretatt gjennom myndighetenes innsigelsespraksis, blir det vist til at rundskriv T-2/16 har bidratt til å forsterke SPR-BATP som grunnlag for innsigelse. En studie⁶ i forkant av T-2/16 avdekket ifølge EVAPLAN en svært ulik forståelse mellom statsforvalterembetene om hvordan innsigelsesmyndigheten etter SPR-BATP skulle utøves.

Vår vurdering

Direktoratene har erfart de samme effektene av rundskriv T-2/16 som det rapporteres om i EVAPLAN. Rundskrivet gjør at innsigelsesmyndighetene på klima- og miljøområdet kan gå i dialog med planmyndighetene eller med andre sektormyndigheter med tydelige føringer for hvilke interesser de er satt til å ivareta.

⁵ NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven Planlovutvalgets første delutredning
NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II — Planlovutvalgets utredning med lovforslag

⁶ Millstein, M., Orderud, G., Hanssen, G. S. Stokstad, S. (2016) *Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler*. NIBR-rapport 2016: 10. Norsk institutt for by- og regionforskning

Miljødirektoratets erfaring er at rundskrivet har bidratt til mer enhetlig praksis mellom statsforvalterembetene, og at forankringen av innsigelsene i nasjonale og vesentlig regionale interesser er blitt tydeligere. Riksantikvaren erfarer også at rundskrivet har bidratt til større forståelse i fagmiljøene i fylkeskommunene og Sametinget av hvor innslagspunktet for innsigelse er når det gjelder kulturmiljø, men den politiske behandlingen av forslag om innsigelse er imidlertid preget av regionale politiske vurderinger og ikke av enhetlig praktisering av innsigelsesinstituttet. Vi mener likevel at rundskrivet bidrar til å styrke legitimiteten til innsigelsesinstituttet ved at innsigelsespraksisen blir mer forutsigbar.

Vektlegging av lokaldemokratiet

Funn

Et sentralt funn i EVAPLAN er at det rapporteres om en systemuro knyttet til bruken av innsigelser og vektlegging av ulike hensyn i planprosessene, og at innsigelsesinstituttet er blitt svekket som en kontrollmekanisme.

Etter regjeringsskiftet i 2013 kom det føringer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gjennom rundskriv og brev om vektlegging av lokaldemokratiet/lokalt selvstyre ved vurdering av om innsigelse skal fremmes, samtidig som KMD i større grad har vektlagt hensynet til lokalt selvstyre ved avgjørelse av innsigelsessaker. Både EVAPLAN og annen forskning mener at sterkere føringer om å begrense antall innsigelser, og økt vektlegging av lokaldemokratiet i avveining av ulike hensyn, har bidratt til en nedgang i bruken av innsigelser. Riksrevisjonen skriver i sin undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker⁷ at *en gjennomgang av saker som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har avgjort i perioden 2015–2017, viser at departementet i flere saker har lagt avgjørende vekt på det lokale selvstyret uten å gi noen begrunnelse for at det lokale selvstyret vektes tyngre enn de nasjonale interessene i de innsigelsene som ikke blir tatt til følge.*

I EVAPLAN vises det til at innsigelsesmyndighetene rapporterer om at dette har medført at terskelen for å fremme innsigelse er blitt hevet, også når nasjonale og vesentlige regionale interesser blir berørt. Dette skyldes både usikkerhet om hvor stor vekt som skal tillegges hensynet til lokaldemokratiet i den enkelte sak, men også en bekymring for at vedtak i KMD, der innsigelsene ikke tas til følge, vil skape presedens. Flere informanter fra statsforvalterne oppgir at deres ledelse i for stor grad er opptatt av å redusere antall innsigelser.

Vår vurdering

Vi har registrert mye av den samme utviklingen, både med hensyn til usikkerhet rundt vektlegging av lokaldemokratiet, og at antall innsigelser som gikk til departementet for avgjørelser gikk ned etter 2013. Dette er også omtalt i Riksrevisjonens undersøkelser av behandling av innsigelser i plansaker⁸. Årsaken til nedgangen i antall innsigelser er sannsynligvis sammensatt. KOSTRA-tall viser at det var en nedgang i antall planer som ble fremmet etter 2013, samtidig som det kom føringer om å vektlegge lokaldemokratiet i større grad.

⁷ Riksrevisjonens undersøkelser av behandling av innsigelser i plansaker (Dokument 3:7 (2018-2019))

I denne perioden klargjorde også flere sektormyndigheter gjennom rundskriv og veiledning hva som kunne utløse innsigelse på deres fagområder. Vi mener at også dette kan ha bidratt til en nedgang i antall innsigelser pga. bedre formidling av hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser gjennom tidlig dialog og veiledning.

Vi erfarer fra de sakene som er sendt Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) til avgjørelse, og den dialogen vi har med statsforvalterne, at hensynet til lokaldemokratiet vektlegges noe ulikt mellom statsforvalterne i deres vurdering av om innsigelses skal fremmes. Inntrykket er at føringene fra KDD har medført at det generelt er en høy terskel for å sende en innsigelsessak til KDD for avgjørelse.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren erfarer at terskelen er senket hos kommunene med hensyn til å sende sakene til KDD, også der det innebærer omkamp om saker som tidligere har vært avgjort i KMD/KDD. Det kan se ut til at kommunene nå ser at det kan være større mulighet til å få gjennomslag for sin argumentasjon hos KDD.

Vi mener at en utvikling der innsigelsesinstituttet over tid undergraves ved at nasjonale og vesentlige regionale hensyn tilsidesettes pga. hensynet til det lokale selvstyret, vil svekke plan- og bygningsloven som et virkemiddel for å ivareta miljøhensyn. Vi finner støtte for dette i Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Der står det:

Selv om det finnes andre statlige planvirkemidler, er innsigelsesinstituttet det viktigste verktøyet for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planprosessene. Innsigelsesinstituttet skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunenes arealplanlegging. Etter revisjonens vurdering kan konsekvensene av for sterk innstramming i innsigelsespraksisen bli at de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, og at planleggingen bryter med vedtatte nasjonale mål for samfunnsutviklingen.

Direktoratene vil i denne forbindelse peke på begrepet "flernivådemokrati" som også EVAPLAN viser til. De politiske signalene om vektlegging av "lokalt selvstyre" har medført at kommunene både i sin håndtering av innsigelsessaker og i sin dispensasjonspraksis i økende grad har åpnet for at ivaretagelsen av det "lokale selvstyret" kan forsvare en tilsidesettelse av nasjonale og vesentlige regionale hensyn. Vi mener at det i for liten grad blir vektlagt at de hensyn som sektormyndighetene er satt til å ivareta i slike saker også er basert på politiske vedtatt mål og føringer, og at en slik praksis reduserer muligheten til å nå nasjonale mål for klima- og miljø.

Avskjæring av innsigelser – samordning av statlige innsigelser

Funn

EVAPLAN omtaler ordningen med samordning av statlige innsigelser som i løpet av EVAPLAN-perioden gikk fra en forsøksordning til en fast ordning som inkluderer alle fylker. Både forskning som EVAPLAN legger til grunn og Riksrevisjonens undersøkelser av behandling av innsigelser i plansaker (Dokument 3:7 (2018-2019)), konkluderer med at ordningen med samordning av statlig

innsigelser har hatt både positive og negative virkninger. Av positive virkninger er bedre dialog mellom de statlige sektormyndighetene, tidlig involvering og bedre begrunnede innsigelser. På den negative siden vises det til at avskjæring av innsigelser foregår i lukkede prosesser som bryter med prinsippet om at planprosesser skal være åpne, og det stilles spørsmål ved om det mandat statsforvalteren har fått til å samordne og avskjære innsigelser er i strid med lovgivers intensjon med bestemmelsen om innsigelser.

Vår vurdering

Samordningen av statlige innsigelser omfatter ikke innsigelsesadgangen lagt til fylkeskommunene og Sametinget for temaene kulturminner, kulturmiljøer og landskap da dette er autonome politiske organer. Den gjelder heller ikke for de innsigelsessakene Riksantikvaren overtar fra disse.

Miljødirektoratet kan ikke ut fra omtalen i EVAPLAN konkludere med i hvilken grad klima- og miljøinteressene blir styrket eller svekket gjennom ordningen med samordning av statlige innsigelser. I EVAPLAN står det at miljøorganisasjonene som har deltatt i undersøkelsen i stor grad er samstemte om at samordningsforsøket svekker innsigelsesordningen som et virkemiddel for å sikre naturmangfoldhensyn i kommunal planlegging, men det er ikke utdypet hvordan dette begrunnes.

Miljødirektoratet legger til grunn at siden en stor del av klima- og miljøinteressene forvaltes av statsforvalterne, så vil statsforvalteren selv uavhengig av samordning av statlige etater ha mulighet til å avskjære innsigelser fra sine fagavdelinger. I de fleste tilfeller vil ikke dette synliggjøres i statsforvalterens uttalelser. Det er kun der innsigelsesmyndigheten er delegert til fagavdelingene, at det er aktuelt at statsforvalteren bruker samordningsfunksjon til å avskjære innsigelser fra egne fagavdelinger. Rapporten *Kartlegging samordning av statlige innsigelser* (2020)⁹ som ble utarbeidet på oppdrag fra KDD, viser at med unntak av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sine avskjæringer av egne fagavdelinger, så ble til sammen kun tre innsigelser avskåret i 2018 og 2019.

Miljødirektoratet mener vi ikke har grunnlag for å konkludere om hvilken innvirkning samordningen av statlige innsigelser har på hvordan klima- og miljøhensyn ivaretas i planprosessene.

2.2 Kapasitet og kompetanse i kommunene

Funn

EVAPLAN beskriver mangel på kapasitet og plan-, klima- og miljøkompetanse i kommunene. Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder faglig kompetanse, kapasitet, politisk engasjement og styringsevne og folkelig engasjement. Loven stiller strenge kunnskapskrav som igjen forutsetter høy og ulik kompetanse.

⁹ 10215791-PLAN-RAP-001 *Kartlegging samordning av statlige innsigelser* (Multiconsult 2020)

Manglende kompetanse og kapasitet i kommunene blir i EVAPLAN trukket fram som en medvirkende årsak til at klima- og miljøinteressene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i kommunal arealplanlegging. Dette gjelder både kompetanse og kapasitet til å gjennomføre planprosessene (plan- og juridisk kompetanse), og kompetanse innenfor klima- og miljøområdet. Det er spesielt de mindre kommunene som har utfordringer med å bygge opp fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet til å kunne følge opp og aktivt ta i bruk den kunnskapen og de verktøy som er tilgjengelig i miljøforvaltningen. Disse kommunene blir i stor grad avhengige av å bestille nødvendig kompetanse fra konsulentfirmaer, og resultatet avhenger av både bestillerkompetansen i kommunen og hvilken miljøkompetanse tilgjengelige konsulentfirmaer har.

Hvis administrasjonen i kommunene ikke har kapasitet eller kompetanse til å ta i bruk de virkemidler som ligger i plan- og bygningsloven for å ivareta klima- og miljøinteressene, eller til å tilrettelegge kunnskap om miljøinteressene slik at lokalpolitikere får et godt beslutningsgrunnlag, så øker sannsynligheten for at klima- og miljøinteressene vil tape i en avveining mot andre samfunnsinteresser.

Vår vurdering

Vi mener at funnene i EVAPLAN bekrefter det inntrykket vi har av at det er store variasjoner i både kapasitet og kompetanse mellom kommunene. Det er en stor utfordring at stadig mer ansvar legges til kommunene uten at de tilføres ressurser som setter dem i stand til å forvalte dette ansvaret på en måte som sikrer en miljømessig bærekraftig utvikling. Dette kommer også frem i Sivilombudsmannens (nå Sivilombudet) rapport om dispensasjoner i strandsonen; "*Formuleringene i flere vedtak skaper tvil om kommunene har tatt riktig rettslig utgangspunkt for sine vurderinger og om de har nok kunnskap om det regelverket som vurderes*"¹⁰.

Selv der det er utviklet god veiledning og det er kunnskap tilgjengelig, så forutsetter det at kommunens administrasjon har kapasitet til å finne fram dette og ta det i bruk. Utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse er ikke bare avgrenset til administrasjonen. Også politikere må ha kapasitet og kompetanse til å sette seg inn i og forstå konsekvensene av de valg de gjør i arealforvaltningen.

Mulighetene for overprøving av administrative innstillinger innebærer at også faglig godt funderte vurderinger kan overprøves av lokalpolitiske hensyn. Kortsiktige politiske ønsker om å legge til rette for utvikling og utbygging vil ofte få gjennomslag over faglige tilrådninger som i større grad vektlegger langsiktige klima- og miljøhensyn.

2.3 Kunnskapsgrunnlaget, inkludert verktøy for sumvirkninger

Kunnskapsgrunnlaget

Diskusjonen rundt kunnskapsgrunnlaget er todelt. Den ene delen handler om kartlegging og formidling av kunnskap, først og fremst knyttet til naturmangfold, og hvordan dette er blitt

¹⁰ <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>

prioritert fra nasjonalt hold. Den andre delen handler om å fremskaffe og å bruke kunnskap i forbindelse med de konkrete planprosessene. Det er den sistnevnte som er viet mest plass i EVAPLAN.

Funn

Det vises i EVAPLAN til at planlovutvalget¹¹ mente at en viktig forutsetning for å hensynta naturmangfoldverdier var en utstrakt kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold i kommunene som grunnlag for å ta hensyn til dem i kommunal arealplanlegging. Utfordringen har vært at kartlegging ikke har vært prioritert, noe som var bakgrunnen for at Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold* ble vedtatt. Stortingsmeldingen sier at naturtyper av nasjonal forvaltningsinteresse skal prioriteres for kartlegging og skal tillegges vekt i planprosesser etter pbl., i konsekvensutredninger og ved behandling etter sektorregelverk der vurderinger av naturmangfold er relevant.

Vår vurdering

Vi er enige i at det er en utfordring at vi mangler kunnskap om naturmangfold for store deler av landet. Staten har finansiert kartlegging av naturmangfold over flere tiår. Likevel er bare en liten prosentandel av landets areal kartlagt. Dette skyldes at slik kartlegging er ressurskrevende, både økonomisk, tidsmessig og personalmessig (tilgjengelige kartleggere med riktig kompetanse). Gjennom satsningen på økologisk grunnkart er det et mål å bygge opp et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag om naturmangfold, slik at det er tilgjengelig når planprosessene starter opp. Dette er et langsiktig og kostnadskrevende arbeid. Fremover vil nye metoder som effektiviserer kunnskapsinnhenting, f.eks. satellittdata og modellering, bli tatt i bruk i større grad.

Gjennom tilskuddsordningen for *kommunedelplan naturmangfold* har flere kommuner satt i gang egen nykartlegging i tillegg til innsamling av eksisterende kunnskap om naturmangfold for å få et bedre kunnskapsgrunnlag i sin arealforvaltning.

I satsingen «Kulturminner i kommunen – KIK» er målet å styrke kulturminnekompetansen i kommunene. Satsingens viktigste tiltak har vært tilskudd til å utarbeide kulturmiljøplaner i kommunene, og over 90 % har utarbeidet eller er i gang med å utarbeide slik plan. KIK-satsingen har styrket kommunenes innsats og kompetanse som kulturmiljøforvalter og økt oppslutningen om feltet.

Funn

Det blir i EVAPLAN påpekt fra flere hold at det ofte ikke framskaffes et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om klima- og miljøinteressene i planprosessene. Et skille går mellom planer og tiltak som konsekvensutredes, og de som ikke utredes. Det vises også til at det er stor variasjon i kvaliteten på de konsekvensutredningene som gjennomføres, og at kvaliteten blant annet avhenger av hvem som bestiller utredningene. Representanter fra miljøorganisasjonene mener at det ikke er tillitsvekkende at det er søker/utbygger som bestemmer hvem som får

¹¹ NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag (s. 211)

utredningsoppdraget. De opplever mange utredninger som ofte inkluderer feltarbeid, som er for lettvint utført.

Fylkesmennene opplever at de små og mellomstore kommunene ofte baserer seg på den kunnskapen de får inn fra fylkesmannen i løpet av planprosessen. Dette medfører at kunnskap som skulle vært utgangspunkt for planarbeidet kommer inn først når planene har tatt form, og dermed reduseres muligheten for å ta klima- og miljøhensyn i planforslagene.

Mye av kunnskapsgrunnlaget hentes inn gjennom private detaljreguleringer. Ulik eller manglende miljøkompetanse i deler av konsulentbransjen som lager disse planene med tilhørende utredninger, fører til at kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for innsendte private planforslag blir varierende.

Vår vurdering

Miljødirektoratet og Riksantikvaren har også erfart at bruken av eksisterende kunnskapsgrunnlag varierer i planprosessene. Dette gjelder både det å ta i bruk eksisterende kunnskap, kompetansen til å tolke denne og å sette den i sammenheng med planlagte tiltak. Vi vurderer at det henger tett sammen med funnene knyttet til kapasitet og kompetanse i kommunene. Det er gjennomført flere undersøkelser¹² som viser at det er stor variasjon i kvaliteten på de konsekvensutredningene som utføres, senest i rapporten "*Artskartlegging som del av konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven*"¹³ fra 2022.

Noen årsaker til dette er usikkerhet knyttet til hva som kreves av kunnskap, for eksempel hvor strenge krav om innhenting av ny kunnskap det skal være ved utredning av kommuneplanens arealdel og hvordan ansvarlig myndighet skal utforme et godt planprogram/utredningsprogram. Videre viser disse undersøkelsene at funn av naturtyper og arter i forbindelse med feltarbeid ikke alltid blir lagt inn i offentlige databaser, og dermed reduseres mulighetene for vurdering av sumvirkninger ytterligere. Ny metode for kartlegging av naturtyper på land har imidlertid en heldigital dataflyt som sikrer at data fra undersøkelsene blir løpende lagt inn i offentlige databaser. Undersøkelsene har også avdekket slik EVAPLAN viser til, at jobben som gjøres i felt i mange tilfeller ikke er god nok, både med hensyn til når og hvor lenge feltarbeidet gjennomføres, og om kartlegger har nødvendig kompetanse til å gjøre relevante funn.

Etter EVAPLAN ble avsluttet har Miljødirektoratet i samarbeid med Riksantikvaren publisert veilederen M-1941 *Konsekvensutredninger for klima og miljø*¹⁴. Den gir blant annet veiledning om utforming av planprogram og hvordan miljøinformasjon skal hentes inn og forvaltes som en del

¹² [Evaluerings av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger \(Multiconsult 2021\) på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet](#)
[NVE-rapport nr. 102-2015 Etterundersøkelser av flora og naturtyper i elver med planlagt småkraftutbygging \(Geir Gaarder \(Miljøfaglig Utredning AS\) og Torbjørn Høitomt \(BioFokus\)\)](#)

¹³ Høitomt, T., Olberg, S. og Thylén, A. 2022. [Artskartlegging i konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven](#). Biofokus-rapport 2022-038. Stiftelsen Biofokus. Oslo.

¹⁴ [Veileder M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø](#)

av utredningen. Veilederen videreutvikles for å svare ut noen av de utfordringene det pekes på i de ulike undersøkelsene (se omtale i kapittel 3.3).

Manglende verktøy for å vurdere sumvirkninger

Funn

EVAPLAN trekker fram som et viktig funn i deres undersøkelser at det ikke finnes tilstrekkelig verktøy/metode for å synliggjøre sumeffektene av arealendringer for klima- og miljøhensyn. Riksrevisjonen pekte allerede i 2007 på at det ikke foreligger tilstrekkelige verktøy som fanger sumeffektene av arealutviklingen for naturmangfold. De samlede virkningene av mange enkeltbeslutninger om arealbruk etter plan- og bygningsloven vurderes sjelden systematisk.

Også med hensyn til reduksjon av klimagassutslipp blir det vist til at beslutningstakerne ikke har informasjon om sumeffekten av enkeltvedtakene de gjør. Det pekes blant annet på at det er en pedagogisk utfordring å få de politiske aktørene til å ivareta klimahensyn i planleggingen, fordi de ikke kan overskue sumeffekten for klimaet. Flere informanter etterlyser derfor løpende oversikter over utslipp av klimagasser i kommuner og fylkeskommuner, i form av regnskap- og budsjettmodeller, f.eks. arealregnskap med CO₂-fotavtrykk og kommunale CO₂-regnskap. EVAPLAN peker ikke bare på behovet for å se på sumvirkninger knyttet til en enkelt plan eller tiltaks influensområde, men også sumvirkningene av alle gjennomførte og planlagte planer og tiltak både lokalt, regionalt og nasjonalt. Dette er nødvendig kunnskap for at beslutningsmyndigheten skal være i stand til å se konsekvensene av sine enkeltbeslutninger i en større sammenheng, og dermed ha et bedre grunnlag for å vurdere de reelle konsekvensene for klima- og miljøhensyn av arealendringer over tid.

Vår vurdering

Vi mener som EVAPLAN at det er en stor utfordring at vi ikke har tilstrekkelig verktøy for å vurdere sumvirkninger for ulike miljøhensyn (naturmangfold, klima, friluftsliv, kulturmiljø mm.) av gjennomførte og planlagte planer eller tiltak.

Det mangler imidlertid ikke krav om å utrede sumvirkninger. Forskrift om konsekvensutredninger har krav om vurdering av samlede virkninger av en plan eller et tiltak sett i sammenheng med allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet, og naturmangfoldloven (nml.) § 10 sier at påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Utfordringen er at det ikke er utviklet gode og samtidig enkle nok metoder som kan tas i bruk blant annet i kommunal planlegging. Dette forsterkes av at til dels omfattende arealendringer (f.eks. skog- og landbrukstiltak) kan gjennomføres uten behandling etter plan- og bygningsloven dersom de skjer innen LNFR-områder. Enkle arealregnskap basert på registrering av endring av arealformål vil ikke fange opp slike arealendringer.

Det har siden EVAPLAN ble sluttført pågått et arbeid med å utvikle ulike typer arealregnskap i regi av flere aktører, både nasjonalt og internasjonalt. Klimagassregnskapet for skog og arealbruk¹⁵

¹⁵ Utviklet av NIBIO på oppdrag fra og i samarbeid med Miljødirektoratet

(LULUCF) dekker alle landarealer i Norge. Klimagassregnskapet gir informasjon om årlige endringer i arealkategori og utslipp/opptak av klimagassene CO₂, CH₄ og N₂O, og rapporteres hvert år til FN. Regnskapet gir god oversikt over utslipp og opptak fra arealbruk og arealbruksendringer på nasjonalt nivå. I tillegg har Miljødirektoratet utarbeidet klimagassregnskap for kommuner og fylker, som er tilgjengelig på våre nettsider. Dette regnskapet kan brukes til å synliggjøre samlet effekt av kommunens arealbruk på utslipp og opptak av klimagasser. Det jobbes kontinuerlig med forbedring av klimagassregnskapene når ny, relevant kunnskap er tilgjengelig.

2.4 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging¹⁶

Funn

EVAPLAN har sett på Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (NF) fra 2011 og 2015. De har konkludert med at NF har gjort plansystemet mer ryddig og sammenhengende ved at statens signaler fremtrer mer samlet. Målet om bærekraftig utvikling i henhold til plan- og bygningsloven § 6-1¹⁷ fremheves, men tilnærmingen reflekterer den aktuelle regjeringens politikk. I 2011 var miljømessig bærekraft fremtredende, mens dette var tonet ned i 2015-utgaven når en ny regjering utformet dokumentet. 55 prosent av de planansvarlige i EVAPLANs spørreundersøkelse svarer at NF påvirker kommunens planlegging i stor eller svært stor grad, og for ordførerne er tallet 51 prosent.

Vår vurdering

Vi er enige i at Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging er nyttig ved at det sammenstiller forventningene fra regjeringen i ett dokument. Samtidig er noe av utfordringen med dokumentet at mange av forventningene oppleves å være i strid med hverandre, uten at det gis tydelige føringer for hvordan disse skal vektas mot hverandre. Vi erfarer at både kommunene og sektormyndighetene, inkludert miljøforvaltningen kan finne holdepunkter i NF for sitt syn i en konfliktsak der ulike samfunnsinteresser står mot hverandre.

Vi mener det er uheldig at en stor andel av kommunenes planansvarlige og ordførere legger lite vekt på NF i sin planlegging. Det framgår ikke av undersøkelsen om dette skyldes dokumentets utforming, om det er et bevisst valg eller om NF er lite kjent blant de ansvarlige i kommunene.

2.5 Statlige planretningslinjer som virkemiddel

Funn

Undersøkelsen EVAPLAN gjennomførte blant planansvarlig i kommunene i perioden høsten 2017 og vinteren 2018 viser at det varierer i hvilken grad de ulike statlige planretningslinjene (SPR) påvirket kommunenes planlegging.

¹⁶ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023](#)
[Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019](#)

¹⁷ Plan- og bygningsloven § 6-1 **Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging**
For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge er den retningslinjen som størst prosentandel svarer at påvirket kommunens planlegging. 69 prosent svarer at den påvirket i stor eller svært stor grad. Innenfor miljøforvaltningens ansvarsområde er det SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (55 prosent) og Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag (54 prosent) som i størst grad påvirket kommunenes planlegging. Disse omtaler ikke EVAPLAN videre.

Den på undersøkelsestidspunktet gjeldende SPR for klima og energiplanlegging¹⁸ (SPR klima) påvirket i liten grad kommunal arealplanlegging (37 prosent). Dette begrunnes blant annet med at kravet om en egen energiplan har medført at klima- og energiplanlegging etter SPRen har skjedd frakoblet det eksisterende plansystemet.

Statlig planretningslinjer for samordnet bolig, areal og transportplanlegging (SPR-BATP) benyttes aktivt av fylkesmennene, også til forankring av innsigelse, selv om praksis varierer geografisk (jamfør funn under kapittel 2.1). Likevel er det knapt halvparten av de planansvarlig i kommunene som rapporterer at SPR-BATP i stor eller svært stor grad påvirker kommunens planlegging. Det er først og fremst de større kommunene som har tatt SPR-BATP i bruk.

Fylkesmennene rapporterte i EVAPLAN om at de brukte SPR-BATP i veiledning av kommunene, og at den settes i sammenheng med de regionale planene for areal- og transportplanlegging som har tatt opp i seg prinsippene fra SPRen. Samtidig blir det vist til at KMDs vedtak der de ikke støtter innsigelser begrunnet i SPR-BATP, svekker arbeidet med å omstille kommunenes arealplanlegging til i større grad å ivareta klimahensyn.

Det blir i EVAPLAN også trukket fram at statlige virksomheter i begrenset grad følger opp SPR-BATP i sin planlegging og valg av lokalisering. Det blir vist til hvordan statlige virksomheter ved etablering av ny virksomhet, for eksempel nye sykehus, fatter beslutninger i strid med føringene om at besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter bør lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Manglende statlig oppfølging av retningslinjen fører til stor frustrasjon hos kommunale aktører som opplever at dette underminerer kommunens og regionale planers enighet om hvordan et mer klimavennlig mobilitetssystem skal oppnås i regionen.

Vår vurdering

Statlige planretningslinjer brukes til å konkretisere nasjonale føringer på viktige områder i planleggingen. Statlige planretningslinjer skal være tydelige på mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. Det er et viktig funn at SPRene bare i begrenset grad legges til grunn for kommunal arealplanlegging.

SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen og RPR verna vassdrag er de retningslinjene som i størst grad tillegges vekt i kommunal arealplanlegging. En mulig årsak til det

¹⁸ Klimatilpasning ble først tatt inn med en egen del i SPR Klima da den ble revidert i september 2018 og navnet ble endret til Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

kan være at de oppleves som etablerte retningslinjer som har konkrete føringer for hvilke interesser som skal søkes ivaretatt og hvilke vurderinger som bør ligge til grunn for aktivitet innenfor retningslinjenes virkeområde.

Funnene i EVAPLAN knyttet til SPR Klima samsvarer i stor grad med vurderinger Miljødirektoratet har gjort av retningslinjene i oppdrag for KLD¹⁹.

Vi har vurdert at de delene som omhandler utslipp i SPR Klima og energiplanlegging i liten grad gir konkrete føringer for hvordan kommunene kan eller skal inkludere arbeidet med reduksjon av klimagass i sin arealplanlegging etter pbl. SPRen ble 28. september 2018 endret slik at den også fikk en del om klimatilpasning, og den endret navn til statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Klimatilpasningsdelen gir tydelige føringer for hvordan klimatilpasning bør integreres i planlegging etter pbl.

Miljødirektoratet leverte 22. juni 2022 en evaluering av og skisse til nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging. Her foreslås endringer av utslippsdelen fra den opprinnelige delen av SPRen. Vi foreslår blant annet tydelige forventninger til hvordan kommunene skal ivareta klimagassreduksjon i samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Flere av de foreslåtte formuleringene er tilstrekkelig konkrete til å være grunnlag for innsigelser.

SPR-BATP brukes både av fylkeskommunene, Statens vegvesen og Statsforvalterne som grunnlag for å fremme innsigelser. Det varierer imidlertid mellom fylkene hvor aktivt statsforvalterne bruker SPRen. Miljødirektoratets erfaring fra de sakene som sendes til KDD, er at det først og fremst er i mer befolkningstette områder/vekstområdene at det fremmes innsigelser med forankring i SPR-BATP. Miljødirektoratet har mottatt tilbakemeldinger fra statsforvalterne om at SPR-BATP med sitt fokus på fortetting rundt kollektivknutepunkt og tilrettelegging for sykkel og gange, først og fremst vurderes til å være rettet mot byer og større tettsteder, og at den oppleves vanskeligere å ta i bruk i mer desentraliserte strøk.

2.6 Kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlover

Funn

EVAPLAN viser til at planlovutvalgets intensjon var at plansystemet skulle fungere som en felles arena for ulike sektorer og interesser i arealforvaltningen. EVAPLANs studie av koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og sektorlover med betydning for arealbruk, viser at det i dag ikke er noen konsekvent og ensartet koblingsmodell mellom lovene. Hver sektorlov har sin egen kobling til plan- og bygningslovens plansystem, og det er også flere varianter av koblingsmodeller til pbl. innenfor hver enkelt lov. EVAPLAN anfører at ulike koblinger mot sektorlover gjør det uklart i hvilken grad hensyn etter særlover ivaretas. Utfordringene er imidlertid størst der det er mangelfulle koblinger til pbl., som tidligfaseutredninger (KVU, sykehuslokaliseringer) og energiltak (se kapittel 2.7).

¹⁹ Oppdrag om evaluering og skisse til nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging (deloppdrag 1) - levert 22. juni 2022.

I EVAPLANs omtale av kulturminneloven vises det til flere problemområder i koblingen mellom kulturminnelovens formål og arealforvaltningen etter pbl. Det hevdes at avveininger av kulturmiljøverdier opp mot andre hensyn bidrar til at planprosesser drar ut i tid. Blant årsakene det pekes på, er at kulturminnefaglige vurderinger bygger på skjønn og at ansvarsfordelingen i kulturmiljøforvaltningen er uklar, blant annet når det gjelder ansvarsforhold knyttet til arkeologiske undersøkelser. En anbefaling fra EVAPLAN var at kulturminneloven underlegges en bredere revisjon.

Vår vurdering

Det er flere uklarheter knyttet til konklusjonene EVAPLAN trekker vedrørende kulturminner og kulturmiljøer. Siden det bare er kulturminner omtalt i kap. 2 i kulturminneloven (automatisk fredete kulturminner) som er samordnet med pbl., samtidig som det i teksten ikke skilles klart mellom slike og vedtaksfredete og forskriftsfredete kulturminner som ikke har de samme samordningsreglene, blir både presentasjonen og konklusjonene uklare.

Etter at EVAPLAN ble ferdigstilt, er ansvars- og myndighetsfordelingen i kulturmiljøforvaltningen endret. Fra 1. januar 2020 er primærforvaltningen for de fleste kulturminne- og kulturmiljøkategoriene kulturminneloven regulerer, flyttet fra Riksantikvaren som sentral myndighet til fylkeskommunene og Sametinget som regional myndighet.

Som tidligere nevnt, er det nå nedsatt et lovutvalg som skal levere sin utredning av grunnlaget for en ny kulturmiljølov innen 1. september 2024. I deres mandat inngår bl.a. å vurdere om dagens avgrensning mellom kulturminneloven og pbl. er hensiktsmessig for å ivareta kulturmiljøverdier, og påpeke eventuelle problemstillinger på dette området. I den sammenheng vises det til det pågående arbeidet i KDD om samordning mellom pbl. og sektorlover. Vi anbefaler at eventuell videre vurdering av kobling mellom kulturminneloven og pbl. avventer utredningen fra kulturmiljølovutvalget.

I etterkant av EVAPLAN ble det utarbeidet en rapport på oppdrag av daværende KMD, om samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.²⁰ Forfatterne av denne rapporten mener at det norske koblingssystemet framstår som uoversiktlig og uhensiktsmessig. I rapporten gis det forslag til praksisendringer, men også til anbefaling om en felles koblingsmodell i regelverket.

Det ligger utenfor oppdraget å gå detaljert inn i denne rapporten, men vi vil likevel bemerke et par forhold; rapportens omtale av kulturminneloven er upresis og mangelfull, og vi savner en vurdering av forslagenes konsekvenser for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn.

Sektorlover som har ivaretagelse av naturhensyn som hovedformål gir i mange tilfeller sterkere beskyttelse enn pbl. gir i dag, og tiltak som er i tråd med plan kan i noen tilfeller være i strid med

²⁰ NIBR-rapport 2020:17 Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven. Sigrid Stokstad, Gro Sandkjær Hanssen, Fredrik Holth, Eivind Junker og Nikolai Winge.

bestemmelser i sektorlovene. Vi vil understreke at det er svært viktig at sektorregelverk som ivaretar klima- og miljøhensyn ikke svekkes gjennom samordning med pbl. En samordning mellom regelverkene forutsetter at det finnes mekanismer som sikrer at de klima- og miljøhensynene som sektorlovene skal beskytte, blir tilstrekkelig ivarettatt i planleggingen. Dette er ikke sikret i dag, verken i pbl. selv eller ved praktisering av den.

Det er etter vår oppfatning ikke ønskelig at vedtak etter miljøregelverk, som f.eks. forurensningsloven eller naturmangfoldloven, samordnes med vedtak etter plan- og bygningsloven, i den forstand at det blir ett felles vedtak. Vi vil særlig advare mot at vedtak skal samordnes i tid. Vi mener rapporten tillegger brukerperspektivet for stor vekt på dette området.

Der det er mulig, kan imidlertid prosessene gjerne samordnes. For områdevern etter nml. Kap. V er det i dag f.eks. plikt til å samordne seg med kommunal og fylkeskommunal arealplanlegging, jf. nml. § 41 annet ledd. Jf. også § 42 annet ledd som stiller krav om varsling til andre myndigheter på et tidlig tidspunkt og slik sett gjør det mulig å samordne verneprosessen med andre sektorhensyn og kommunens planbehov.

2.7 Beslutningsprosesser og utredninger på siden av plan- og bygningsloven

EVAPLAN har sett på ulike beslutningsprosesser om arealbruk som skjer på siden av plan- og bygningsloven.

KVU/KS1 og tidligfaseutredningssystemet i sykehussektoren

Funn

EVAPLAN oppsummerer utfordringene slik:

- De nasjonalpolitiske konseptbeslutningene i forkant av formell behandling gjennom planprosesser etter pbl., legger sterke føringer på den videre regionale eller lokale planprosessen
- KVU/KS1-regimet utfordrer pbl.s evne til samordning mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom folkevalgte organer og fagmyndigheter, blant annet ved at staten bestemmer lokalisering av en stor statlig virksomhet uten å legge vekt på gjeldende planer (f.eks. regional areal- og transportplan).
- De nasjonalpolitiske konseptbeslutningene basert på KVU/KS1 bygger på et snevrere beslutningsgrunnlag enn planbeslutninger gjør. Utredninger etter forskrift om konsekvensutredninger ville gitt et bredere beslutningsgrunnlag.
- Uklarhet rundt hva begrepet "konsept" omfatter, gjør at det gjennomføres KVU/KS1 for prosjekter det ikke er valg av konsept som utredes, men for eksempel valg av trasé for et nytt samferdselstiltak.
- Den manglende koblingen av tidligfaseutredningssystemene (i transport- og sykehussektoren) til plansystemet etter pbl. blir i stadig større grad ansett som å undergrave politiske mål om klimagassutslipp.

Vår vurdering

Direktoratene mener at EVAPLAN her retter søkelyset på en utfordring som det er viktig at blir drøftet. Miljødirektoratet har tidligere uttalt seg om temaet, bl.a. i notat til KLD av 15. april 2019²¹. Vi viser der til at konseptvalgutredninger som gjennomføres ofte resulterer i prosjekter som fører til arealbruksendringer, utslipp og andre miljøpåvirkninger i «stor skala», som vil ha innvirkning på viktige miljøhensyn. Eksempler på slike konseptvalgutredninger finner vi blant annet innenfor samferdselssektoren (veg og bane) og energisektoren. Dette er tiltak som medfører store arealendringer, og valg av konsept kan i denne typen saker få konsekvenser for de nasjonale miljømålene regjeringen har vedtatt. Miljødirektoratet har i notatet problematisert at det er ingen automatikk i at miljøforvaltningen blir involvert i KVVU-prosesser som kan medføre konsekvenser for de tema som miljøforvaltningen er satt til å forvalte. Selv om miljøtema ofte utredes i KVVU-prosessen, gjenspeiles ikke dette nødvendigvis i KS1-rapportene som utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Lav prioritering av de «ikke-prissatte» forholdene i KS1 kan skyldes tynn miljøfaglig bemanning i kvalitetssikringsfirmaene, i tillegg til at det er metodiske vanskelige vurderinger.

Miljødirektoratet besvarte med notat av hhv. 14. oktober 2020 og 1. februar 2021 et annet oppdrag fra KLD der vi skulle vurdere konseptvalgutredninger om konkret arealbruk i lys av Direktiv 2001/42 EØF om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (det såkalte SEA-direktivet). Vi konkluderte med at norsk praksis kan være i strid med SEA-direktivet dersom det ikke samtidig utarbeides en konsekvensutredning med alternativvurderinger.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren mener det er viktig funn at statlig lokaliseringspolitikk i mange tilfeller ikke er basert på nasjonale føringer for areal- og transportplanlegging og at vedtak fattes uten at eksisterende planer som skal avklare arealbruk, slik som regionale areal- og transportplaner, er lagt til grunn. Vi mener det er uheldig at krav til utredning av konsekvenser for klima- og miljø først kommer ved inn med en planprosess etter plan- og bygningsloven, etter at lokaliseringen, f.eks. av et helseforetak, er besluttet.

Energiltak

Funn

EVAPLAN problematiserer endringene i pbl. fra 2008 som medførte at anlegg for overføring og produksjon av energi slik som kraftlinjer og vind- og vannkraft har en særstilling i pbl. Kravet om utarbeidelse av reguleringsplan gjelder i henhold til plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi, men kommuneplanens arealdel gjelder. Tiltaket er avhengig av både konsesjon etter sektorlov og ev. planendring eller dispensasjon etter pbl., dersom tiltaket ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel. Det er imidlertid hjemmel i pbl. for at en statlig planmyndighet i den enkelte sak kan bestemme at konsesjon etter energiloven eller vassdragslovgivningen uten videre skal ha virkning som statlig

²¹ Klargjøring av miljøforvaltningens rolle i konseptvalgutredninger. Notat datert 15. april 2019 til KLD fra Miljødirektoratet.

plan. Denne bestemmelsen kan forhindre at kommunene legger begrensninger for eller hindrer gjennomføring av energitiltak med konsesjon.

Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes ikke av pbl. For større anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med individuell konsesjon etter energiloven § 3-1 tredje ledd, gjelder bare kapittel 2 om kartgrunnlag og stedfestet informasjon og kap. 14 om konsekvensutredning. Kraftlinjer er meget arealkrevende og utgjør alene en klar hovedandel av beslaglagt areal i norske utmarkskommuner. Dette burde tilsi at det er stort behov for samordning mellom ulike sektorinteresser slik intensjonene er med behandling etter pbl.

Felles for de omtalte tiltakene er at pbl.s kapittel 14 om konsekvensutredningsplikt for tiltak som kan få vesentlige miljø- og samfunnsvirkninger gjelder for dem. I tillegg vil gjeldende arealplaner og planbestemmelser utgjøre relevante hensyn ved energimyndighetens konsesjonsbehandling. Energitiltak som underlegges konsekvensutredning vil være omfattet av kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger som følger av KU-forskriften. EVAPLAN mener likevel at de vurderinger som skjer etter energiloven ikke i tilsvarende grad bygger på de arealbehov og interesser som er samordnet og underlagt bred avveining i vedtatte arealplaner.

Vår vurdering

Utfordringene EVAPLAN omtaler knyttet til at beslutninger om lokalisering av energitiltak ikke omfattes av krav om reguleringsplan, ble aktualisert med de massive protestene mot vindkraft som oppsto i kjølvannet av *Nasjonal ramme for vindkraft*²² som ble lagt fram i 2019. Det ble fra flere hold pekt på at kommunene og de berørte lokalsamfunnene ikke hadde hatt tilstrekkelig kunnskap om inngrepene og konsekvensene av disse, siden konsesjonsbehandlingen ikke krevde like detaljerte planer for lokalisering og omfang som en reguleringsplan etter pbl. ville medført. Det pågår nå et arbeid for å avgjøre om og i så fall hvordan planlegging av vindkraftanlegg skal følge prosessene i pbl. Asplan Viak har på vegne av KDD utført en kartlegging og analyse av planpraksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner, med fokus på hvordan kommunene håndterer konsesjoner i sine arealplaner²³. Det framgår av rapporten at det er like utbredt å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel som å revidere kommuneplanen før utbygging. Det er få eksempler på godt samspill mellom konsesjonsprosessen og arealplanprosessen for vindkraftanlegg. Kommunene er likevel jevnt over tilfreds med konsesjonsprosessen, men er mindre tilfreds med konsesjonsmyndighetens klagesaksbehandling og beslutninger om statlig arealplan.

Energitiltakene som er unntatt kravet om reguleringsplan omfattes som nevnt av kapittel 14 i plan- og bygningsloven om *Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk* og blir utredet etter forskrift om konsekvensutredninger. I hvilken grad påvirkning på klima- og miljøinteressene blir tilstrekkelig utredet, avhenger for de fleste miljøtema derfor av hvor konkret tiltaket er utformet på utredningsstadiet.

²² [Forslag til nasjonal ramme for vindkraft \(NVE 2019\)](#).

²³ Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker - Kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner (Asplan Viak 2022) (https://www.regjeringen.no/contentassets/7de49cccdcef4244b65354e205dd3d87/arealplan_vindkraftsaker.pdf)

For kulturmiljø er fritaket fra krav om reguleringsplan mer utfordrende enn for de øvrige klima- og miljøtemaene. I konsekvensutredninger kan det ikke stilles krav om undersøkelser etter kulturminneloven § 9 (om undersøkelsesplikt mv). Avklaring av eventuell konflikt mellom tiltak og automatisk fredete kulturminner skjer derfor ikke før konsesjonsvedtak. I forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan etter pbl. er det krav om at slike undersøkelser skal være gjennomført før endelig planvedtak. I den forbindelse skal det ved konflikt også tas stilling til om og i så fall på hvilke vilkår et tiltak kan godkjennes. Avklaring av eventuell konflikt ville da også ligge til grunn for et vedtak om konsesjon.

Generelt kan manglende krav om reguleringsplan medføre at disse energitiltakene ikke ses i sammenheng med øvrig arealbruk i de berørte kommunene, og at sumvirkningen av de ulike tiltakene ikke blir tilstrekkelig belyst.

Vi vil i tillegg trekke fram utfordringen med at andre til dels arealkrevende tiltak som nydyrking og landbruksveier ikke krever planbehandling etter plan- og bygningsloven dersom det skjer innenfor LNFR-områder. Kravene til medvirkning fra andre sektormyndigheter og fra organisasjoner og allmenheten er ikke like omfattende i aktuelle sektorregelverk som i pbl. Dette øker sannsynligheten for at disse tiltakene ikke i tilstrekkelig grad ses i sammenheng med øvrig arealbruk i kommunen, og at sumvirkningen av de ulike tiltakene ikke blir tilstrekkelig belyst. Det er først når tiltakene blir så store at de omfattes av forskrift om konsekvensutredning at en mer fullskala høringsprosess skal gjennomføres.

2.8 Svake krav i regelverket og manglende politisk vilje til å ivareta klima- og miljøhensyn i planleggingen

Funn

De empiriske studiene i EVAPLAN illustrerer at naturmangfoldhensyn og klimahensyn ofte taper for utviklingshensyn i lokale planvedtak. En hovedkonklusjon fra EVAPLAN er at funnene

*"... indikerer at pbl. (2008) som en sektornøytral prosesslov ikke i tilstrekkelig grad sikrer klima- og naturmangfoldhensyn i lokale planpraksiser."*²⁴

I kapittelet som omhandler naturmangfold trekkes det fram at mange informanter, både fra statlig sektormyndighet og organisasjoner, opplever at loven gir virkemidler for å kunne planlegge godt, og at det ikke primært er i loven utfordringene ligger, men at lokalpolitikere ikke nødvendigvis ønsker å prioritere hensynene i forvaltningen av sine arealer. Også planansvarlige i kommunene peker på dette. Flere av de faglige ansatte i kommunene rapporterer at det i praksis er vanskelig for de folkevalgte å være en begrensende faktor, når loven gir et så stort handlingsrom, uten mer spesifikke krav. Mangel på tydelige, operasjonaliserte forventninger fra nasjonale myndigheter blir også trukket fram av fylkesmannsembetene som en forklaringsfaktor for kommunenes praksis.

²⁴ Hanssen, G.S., Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018. s. 484.

Noe av det samme trekkes også fram i kapittelet om klima. Det vises til at de mange bestemmelsene som setter rammer for planprosessene og planenes innhold, gir en gjennomgående vid åpning for å ta klimahensyn og klimavennlige løsninger. Det uttales at: *"Lovens rolle som virkemiddel for lavutslippssamfunnet er dermed avhengig av hvordan loven anvendes, og hvilken vekt klimahensynet tillegges i praksis; altså om faglig evne og politisk vilje til å bruke loven for å fremme et mer klimavennlig samfunn."*²⁵ Det blir pekt på at det er Stortinget og regjeringen som gir rammer for planleggingen, at statlige sektormyndigheter deltar i det praktiske planleggingsarbeidet, og at det derfor i stor grad er opp til lokal, men ikke minst nasjonal, politisk vilje til å bruke verktøyene.

Det vises videre til utredning av professor Hans Christian Bugge for KMD²⁶, som påpeker at staten har full mulighet til å sikre at nasjonale klimamål oppnås (egen planlegging av vei- og jernbaneutbygging og plassering av statlige virksomheter, deltakelse i regional og kommunal planlegging, innsigelsesinstituttet mv.). Det uttales i denne utredningen at *"... her er det spørsmål om politisk vilje – eventuelt vilje til å overprøve kommunale planvedtak som kan gå i andre og mindre klimavennlige retninger"*.²⁷

EVAPLAN viser flere steder til at det er et grunnleggende trekk med gjeldende pbl. at den er en sektornøytral lov, som beskrives som en prosesslov med vide fullmaktsbestemmelser. Loven avgjør ikke løsningen på arealkonflikter. Dette er det i stor grad opp til de lokale, regionale og nasjonale politiske myndigheter å avgjøre. Med unntak av de spesielle regler som gjelder i strandsonen, tar plan- og bygningsloven i liten grad stilling til hvilke interesser som skal prioriteres der det oppstår arealkonflikter. Innenfor lovens formål om bærekraftig utvikling er alle hensyn og interesser i utgangspunktet likestilte. Dette betyr at kommunene gjennom pbl. har fått vide fullmakter til å bestemme hvilke arealinteresser som skal prioriteres ved konflikt, og at det utenfor vernede områder er få materielle skranker for planmyndighetenes adgang til å åpne for utbyggingstiltak.

EVAPLAN peker på at heller ikke naturmangfoldloven setter særlige skranker for adgangen til å gi tillatelse til utbyggingstiltak utenfor vernede områder. Bl.a. vises det til at nml. § 53 (om rettsvirkningene for utvalgte naturtyper) sier at nyere arealplaner gis forrang, såfremt den avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype. EVAPLAN peker på at innsigelsesordningen blir essensiell i en slik situasjon.

Flere av informantene, både fra miljøorganisasjoner, det regionale nivået og kommunene, mener at hensynet til klima og miljø er underkommunisert i plan- og bygningsloven, selv om forarbeidene drøftet det inngående. Det er en vid åpning i loven for å ta klima- og miljøhensyn,

²⁵ Hanssen, G.S., Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018. s. 366.

²⁶ Bugge, H.C. Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel? Utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo, 17. juni 2016.

²⁷ Hanssen, G.S., Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018. s. 381.

men få eksplisitte uttrykk i lovens ordlyd som løfter fram klima- eller naturmangfoldutfordringene. Flere kommunale plansjefer tar til orde for at hensynet til naturmangfold og klimahensyn må komme eksplisitt til uttrykk som et av formålene med loven, enten i ved å inkludere disse hensynene i lovens formålsparagraf eller i lovens § 3-1. Noen informanter mener også at loven burde inneholdt en mer eksplisitt vektning av hensyn enn det som følger av § 3-1.

Vår vurdering

Funnene i EVAPLAN viser at pbl. i all hovedsak gir gode *muligheter* for at klima- og miljøhensyn kan bli ivaretatt gjennom planprosessen. Om slike hensyn faktisk blir tatt, beror i stor grad på om lovens bestemmelser tas i bruk som forutsatt, både av kommunen og av regionale og statlige myndigheter. Vi erfarer blant annet fra innsigelsessakene som vi er involvert i, at kommunene velger å vedta planer selv om det går tydelig fram av saksutredning og høringsinnspill at planen er i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale klima- og miljøinteresser.

Plansystemet er i stor grad basert på tillit til at kommunene gjennom sin planlegging også ivaretar nasjonale og vesentlige regionale hensyn. Funnene fra EVAPLAN tilsier etter vår oppfatning et behov for både tydeligere føringer og sterkere kontroll for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser i større grad blir ivaretatt i planleggingen.

For utvalgte naturtyper er det gitt særskilte aktsomhets- og konsekvenskartleggingskrav i nml. § 53. Rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven går imidlertid foran disse reglene, såfremt den avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype. Bakgrunnen for dette er at det forutsettes at hensynet til den utvalgte naturtypen avklares gjennom planprosessen. Vi er enige med EVAPLAN i at innsigelsesordningen blir særdeles viktig for å ivareta hensynet til den utvalgte naturtypen i slike saker.

Når det gjelder pbl. § 3-1, er det underveis i evalueringen og i ettertid gjort noen endringer i bestemmelsen. For å styrke hensynet til klima i planleggingen ble det blant annet tatt inn i § 3-1 bokstav g) at en av planleggingsoppgavene er reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer. Samtidig ble det tatt inn en bokstav i) som synliggjør helhetlig forvaltning av vannets kretsløp.

Naturmangfold er imidlertid fortsatt ikke konkret nevnt i § 3-1. Vi mener dette er uheldig, all den tid ivaretagelse av naturmangfold sammen med klimahensynet er en grunnleggende forutsetning for bærekraftig samfunnsutvikling.

Hensynet til kulturmiljø har vært nevnt i pbl. § 3-1 siden loven ble vedtatt. For kulturmiljøforvaltningen er pbl. en av de viktigste vernelovene, særlig når det gjelder bygde miljøer. Kulturmiljøer av nasjonal interesse kan ivaretas gjennom fredning etter kulturminneloven, men i mange tilfeller er det pbl. som er det aktuelle virkemiddelet. Dette gjelder ikke minst for kulturmiljøer der fredning som virkemiddel sjelden tas i bruk, jf.

kulturminneloven § 20. Eksempelvis avsettes mange områder i NB!-registeret²⁸ til hensynssone etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c) bevaring av kulturmiljø i arealplaner. I mange pressområder har det imidlertid vist seg vanskelig for kommunene å følge opp og videreføre slike hensynssoner i møte med tiltakshavere med kortsiktige utbyggings- og utviklingsønsker.

2.9 Planvirkemidlene arealformål, hensynssoner og bestemmelser

Funn

EVAPLAN har identifisert behov for finjustering av lovens bestemmelser om arealformål og reguleringsbestemmelser. Blant annet trekkes det fram et behov for nye arealformål og generell hjemmel til å gi retningslinjer og bestemmelser til arealplaner med formål å redusere utslipp av CO₂ eller øke opptak av CO₂. Selv om flere av de eksisterende bestemmelsene indirekte kan brukes til å redusere utslipp, bør klimahensynet tydeliggjøres i ordlyden²⁹.

Vår vurdering

Direktoratene mener det er viktig at virkemidlene i loven er tilpasset dagens miljøutfordringer og at de imøtekommer kommunenes forpliktelser og ønsker om å ivareta klima- og miljøhensyn i planleggingen. Vi erfarer at mange kommuner er usikre på hvor langt de kan gå i å gi bestemmelser for ulike miljøkrav. Mangel på kompetanse og tydelig veiledning medfører at noen kommuner bruker handlingsrommet mindre enn loven gir mulighet for, og noen kommuner opplever at handlingsrommet for å ivareta ulike hensyn gjennom bestemmelser er for lite. Dette gjelder både bestemmelser for å ivareta klimahensyn og andre miljøhensyn. Vi mener det også er behov for å se nærmere på om bestemmelsesområder i enkelte sammenhenger kan være et aktuelt virkemiddel for å ta vare på miljøinteressene i forbindelse med arealplanlegging.

2.10 Dispensasjoner

Funn

EVAPLAN viser til at det er et bærende prinsipp i pbl. at utvikling skal skje gjennom plan, ikke enkeltvedtak. Dispensasjonspraksisen var et av hovedpunktene i Riksrevisjonens kritikk av arealplanleggingen i 2007 og i 2011-12. Også etter at pbl. 2008 trådte i kraft, har omfanget av dispensasjoner vært høyt, til tross for at lovens intensjon var å heve terskelen for dispensasjon. KOSTRA-tall³⁰ fra 2015 viser at det totalt ble gitt over 15.000 dispensasjoner. Av de områder som pbl. 2008 løfter fram som viktige å ivareta, er særlig de som avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR). Her viser KOSTRA-tallene at antall dispensasjoner gitt for nye bygninger i slike områder var 2008 i 2013, 2190 i 2014 og 2044 i 2016. Tallene viser også at andelen utbygginger basert på dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjø har økt, sammenlignet med antall utbygginger som skjer i henhold til plan. I 2016 var andelen

²⁸ Riksantikvarens oversikt over kulturmiljøer av nasjonal interesse i byer og tettsteder

²⁹ EVAPLAN viser til utredningsarbeid for KMD, utarbeidet av professor Hans Chr. Bugge, "Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?", hvor det bl.a. foreslås endringer i § 11-9, § 12-7 nr. 3, § 12-7 nr. 7, § 12-7 nr. 8.

³⁰ Kommune-Stat-Rapportering, Statistisk Sentralbyrå.

dispensasjoner 67 prosent. Praksisen oppleves av aktørene som utfordrende for å ivareta miljøhensynene i arealplanleggingen, og EVAPLAN uttaler at det er grunn til å diskutere om man har en planstyrt utvikling i strandsonen. Det uttales at: *"Kritikken til Riksrevisjonen i 2007 kan altså fortsatt synes å stå ved lag. I langt større grad enn det som kan regnes som en unntaksvis dispensasjonspraksis, gis dispensasjoner i verdifulle områder for naturmangfold."*³¹

EVAPLAN diskuterer flere mulige årsaker til omfanget av dispensasjoner:³²

- Uklarhet rundt de materielle vilkårene i bestemmelsen § 19-2. Det har kommet mange saker inn til Sivilombudet, noe som tyder på uklarheter rundt hvordan de materielle vilkårene skal forstås. Det fremkommer også at selv om det nå er avklart at pbl. § 1-8 tredje ledd også gjelder for planer vedtatt før 2008-loven, så opplever fylkesmannsembetene (statsforvalterembetene) en uklarhet i hvordan de skal veilede kommunene, på grunn av politiske signaler fra dagens regjering.
- Det er variasjon i hvordan de ulike fylkesmannsembetene forstår bestemmelsen og praktiserer den i etterprøvingen av kommunenes vedtak.
- Gamle areal- og reguleringsplaner fremtvinger dispensasjoner. Både informanter i casekommuner og hos innsigelsesmyndighetene opplever at gamle planer er den viktigste forklaringen på omfanget av dispensasjoner. På grunn av mangel på revidering av planer blir dispensasjoner en sikkerhetsventil for å "modernisere" planen. Det trekkes likevel fram at nye planer ikke nødvendigvis innebærer planstyrt behandling. Manglende politisk lojalitet til planer blir også trukket fram som en utfordring.
- Manglende kompetanse hos politikere og administrasjon i kommunene. I denne sammenheng blir politisk eierskap til planene blir også trukket fram som en viktig faktor for å unngå uheldige dispensasjoner.
- For detaljerte og stramme planer. Mange informanter mente at jo mer detaljert de overordnede planene var, desto mer var de avhengig av dispensasjoner. I andre kommuner ønsket planleggere et "stramt" planverk, for heller å gi en del dispensasjoner.

Vår vurdering

Til tross for at loven har hatt relativt stramme vilkår for å gi dispensasjon, viser funnene at andelen utbygginger basert på dispensasjon har økt sammenlignet med antall utbygginger som skjer i henhold til plan. Nyere tall fra KOSTRA tyder på at trenden ikke har snudd etter at EVAPLAN-prosjektet ble avsluttet³³. Sivilombudet har undersøkt hvordan tre utvalgte kommuner håndterte søknader om dispensasjon til bygging i strandsonen i årene 2016-2019. I en fellesrapport utgitt januar 2021 blir de sentrale funnene oppsummert, og Sivilombudet gir

³¹ Hanssen (2018) Spenningen mellom bruk og vern. Kapittel 18 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018) Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid? Oslo: Universitetsforlaget. S. 336.

³² Hanssen (2018) Dispensasjonsbestemmelsen – skjer utvikling gjennom plan eller enkeltvedtak? Kapittel 21 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018) Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Oslo: Universitetsforlaget. S. 353-363.

³³ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/plan-og-byggesaksbehandling/artikler/flere-tillatelser-til-bygging-i-strandsonen>

konkrete anbefalinger til alle kommuner.³⁴ Undersøkelsen viste bl.a. at 85 prosent av søknadene ble innvilget, og at det er feil eller mangler ved flertallet av vedtakene der dispensasjon er innvilget. Kommunene hadde dessuten i varierende grad sendt dispensasjonssøknader til andre myndigheter for uttalelse. Funnene viste videre at kommunene sjelden undersøkte om dispensasjonen er i tråd med statlige og regionale rammer og mål.

Dispensasjonsbestemmelsen ble endret med virkning fra 1. juli 2021.³⁵ Det ble bl.a. tatt inn et vilkår i § 19-2 andre ledd om at dispensasjon ikke kan gis dersom nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Samtidig ble tidligere fjerde ledd opphevet. Denne sa blant annet at kommunen ikke burde dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Vi har foreløpig liten erfaring med hvordan de siste endringene i dispensasjonsbestemmelsen gir utslag, men er kjent med at det nå pågår en undersøkelse i regi av KDD hvor det skal innhentes mer kunnskap om i hvilke typer saker dispensasjonsbestemmelsen brukes og hva som er begrunnelsene for å søke om dispensasjon, samt en oversikt over tiltak og virkemidler som kan redusere omfanget av dispensasjoner.³⁶ Vi forventer at det her vil kunne komme fram mer informasjon om gjeldende dispensasjonspraksis.

Vi mener det er grunn til å være svært bekymret over det store antallet dispensasjoner. Utstrakt bruk av dispensasjoner fører til en bit-for-bit-utbygging, og svekker legitimiteten til arealplanene og vedtakene som treffes i planprosessene. Dispensasjoner vil kunne tilsidesette nasjonale og vesentlige regionale interesser som er innarbeidet i vedtatte planer. Dette påpekes også i Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker³⁷. Der har flere av innsigelsesmyndighetene i intervju tatt opp at økende bruk av dispensasjoner i kommunene er et problem, og at dispensasjoner fra vedtatte arealplaner truer de samme nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet er ment å ivareta. Sivilombudet uttaler bl.a. i rapporten at:

En dispensasjonsprosess ivaretar ikke hensynene til langsiktige løsninger, åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i like stor grad som en planprosess. Ønsker kommunene å tillate bygging i strandsonen, skal det derfor i all hovedsak skje på grunnlag av vedtatte arealplaner, ikke som enkeltvis dispensasjoner." Og et annet sted at: "Plan- og bygningsloven skal sikre bærekraftig og langsiktig arealforvaltning. Selv om hvert enkelt tiltak for seg er lite, vil mange små tiltak gjennom mange år forringe strandsonen på en måte som er i strid med hensynene bak strandsonevernet.

³⁴ <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>

³⁵ Prop. 169 L (2020– 2021)

³⁶ <https://www.doffin.no/Notice/Details/2022-375583>

³⁷ Dokument 3:7 (2018-2019)

Slik Miljødirektoratet og Riksantikvaren ser det, indikerer det store antallet innvilgede dispensasjoner at det er stort behov for en innskjerping og tydeligere føringer for når dispensasjon kan brukes. Særlig viktig er dette for dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen og dispensasjoner fra vedtatte arealplaner. Styring av arealbruk gjennom planer gjør det mulig å se større områder i sammenheng, og sikrer medvirkning. En planprosess sikrer i større grad at alle relevante hensyn blir vurdert, enn enkeltvis dispensasjoner.

Det store antallet dispensasjoner er også utfordrende å håndtere for mange statsforvalterembeter og fylkeskommuner/Sametinget. Som et eksempel kan nevnes at ett embete hadde rundt 2000 dispensasjonssaker til uttalelse i 2021. Flere fylkeskommuner sier også at de velger å ikke behandle søknader om dispensasjon med mindre tiltaket er lokalisert rett ved et allerede kjent eller registrert kulturminne. Ressurssituasjonen i statsforvalterembetene og i regional kulturmiljøforvaltning gjør at det må prioriteres strengt mellom sakene.

EVAPLAN har trukket fram at gamle areal- og reguleringsplaner kan fremtvinge dispensasjoner, men legger til at nye planer ikke nødvendigvis innebærer planstyrt behandling. Gamle areal- og reguleringsplaner er etter vårt syn en utfordring, selv om det i seg selv ikke skulle være avgjørende for dispensasjonspraksisen.

2.11 Gamle planer

Funn

EVAPLAN peker på at oppdaterte planer er en forutsetning for å kunne brukes som styringsinstrument. Om den gjeldende arealdelen skal videreføres, eller om hele eller deler skal rulleres, blir bestemt i planstrategien hvert fjerde år. I EVAPLAN-undersøkelsen oppgir 21 prosent av kommunene at de har arealplaner vedtatt i 2009 eller tidligere, altså før/idet den nye loven trådte i kraft. 68 prosent oppgir å ha nyere planer (vedtatt i perioden 2010-2017). Manglende kapasitet og kompetanse blir trukket fram som en viktig årsak til at arealplanene ikke rulleres oftere.

Vår vurdering

Gamle planer er av EVAPLAN trukket fram som en av årsakene til mye bruk av dispensasjoner. Direktoratene mener at gamle planer også kan representere en stor utfordring for klima- og miljøhensyn ved at det kan gis tillatelse til tiltak i medhold av planer som ble til uten fokus på dagens utfordringer for klima og miljø og basert på utdatert kunnskapsgrunnlag. Samtidig er det også slik at mange miljøinteresser kan ha et godt vern gjennom eldre planer vedtatt før 2009. Dette gjelder både gamle kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Det er viktig å sikre at hensynet til slike miljøinteresser videreføres om det utarbeides nye planer for samme område.

2.12 Regional planlegging

Funn

EVAPLAN omtaler regional planlegging i flere sammenhenger, både som et virkemiddel for å håndtere kommunegrenseoverskridende utfordringer og som et virkemiddel for samordning. Det blir pekt på at regionale planer i pbl. 2008 ikke er et sterkt juridisk virkemiddel, med unntak for åpningen for å formulere regionale planbestemmelser. Flere utfordringer med dagens regelverk og praktisering trekkes fram. Funnene viser blant annet at fylkeskommunene ikke nødvendigvis bruker mulighetene som plan- og bygningsloven gir, som f.eks. bruk av regional planbestemmelse. Bare 7 av 18 fylkeskommuner (Oslo holdt utenfor) i undersøkelsen hadde gitt regionale planer med planbestemmelser (tall fra 2015). Regionale planleggere rapporterer at de ofte opplever politisk motstand når de ønsker å bruke instrumentet.

Vurderingen av hvor viktig regional planlegging som samordnende planverktøy er, avhenger av både tema og kommunistørrelse. Det er areal- og transportplanleggingen som tillegges størst betydning, og det er de store kommunene som tillegger regional planlegging mest vekt. Flere informanter, bl.a. fra fylkesmannsembeter peker på betydningen av regional plan som virkemiddel for å ivareta hensynet til naturmangfold i kommunenes planlegging. I utkantkommuner etterlyses det også mer bruk av regional plan for å ivareta naturmangfoldhensyn, bl.a. for å imøtekomme press på (hytte)utbygging i fjellområder.

Andre funn er at:

- Det er manglende vilje fra regionale statlige myndigheter til å prioritere deltakelse i regionale planprosesser og det mangler sanksjoner hvis de lar være. Alle fylkeskommunene i studien opplever utfordringer med å få regionale statlige myndigheter til å delta i regionale prosesser. Som en konsekvens mener flere at prosessene ikke klarer å sikre at alle relevante hensyn kanaliseres inn og blir et omforent planprodukt alle har eierskap til.
- Det er manglende vilje fra regionale statlige myndigheter til å la seg forplikte av regional plan som samordningsverktøy. Mange kommunale og fylkeskommunale aktører uttrykker frustrasjon over dette. Pbl. § 8-2 om at planen skal "legges til grunn" er ikke forpliktende nok.
- Det er motstridende nasjonale signaler til hvordan regional plan skal samordne arealpolitikk. Innsigelsesordningen er et viktig instrument som kan bygge opp under regional plan som flernivåsamordning.

Vår vurdering

Direktoratene anser regional plan som et viktig planverktøy for å vurdere utvalgte tema i en større sammenheng enn kommunale planer åpner for. Regionale planer for samordnet areal- og transport, regionale planer for villreinfjellene og regionale vannforvaltningsplaner omfatter tema som bør forvaltes på tvers av både kommune- og fylkesgrenser. Andre tema er også aktuelle. I tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurenset³⁸ er det pekt på regional planlegging som et viktig virkemiddel for å finne gode løsninger for håndtering av overskuddsmasser, og i flere fylker er det allerede utarbeidet regionale planer for massehåndtering. I Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv er ett

³⁸ [Tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurenset](https://miljodirektoratet.no/tema/tverrsektorielt-prosjekt-om-disponering-av-jord-og-stein-som-ikke-er-forurenset) - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no)

av flere anbefalte tiltak at Oslo, Viken og Vestfold og Telemark fylkeskommune bør ta stilling til om det skal utarbeides en interregional plan for Oslofjorden, og at det i den regionale planen bør vurderes behov for å fastsette juridisk bindende planbestemmelser for å sikre en helhetlig forvaltning av verdiene i Oslofjorden.³⁹

Fylkeskommunene er regional planmyndighet og har hovedansvaret for utarbeiding av de regionale planene. Organiseringen av disse prosessene varierer fra tema til tema, og vi opplever at det varierer i hvilken grad statlige sektormyndigheter blir involvert eller velger å delta. Direktoratenes erfaring er imidlertid at de statlige sektormyndighetene og fylkeskommunene bruker de regionale planene som grunnlag for sine vurderinger av kommunale arealplaner. De regionale planene har ofte føringer for oppfølging både kommunalt, regionalt og nasjonalt. I de sakene som sendes til KDD på grunn av uavklart innsigelse ser vi at innsigelsesmyndighetene der det er aktuelt begrunner innsigelsene med at planforslaget er i strid med regional planer.

Vår erfaring er at det varierer hvor lojalt kommunene følger opp innholdet i de regionale planene i sin arealplanlegging, men vi har ikke grunnlag for å trekke en entydig konklusjon om oppfølgingen i kommunene. Når fylkeskommunene utarbeider regionale planer er det viktig med en god prosess for involvering av kommunene, slik at de i større grad forplikter seg til å følge opp planen. Tydelige og strenge regionale planer som følges opp av kommunene, og med ev. med innsigelser, kan være et godt styringsverktøy.

2.13 Arealstrategi

Funn

Det er et funn at den strategiske planleggingen er styrket, men at det krever flere verktøy/ordninger for at kommunene som folkevalgte organer skal ta strategiske grep i planleggingen. Et eksempel er areal-/byutviklingsstrategi.

I rapporten fra Riksrevisjonen 2007:8 var et av problemene som ble identifisert at kommuneplanens samfunnsdel i liten grad ble benyttet som verktøy i arealplanleggingen. Mangel på overordnede styringssignaler forplantet seg nedover i systemet, med reguleringsplaner og dispensasjoner som kunne være i strid med natur- og miljøverdier. De samme tendenser som Riksrevisjonen påpekte, er også sett i de empiriske studiene i EVAPLAN. En hovedutfordring i kommunenes planpraksis var å se samfunnsdelen og arealdelen i sammenheng.

EVAPLAN konkluderer med å foreslå at det bør innføres et krav i pbl. om arealstrategi, og at en slik strategi inngår i kommuneplanens samfunnsdel. EVAPLAN mener at en arealstrategi vil stimulere til en bedre forståelse for sammenhengen mellom samfunnshensyn som skal ivaretas, f.eks. på klima- og naturmangfoldområdet, og hvordan kommunens arealpolitikk skal bidra til å nå disse målene.

³⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/7e80a758716344cbbb97adc5c7c27f18/t-1571b.pdf>

Det er imidlertid flere representanter for organisasjoner som representerer vernehensyn som advarer mot å legge for stor vekt på langsiktige arealstrategier. De mener at et 30-årsperspektiv på hvilke arealressurser som trengs til utvikling av næring og bolig, har et potensial i seg til å stimulere større arealbruk enn nødvendig. For å forhindre en slik utvikling bør det ligge en streng rekkefølgetankegang til grunn for arealstrategien.

Vår vurdering

En fordel ved en arealstrategi med en realistisk vekstprognose og oversikt over klimagassutslipp og boligreserver, er at kommunene kan ta et godt begrunnet valg for kommuneplanens arealdel. De har da et bedre grunnlag for å se på potensialet for fortetting/transformasjon og behovet for nye områder, og gå gjennom områder som ligger i kommuneplanens arealdel fra før. Det kan muligens også brukes til å se på samlet belastning, både for utslipp og nedbygging av natur. De fleste kommuner har store reserver som bør tas ut av kommuneplanens arealdel, og her tror vi arealstrategi kan være et godt verktøy.

Vi ser samtidig en risiko for at kommunene vedtar langsiktige strategier som på sikt kanskje vil være i brudd med nye regelverk og krav. Det må derfor tas høyde for dette ved utarbeidelse av et ev. krav. Et viktig premiss er at arealstrategien baseres på en realistisk vekst og et ønske om minst mulig belastning for klima og miljø, slik at det ikke f. eks settes veldig vide grenser for utvidelse av et tettsted.

En hovedutfordring er også å sikre at de arealstrategiene og de rammene som legges i samfunnsdelen faktisk følges opp når kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal utarbeides, og for så vidt også i dispensasjons- og byggesaksbehandlingen. Kommunen må våge å si nei til forslag til planer og tiltak som bryter med kommunens arealstrategi og mål. Plan- og bygningsloven har mange gode redskaper, men de må tas i bruk, og fastsatte planer og strategier må få konsekvenser for arealbruken over tid.

2.14 Oppsummering

Vi har i kapittel 2 gjort en vurdering av de funnene fra EVAPLAN vi mener har størst betydning for ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren mener de viktigste funnene er:

- Plan- og bygningsloven og annet regelverk legger ikke klare føringer for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i planlegging utenfor vernede områder, og politisk vilje kan derfor bli avgjørende for hvordan disse interessene vektas mot utbyggingsinteressene.
- Statlige styringsverktøy som *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og *statlige planretningslinjer* påvirker i begrenset grad kommunal arealplanlegging.
- Innsigelsesinstituttet er svekket.
- Dispensasjonspraksisen undergraver plan som styringsverktøy.
- Potensialet i regional arealplanlegging utnyttes ikke i tilstrekkelig grad.
- Det er mangel på kapasitet og både plan- og miljøkompetanse i kommunene.

- Kunnskapsgrunnlaget om klima- og miljøhensyn er for svakt og det mangler gode nok verktøy for vurdering av sumvirkninger av arealendringer.
- Det framskaffes ikke et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om klima- og miljøinteressene i planprosessene.
- Viktige arealbeslutninger (KVU/KS1, sykehuslokaliseringer) tas i forkant av prosesser etter plan- og bygningsloven og med utilstrekkelig kunnskap om konsekvensene for klima- og miljøhensyn.

Vi mener at det viktigste funnet i denne sammenhengen er at innsigelsesinstituttet er blitt svekket. EVAPLAN beskriver en systemuro skapt av motstridende signaler om hvordan innsigelsesmyndighetene skal forvalte sin myndighet. Gjennom rundskriv og tildelingsbrev blir innsigelsesmyndighetene satt til å sikre at nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser blir ivaretatt i kommunal og regional arealplanlegging. Samtidig mottar de føringer om at antall innsigelser skal ned og at "lokalt selvstyre" skal tillegges stor vekt ved vurdering av om innsigelse skal fremmes. Når de i tillegg opplever at Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) legger stor vekt på hensynet til "lokalt selvstyre" i sine avgjørelser av innsigelsessaker, og i liten grad gir støtte til innsigelsene begrunnet i klima- og miljøhensyn, skaper det usikkerhet rundt bruken av innsigelse. Undersøkelsene i EVAPLAN viser at dette har medført at terskelen er blitt hevet for når sektormyndighetene fremmer innsigelse, og at de holder igjen innsigelser selv om de mener at nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser kan bli skadelidende.

Vi erfarer at denne systemuroen også medfører at kommunene i større grad utfordrer innsigelsesmyndighetene og er mer villige til å sende konfliktsaker til KDD for avgjørelse. Dette skaper etter vårt syn en ubalanse i plansystemet, der viktige klima- og miljøinteresser i for stor grad går tapende ut i en avveining mot andre samfunnsinteresser.

Vi mener det er grunnlag for å si at dersom innsigelsesinstituttet hadde fungert som kontrollmekanisme slik intensjonen i plan- og bygningsloven er, og som planlovutvalget i sin tid la til grunn, så ville også andre nasjonale forventinger og føringer blitt tillagt større vekt i kommunal og regional planlegging.

Et hovedfunn i EVAPLAN er at plan- og bygningsloven ikke i tilstrekkelig grad sikrer klima- og naturmangfoldhensyn i lokale planpraksiser. Dersom vi ikke gjør endringer i plan- og bygningsloven og ikke endrer i praksisen i håndhevelsen av loven og i planleggingen på statlig, regionalt og kommunalt nivå, vil de overnevnte utfordringene fortsette som før. Det er vanskelig å se for seg at arealbruken vil endres i mer bærekraftig retning uten styrket virkemiddelbruk.

3. Forslag til tiltak

EVAPLAN peker på et behov for endringer for å ivareta mer ambisiøse mål knyttet til miljøutfordringene. Det trekkes fram flere mulige tiltak for å sikre klima- og miljøhensyn bedre i arealplanleggingen.

I vår vurdering nedenfor har vi tatt utgangspunkt i de tiltakene som EVAPLAN har anbefalt for å styrke klima- og miljøhensyn. Vi har i tillegg foreslått egne tiltak, bl.a. med bakgrunn i forslag lansert i senere utredninger i etterkant av EVAPLAN.

3.1 Styrke innsigelsesinstituttet

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN har identifisert tre tiltak som de mener vil bidra til å dempe den systemuroen knyttet til innsigelser som de har avdekket gjennom sin forskning.

1. Stort behov for presisering av hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veie mot klima- og miljøhensyn. Dette vil bidra til å gjøre det mer forutsigbart når "lokalt selvstyre" kan trekkes inn som et relevant hensyn.
2. Det bør være rettslig krav om begrunnelse av vekting av "lokalt selvstyre" både i statsforvalterens (avskjærings)avgjørelser og i KDDs avgjørelser av innsigelsessaker. Dette må følges opp av klarere rettslige plikter. EVAPLAN mener dette er nødvendig for å sørge for mer forutsigbare signaler fra nasjonale myndigheter til kommunene.
3. Det bør avklares om statsforvalterens "avskjæringsmyndighet" bryter med intensjonen i pbl. om at "det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning" (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

Vår vurdering av tiltakene

1. Miljødirektoratet og Riksantikvaren er enig i at det er behov for en avklaring av når hensynet til "lokalt selvstyre" skal vektlegges. Situasjonen nå er at innsigelsesmyndigheten oppgir at usikkerhet om dette gjør at innsigelser blir holdt igjen selv om de vurderer at planen er i konflikt med interesser av nasjonal eller vesentlig regional betydning innen deres sektorområder. Vi mener utgangspunktet for en slik presisering må være at hensynet til lokalt selvstyre i svært begrenset grad kan tillegges avgjørende vekt i tilfeller hvor nasjonale eller vesentlige regionale interesser vil bli skadelidende. Vi viser i den sammenheng til hva Sivilombudet skriver om vektlegging av lokaldemokratiet i vurderingen av en klage på et vedtak av KDD⁴⁰:

"Hensynet til lokaldemokratiet vil normalt være et sentralt hensyn ved vurderingen av hvordan arealer skal disponeres. Vekten av dette hensynet vil likevel måtte avgjøres konkret i hver enkelt

⁴⁰ Manglende vurdering av naturmangfoldloven i plansak 28.8.2018 (2018/1219)
<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/32600/>

sak, og det er ikke slik at dette hensynet alltid vil være det mest tungtveiende ved arealdisponering og vedtakelse av arealplaner.

Dommen i LB-2014-40734 gjaldt en plansak (reguleringsplan) hvor det var fremsatt innsigelse og saken var bragt inn for det daværende Miljøverndepartementet. Lagmannsretten uttalte her at «det er begrenset rom for å legge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser». Ombudsmannen er enig i dette, og i motsetning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener ombudsmannen at et slikt synspunkt også får anvendelse i denne saken."

2. Vi er enige i at det bør være et krav om begrunnelse av vekting av "lokalt selvstyre" både i statsforvalterens (avskjærings)avgjørelser og i KDDs avgjørelser av innsigelsessaker, og denne begrunnelsen må framgå tydelig av vedtaket.
3. Miljødirektoratet, som ansvarlig for flere av klima- og miljøtemaene som omfattes av samordningsfunksjonen, har forståelse for at det stilles spørsmål ved om statsforvalterens "avskjæringsmyndighet" bryter med intensjonen i pbl. om at "det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er nasjonal eller vesentlig regional betydning". I Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker⁴¹ blir det også problematisert at Statsforvalterens samordning av innsigelser, og dialog med andre statlige myndigheter for å løse innsigelser, har ført til prosesser som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til lovens krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessene. Miljødirektoratet mener derfor at det er betimelig med en vurdering av om samordningsfunksjonen svekker de statlige sektorenes innsigelsesmyndigheten og om ordningen sikrer tilstrekkelig åpenhet.

Ut fra hensynet til klima- og miljøinteressene alene vurderer vi ikke Statsforvalterens avskjæringsmyndighet som en stor utfordring siden en stor del av klima- og miljøinteressene forvaltes av Statsforvalterne. Statsforvalteren selv kan derfor uavhengig av samordningen av statlige etater avskjære innsigelser fra sine fagavdelinger såfremt innsigelsesmyndigheten ikke er delegert til statsforvalterens fagavdelinger. I tillegg viste Riksrevisjonens undersøkelse at avskjæringsmuligheten i begrenset grad ble brukt til å avskjære andre sektors innsigelser.

Våre forslag til andre tiltak

Miljøforvaltningen bruker aktivt rundskriv T-2/16 i sin saksbehandling og i dialog med kommunene og andre sektorer. For å videreføre den felles forståelsen av hvilke klima- og miljøinteresser som er av nasjonal og vesentlig regional interesse og skal tillegges særlig vekt i arealforvaltningen, er det nødvendig at rundskrivet til enhver tid er oppdatert og gjenspeiler gjeldende nasjonale mål og føringer.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren mener at det er viktig at kommunene og andre aktører i arealforvaltningen er kjent med rundskriv T-2/16 som avklarer hva miljøforvaltningen vurderer å

⁴¹ Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker - Dokument 3:7 (2018–2019)

være nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser. Er denne kunnskapen kjent før planprosessene kommer i gang, er det større mulighet til å ta hensyn til disse interessene. Et tiltak vil derfor være økt veiledning om rundskrivet og bruken av dette. Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Statsforvalterne fylkeskommunene og Sametinget vil være sentrale i dette veiledningsarbeidet.

For kulturmiljøforvaltningen er det problematisk at KDD gjennom sine avgjørelser i innsigelsessaker kan gi sterke føringer om endring eller opphevelse av formalisert fredning av kulturminner og kulturmiljøer. Etter kulturminneloven kan det heller ikke dispenseres fra vedtaksfredning gjennom plan. Tilsvarende kan det være problematisk at Statsforvalteren avgjør kulturmiljøvern-motiverte klager over vedtak etter plan- og bygningsloven, uten å ha tilsvarende egenkompetanse på dette forvaltningsområdet. Dette innebærer en stor forskjell fra naturforvaltningen, der Statsforvalteren har en egen myndighetsrolle. En forutsetning for at KDD og Statsforvalteren skal kunne ivareta sin rolle som avgjørende instans i konfliktsaker der hensynet til vern av kulturmiljø avveies mot andre samfunnshensyn, er at de faglige vurderinger og avveininger som er foretatt av kulturmiljøforvaltningen tillegges stor vekt i den konkrete saken.

3.2 Kapasitet og kompetanse

EVAPLAN skriver *at et hovedinntrykk fra studien vår er dermed at aktørene opplever bestemmelsene i lovverket, og intensjonene med disse, å være gode, men at det avhenger av kompetanse i kommunene om det settes ut i praksis samt vilje til å benytte kunnskapen som finnes. Mye tyder derfor på at det er behov for et kompetanse- og kunnskapsløft for naturmangfold.*

Øke kapasitet og kompetanse

EVAPLANS anbefalte tiltak

I EVAPLAN diskuteres det hvilke faktorer som må på plass for at planlegging skal bli et strategisk politisk styringsredskap for kommunene som ivaretar alle de enkelthensyn som ligger innenfor kommunens ansvarsområde. De skriver at loven forutsetter folkevalgt lederskap i planleggingen, men kunnskapsgrunnlaget for å delta som folkevalgt er ikke tilstrekkelig ivaretatt. Derfor må omfanget og kvaliteten på politikeropplæringen sikres på en helt annen måte enn i dag.

Vår vurdering

Dette forslaget til tiltak er ikke utdypet og ikke rettet spesielt mot klima- og miljøhensyn. Vi er likevel enig i at det er behov for å styrke opplæringen av både administrasjon og politikere, både med hensyn til bruk av plan- og bygningslovens virkemidler, men også innen klima- og miljøområdet. En heving av den grunnleggende klima- og miljøforståelsen vil sette administrasjonen bedre i stand til å lage et godt beslutningsgrunnlag, og politikerne i stand til å fatte bedre beslutninger som ivaretar klima- og miljøhensyn. Vi vurderer at et økt samarbeid mellom klima- og miljøforvaltningen og KS om opplæring av både politikere og administrasjon vil være aktuelt.

Våre forslag til andre tiltak for å øke kapasitet og kompetanse

Det er i EVAPLAN ikke foreslått tiltak som retter seg spesielt mot å bedre mangelen på kapasitet og kompetanse i kommunene med mål om bedre ivaretagelse av klima- og miljøinteressene i

kommunal arealplanlegging. Vi mener imidlertid at det er flere tiltak som bør vurderes med bakgrunn i de funnene som er gjort i EVAPLAN.

I tillegg til målrettet opplæring av både administrasjon og politikere mener vi det er behov for å styrke veiledningen både om fremskaffing og bruk av kunnskapsgrunnlaget og om hvordan plan- og bygningslovens virkemidler kan brukes for å ivareta klima- og miljøhensyn. Miljødirektoratet og Riksantikvaren har sammen med regionalt nivå allerede mye veiledning om dette, men utfordringene EVAPLAN har avdekket viser at det er behov for en mer brukertilpasset videreutvikling og målrettet formidling av veiledningen.

Statsforvalterne og fylkeskommunene vil være helt sentrale i dette arbeidet. De har et ansvar for å formidle nasjonal miljøpolitikk i sin dialog med kommunene og de veileder kommunene både gjennom nettbasert veiledning, forventningsbrev og ulike seminarer og arrangementer. Statsforvalterne rapporterer imidlertid til Miljødirektoratet at de er hardt presset på ressurser og må prioritere hvor de bruker tilgjengelig kapasitet.

Fylkeskommunene og Sametinget overtok i forbindelse med regionreformen flere av Riksantikvarens ansvarsområder. Følgeevalueringen 2020-2024 viser at målene med ansvarsoverføringen kan nås, men at det er behov for veiledning og rådgiving, særlig for å sikre at nasjonal politikk og det nasjonale perspektivet i forvaltningen av kulturmiljø blir ivaretatt. Fylkeskommunene og Sametinget rapporterer også at ressursene de har tilgjengelig ikke er tilstrekkelig for å kunne fylle alle arbeidsoppgaver de har. Blant de oppgaver som nedprioriteres, er rådgiving til kommuner og utbyggere i tidlige fase av arealplanarbeid.

Vi mener derfor at et viktig tiltak er å styrke statsforvalterens og fylkeskommunenes og Sametingets ressurser slik at de i økt grad kan drive målrettet veiledning og rettleiding av kommunene med sikte på å bedre deres klima- og miljøkompetanse.

3.3 Bedre kunnskapsgrunnlag og verktøy for å vurdere sumvirkninger

Det er i kapittel 2.3 *Kunnskapsgrunnlaget, inkludert verktøy for sumvirkninger* vist til at et godt kunnskapsgrunnlag er en forutsetning for at viktige områder for klima- og miljøinteresser kan bli tatt hensyn til i kommunal arealplanlegging. Det blir også sagt at utfordringen er at kartlegging ikke har vært prioritert. Det blir imidlertid ikke presentert konkrete forslag til tiltak for å øke tilgjengelig kunnskap.

Bedre kunnskapsgrunnlag

Våre forslag til tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget

Nasjonale og heldekkende kart

Vi har i kapittel 2.3 vist til økologisk grunnkart-satsingen hvor det overordnede målet er å legge til rette for at beslutninger som tas i arealplanprosesser gjøres på grunnlag av et relevant og oppdatert stedfestet kunnskapsgrunnlag om natur. Som en del av dette arbeidet har det blitt

etablert en egen portal for Økologiske grunnkart⁴² og flere nye kart om naturmangfold er gjort allment tilgjengelig gjennom Geonorges tjenester. Det er viktig at dette arbeidet videreføres slik at kunnskapsgrunnlaget som presenteres er oppdatert og holder god kvalitet.

Detaljert kartlegging av naturmangfold og andre miljøtema er ofte nødvendig ved planlegging og eventuelt konsekvensutredning av konkrete, avgrensede tiltak. I forbindelse med planprosesser eller tiltak som omfatter store arealer, f.eks. samferdselstiltak, store energiutbygginger og ved overordnet arealplanlegging, vil detaljert kartlegging i felt kunne bli svært kostnadskreven og ta lang tid. Et viktig tiltak for å få bedre kunnskapsgrunnlag til slike prosesser vil være en økt satsning på utvikling av nasjonale og heldekkende kart med miljøinformasjon, som også omfatter områder utenfor pressområdene. For å lage slike kart må vi ta i bruk ny teknologi som effektiviserer innhenting av stedfestet miljøinformasjon, som fjernmåling og modellering. Selv om disse kartene har en lavere detaljeringsgrad enn de feltkartlagte kartene typisk har, vil de ha en betydelig større dekning, og de vil også bidra til å identifisere områder som bør kartlegges mer detaljert. En slik satsning vil kreve videre utvikling av metode og teknologi.

Bedre kunnskap inn i planprosessene

Det er i EVAPLAN vist til at det i planprosessene ofte ikke blir framskaffet et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om klima- og miljøinteressene, og at det er stor variasjon i kvaliteten på de konsekvensutredningene som blir utarbeidet.

Etter at EVAPLAN ble avsluttet har Miljødirektoratet i samarbeid med Riksantikvaren lansert en digital veileder om konsekvensutredninger for klima og miljø, M-1941. Formålet er å gi veiledning til blant annet kommuner, utredere og tiltakshavere om de krav og metoder som skal benyttes ved utarbeiding av konsekvensutredninger av tiltak og planer, først og fremst reguleringsplaner. Der det foreligger anerkjent metode for kartlegging og fremskaffing av kunnskap, blir det forutsatt at denne brukes.

Vi opplever likevel at det er usikkerhet om hva som er tilstrekkelig kunnskap i de ulike planprosessene, og hvordan denne kunnskapen skal fremskaffes og brukes i utredningen.

Tiltak for å bedre på dette vil være videre utvikling av veiledningen, utvikling av anerkjent metode for kartlegging der det mangler, og tydelige føringer om at de anerkjente metodene skal brukes. Dette er tiltak som Miljødirektoratet og Riksantikvaren allerede arbeider med, men vi mener det er viktig å synliggjøre dette som tiltak da det krever at vi ha ressurser til å videreføre dette arbeidet. Spesielt utvikling av anerkjent metode, f.eks. for kartlegging av arter og deres økologiske funksjonsområder, er et tidkrevende og ressurskrevende arbeid.

Bedre kvaliteten på konsekvensutredningene

Det blir i EVAPLAN vist til at informanter fra miljøorganisasjonene og statsforvalterne opplever variert kvalitet på de konsekvensutredningene som gjennomføres, og at kvaliteten ofte avhenger av hvem som bestiller utredningene. Det blir vist til at enkelte i miljøorganisasjonene mener det

⁴² Artsdatabanken Portal for økologiske grunnkart <https://okologiskegrunnkart.artsdatabanken.no/?favorites=false>

ikke er tillitvekkende at det er søker/utbygger som bestemmer hvem som får utredningsoppdraget. Organisasjonene viser til at mange konsekvensutredninger er for lettvinnt utført. Dette er ikke fulgt opp med konkrete forslag til tiltak i EVAPLAN. I rapporten *Bærekraftig arealbruk innenfor rammene av lokalt selvstyre*⁴³ fra 2022, hvor blant annet tre av forskerne fra EVAPLAN har bidratt, foreslås det at ansvarlig forvaltningsorgan skal bestille konsekvensutredninger for planer og tiltak. Dette begrunnes med at utreder dermed ikke vil ha et insitament for å utarbeide en konsekvensutredning som er påvirket av utbyggers ønsker. Det forutsettes at utbygger fortsatt skal bekoste utredningene gjennom gebyrreglementet. De foreslår samtidig at det vedtas regler for uavhengig kontroll med konsekvensutredningene, og at kontrollen skjer i prosessen før vedtak er truffet.

Vi vurderer at det å bryte båndene mellom utbygger og utreder ikke nødvendigvis gir ønsket effekt i form av bedre utredninger. For reguleringsplaner vil kommunen som ansvarlig myndighet bli den som skal bestille utredningene. Kommunene kan i henhold til pbl. § 12-8 annet ledd avvise private planforslag som de ikke ønsker å gå videre med. Det betyr at i de tilfellene en går videre og det blir utarbeidet reguleringsplan med konsekvensutredning, har ofte kommunene på linje med tiltakshaver et ønske om at planforslaget skal realiseres.

Vi mener finansiering av utredningene gjennom gebyrreglementet stiller kommunene i en situasjon som kan oppleves krevende ved at de må sende gebyr for kostbare utredninger til utbygger. I verste fall kan det medføre at kommunene nedskalierer omfanget av utredningene for å redusere nivået på gebyrene, med den følge at kunnskapsgrunnlaget kan bli dårligere.

Det er allerede i dag ofte kommunene som ansvarlig myndighet som har ansvar for å fastsette planprogrammet der kravene til konsekvensutredningen skal framgå. Dersom utredningsprogrammet har klare føringer for hva som skal kartlegges, og når og hvordan kartleggingen skal gjennomføres, så skal dette ligge til grunn for de avtalene som tiltakshaver inngår med utreder. Et godt utredningsprogram gir det beste utgangspunktet for å vurdere om konsekvensutredningen er tilfredsstillende utført.

Vi erfarer imidlertid at utredningsprogrammene ofte er for lite presis i krav til metode og hva som skal utredes. Tilsvarende kom fram i en nylig undersøkelse⁴⁴ av artskartlegging i konsekvensutredninger. Vi mener dette må ses i sammenheng med utfordringene med begrenset kapasitet og kompetanse i kommunene.

Vi mener derfor at god veiledning, blant annet i M-1941, om hvordan utredningsprogram bør utformes, og bedre kontroll av om utredningene oppfyller utredningsprogrammet, er en bedre løsning enn at ansvarlig myndighet overtar ansvaret for å bestille utredningene.

⁴³ Simensen, T., Winge, N., Holth, F., Stange, E., Barton, D. N. og Sandkjær Hanssen, G. (2022). *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*. KS FOU-rapport.

⁴⁴ Høitomt, T., Olberg, S. og Thylén, A. 2022. *Artskartlegging i konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven*. Biofokus-rapport 2022-038. Stiftelsen Biofokus. Oslo.

Ved neste revisjon av KU-forskriften bør det likevel vurderes om den bør få mer presise krav til ansvarlig myndighets objektivitet og fagkompetanse, innholdet i utredningsprogrammet og til kontroll av utredningen. Kravet om at alle planer og tiltak i vedlegg II har et plan- og utredningsprogram eller en melding med utredningsprogram bør gjeninnføres.

Et annet tiltak som har vært vurdert i flere sammenhenger er behovet for en sertifiseringsordning for de som utfører konsekvensutredningene. En slik sertifiseringsordning kan omfatte hele utredningsarbeidet eller avgrenses til en sertifiseringsordning av de som gjør kartlegging i felt i etter anerkjent metode. Miljødirektoratet skal som et tiltak i vår interne strategiske plan for økologisk grunnkart vurdere muligheter og kost-nytte av en sertifiseringsordning for de som skal innhente stedfestet miljøinformasjon gjennom de anerkjente metodene. Hvis det konkluderes med at ordningen er hensiktsmessig, vil vi igangsette arbeidet med utvikling av ordningen. I dag stiller Miljødirektoratet fra før av minimumskrav til kompetanse for de som skal kartlegge naturtyper etter Miljødirektoratets instruks med kartleggingsverktøyet NiNapp.

Verktøy for å vurdere sumvirkninger – ulike former for regnskap **EVAPLANs anbefalte tiltak**

I EVAPLAN sin omtale av hvordan pbl. kan styrkes som virkemiddel for å nå klimamål, blir det vist til at reglene for utredning av klimavirkninger er klare i forskrift om konsekvensutredninger. Derimot er ikke behovet for løpende oversikter over utslipp av klimagasser i kommuner og fylker som grunnlag for politikk og tiltak på området ivarettatt i loven.

EVAPLAN anbefaler at det tas inn en eksplisitt plikt for planmyndighetene på alle nivåer til å kartlegge og utrede klimagassutslipp (CO₂-regnskaper ev. arealregnskap med CO₂-fotavtrykk) samt utarbeide strategi for reduksjon. EVAPLAN viser til Bugge (2016), som foreslår at et slik krav tas inn i § 7-1 om regional planstrategi og § 10-1 om kommunal planstrategi slik at det kan inngå i et grunnlag for å drøfte de strategiske valgene knyttet til samfunnsutviklingen. Det blir understreket at kravene også må omfatte utredninger som går forut for den formelle utarbeidelsen av planer etter pbl., som KVU og KS1, konseptvalg på transportområdet og lokalisering av offentlige bygg som medfører mye trafikk.

Kravet om å kartlegge og utrede klimagassutslipp henger tett sammen med hvordan EVAPLAN argumenterer for innføring av arealregnskap som kunnskapsgrunnlag i pbl. og som rapporteringsverktøy i KOSTRA. Et arealregnskap vil gi oversikt over sumeffektene av arealutviklingen, inkludert nye planforslag. EVAPLAN skriver at arealregnskapet bør inkludere mer konkrete krav om årlig rapportering av følgende:

- Oversikt over tilstand for de fire økosystemene (jordbruksområder, skog, ferskvann og hav/kyst).
- Konsekvensene av arealendringer i vedtatte planer for verdifulle naturtyper må spesifiseres, selv om tiltaket ikke er gjennomført ennå (eks. myr). Også for CO₂-utslipp.
- Redegjørelse for hvordan målet om at 15 % av de forringede økosystemene skal være restaurert innen 2025 skal nås i kommunen, jf. Meld. St. 14 2015-2016.

- d) Arealregnskapet bør også inkludere klimadimensjonen for å fange sumeffekten av hvordan eksisterende arealbruk og foreslåtte endringer i arealbruk og transportsystemer påvirker omfang av biltrafikk med tilhørende utslipp (herunder endring i fortetting/spredning av bebyggelse og anlegg. Modeller arbeides fram i KIT-samarbeidet.
- e) Arealregnskap kan i tillegg bidra til en sterkere kobling mellom frilufsloven og pbl. Bør være en plikt til å kartlegge hvor stier går og ev. hvor stier har gått tidligere i områdereguleringer og detaljreguleringer.
- f) Rapporteringen bør skje gjennom KOSTRA.
- g) Arealregnskap kan kombineres med incentivsystemer, eks. som en del av kriteriene for fordeling av rammetilskudd.

Vår vurdering

Vi mener som EVAPLAN at det er viktig at ulike former for regnskap blir tatt i bruk som grunnlag for å dokumentere endret arealbruk over tid, og de konsekvenser disse endringene samlet har for klima- og miljøinteresser.

Det pågår mye arbeid med å utvikle ulike verktøy for arealregnskap innen flere sektorer. For at vi skal kunne se hvordan utviklingene er både nasjonalt, regionalt og lokalt, og rapportere på dette samlet internasjonalt, er vi avhengig av at det utarbeides omforent begrepsbruk og metode på tvers av sektorer for økosystemregnskap, naturregnskap og arealregnskap og klimaregnskap. Det vil også kreve mindre ressurser kommunalt, dersom det utvikles en felles metode/mal for arealregnskap.

Et arealregnskap vil også danne grunnlaget for et ev. krav eller ønske om arealnøytralitet. Flere kommuner har vedtatt at de skal være arealnøytrale, og begrepet arealnøytralitet tas i bruk i flere sammenhenger. Det foreligger ikke en entydig definisjon av hva arealnøytralitet er, og begrepet kan brukes både knyttet til arealformål i en arealplan, til arealkategorier, f.eks. i samsvar med AR5, eller knyttes til økosystemer eller naturtyper. Uavhengig av tilnærming vil en form for arealregnskap være en forutsetning for å vurdere arealnøytralitet.

Vi mener at arealnøytralitet er et interessant virkemiddel som kan få betydning for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn. Dersom det vurderes som aktuelt å innføre en forventning eller krav om arealnøytralitet knyttet til visse arealkategorier e.l., så bør det etableres en omforent definisjon av arealnøytralitet på tvers av sektorer og en metode for å vurdere dette.

Miljødirektoratet har i 2022 utredet ulike konsepter for utvikling av et nasjonalt økosystemregnskap. I utredningen anbefales det at Miljødirektoratet bør ha som overordnet ambisjonsnivå å utvikle regnskaper som understøtter forvaltning av natur helt ned på lokal skala. Dette betyr at vi bør strekke oss etter å utvikle regnskaper som er i samsvar med FNs standard. Regnskapene bør samtidig utformes slik at de møter forventede rapporteringskrav fra Eurostat. Utvikling av regnskaper i samsvar med det overordnede ambisjonsnivået forutsetter at det initieres en nasjonal satsing som har et tidsperspektiv på 5-10 år. Fordi det er stor usikkerhet om tekniske muligheter og kostnader med å etablere slike regnskaper bør satsingen skje gradvis og evalueres etter hvert som kunnskapsgrunnlaget blir bedre.

Som omtalt under funn har det foregått mye arbeid knyttet til utvikling av blant annet klimaregnskap- og budsjett etter EVAPLAN ble ferdigstilt. Miljødirektoratet har utarbeidet et klimagassregnskap for kommuner og fylker, som er tilgjengelig på våre nettsider. Dette regnskapet kan brukes som et kunnskapsgrunnlag for å redusere utslipp og øke opptak av klimagasser fra arealbruk og arealbruksendringer. Oslo Economics og Footprint har kartlagt bruken og nytten av kommuneregnskapet. Det viste at det er en stor andel av kommunene som kjenner til regnskapet og bruker det aktivt i klimaarbeidet sitt, og et flertall av de som bruker tjenesten svarte at den møter behovet for gode verktøy til å jobbe med klima i kommunene. Samtidig viste kartleggingen at det er mange som ønsker seg mer og bedre informasjon om metoder, utslippsfaktorer og aktivitetsdata som benyttes til å beregne utslipp, samt mer veiledning om hvordan tjenesten kan benyttes. Klimagassregnskapet for kommuner bygger på metodikken i det nasjonale klimagassregnskapet og arealkategorier definert av IPCC. Dette er en etablert metodikk, og det er viktig at fremtidige verktøy/regnskap utformes på et format som kan oversettes til arealkategoriene i klimagassregnskapet, eller brukes som grunnlag for å videreutvikle det vi allerede har.

3.4 Tydeligere *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*

Våre forslag til tiltak

EVAPLAN har ikke beskrevet konkrete tiltak knyttet til Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (NF). Vi mener likevel et tiltak vil være å gjøre endringer i NF. Selv om det bare var omtrent halvparten av de planansvarlig og ordførerne som svarte at NF i stor eller svært stor grad påvirket kommunens planlegging, så er dette tallet høyere eller på linje med hvordan ulike statlige planretningslinjer påvirker kommunens planlegging. Dette gjør NF til et viktig dokument med hensyn til å fremme en bærekraftig utvikling.

Miljømessig bærekraft er en forutsetning for økonomisk og sosial bærekraft, og dette bør gjenspeiles i NF. Miljødirektoratet og RA mener derfor at NF bør bli tydeligere i formidlingen av dette, og dette bør settes i sammenheng med at vi står midt i en internasjonal og nasjonal klima- og naturkrise, og at denne krisen ikke kan løses uten å se arealbruk, klima og naturmangfold i sammenheng. Gjennom tydeligere forventningspunkter med bruk av *skal* framfor *bør*, vil regjeringens forventninger om at både kommunene, regionene og staten tar ansvar for å ivareta klima- og miljøhensyn i sin planlegging, forsterkes.

3.5 Styrke SPReNe som virkemiddel for å ivareta klima- og miljøhensyn

EVAPLANs anbefalte tiltak

Undersøkelsene EVAPLAN gjennomførte viste at både SPR Klima og SPR-BATP i begrenset grad påvirket kommunal arealplanlegging.

Tiltakene som anbefales i EVAPLAN for å styrke klimahensyn baserer seg i stor grad på Bugge (2016) sitt utredningsarbeid for KDD, *Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?* Dette er en totalgjennomgang av loven med utgangspunkt i å styrke klimahensynet, og forslagene til endringer i loven henger så tett sammen

med hverandre at det blir vanskelig å vurdere dem som enkelttiltak. Dette gjelder også vurderingene knyttet til SPRene.

Et grep som blir foreslått i EVAPLAN for å styrke statlige planretningslinjer som et felles grunnlag for både planmyndighetene og sektormyndighetene, er at de også blir gjort gjeldende for vedtak etter annen lovgivning som retningslinjene har betydning for. Det vises i den sammenheng til diskusjonene rundt KVU/KS1 og blant annet lokalisering av statlige virksomheter som i større grad bør følge opp prinsippene i SPR-BATP.

Vår vurdering

Miljødirektoratet og Riksantikvaren er enige med EVAPLAN om at det må gå tydeligere fram av både SPR-ene og omtalen av disse i ulike føringer, at SPR-ene skal legges til grunn både i kommunal, regional og statlig planlegging, inkludert lokaliseringsavklaringer som kommer i forkant av planprosesser etter plan- og bygningsloven.

KDD har fått gjennomført en evaluering av SPR-BATP og rapporten ble publisert 20. september 2022⁴⁵. Det er i rapporten tatt en gjennomgang av hele SPR-BATP. Vi har ikke hatt kapasitet til å vurdere innholdet i rapporten innen fristen for vårt eget oppdrag. Vi vil likevel påpeke at ved en eventuell revisjon av SPR-BATP er det viktig at konsekvensene av areal- og transportplanleggingen for de ulike klima- og miljøinteressene ses i sammenheng.

I vår besvarelse på oppdrag om *Tydeliggjøring og skjerping av klima- og miljøsektorens forventninger og føringer for kommunenes og fylkeskommunenes arealplanlegging knyttet til bevaring av våtmarker* sendt KLD 30. juni 2022, vurderte vi behovet for endringer i SPR-BATP for å styrke hensynet til våtmark. Vi vurderte at våtmarkenes verdi for naturmangfold dekkes med henvisningen til omtale av naturmangfold i punktene 4.7 og 5.3. Med hensyn til våtmarkenes verdi som karbonlagre anbefalte vi at dette ble tydeliggjort ved å inkludere "karbonrike arealer" i opplistingen i hhv. 4.7 og i 5.3 i SPR BATP.

Miljødirektoratet leverte 22. juni 2022 svar på oppdrag om evaluering og skisse til ny SPR klima. I oppdraget har vi sett hen til funnene i EVAPLAN, og disse stemmer godt overens med funn i andre kartlegginger og evalueringer av hvordan SPR Klima har fungert. Våre forslag til ny tekst i SPR klima er nettopp ment å integrere klimamål og klimahensyn mer gjennomgående i planlegging og virksomhetsutøvelse, fremfor det som tidligere var eget plankrav (krav om at kommunene må ha egne klimaplaner). Vi viser til notatet av 22. juni 2022 for mer utfyllende omtale av våre forslag.

⁴⁵ [Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#)

3.6 Sammenkobling av tidligfaseutredninger med plan- og bygningsloven

KVU/KS1 og tidligfaseutredningssystemet i sykehussektoren

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN har funnet klare indikasjoner på at dagens manglende kobling mellom KVU/KS1 og tidligfaseutredninger og planlegging etter pbl. er utfordrende, og bidrar til å svekke intensjonen om en helhetlig regional og kommunal planlegging. De viser til at det er behov for å samordne økonomisiden og plansiden av store infrastrukturtiltak, for å få en mer helhetlig beslutningsprosess rundt dette. Det bør etableres en god kobling eller integrert modell mellom de to utrednings- og plansystemene for å ivareta samordningsintensjonene i pbl. med mål om å sikre en demokratisk ønsket samfunnsutvikling. EVAPLAN skriver ikke konkret hvordan dette bør gjøres.

Vår vurdering

Miljødirektoratet og Riksantikvaren er enig i at det er behov for en bedre samordning mellom tidligfaseutredninger som inkluderer valg av lokalisering, og prosessene etter plan- og bygningsloven.

Vi mener det er nødvendig med endringer både KVU/KS1-systemet og i tidligfaseutredningssystemet for statlige lokaliseringstiltak som sikrer at nasjonalt viktige klima- og miljøhensyn legges til grunn som premiss for utredningene, også i valg av konsept. Slik systemene fungerer i dag avdekker det ikke i tilstrekkelig grad konsekvenser for nasjonalt viktige klima- og miljøhensyn.

Vi mener at føringene for KVU/KS1 må endres slik at det blir krav om en konsekvensutredning med alternativvurderinger i de tilfellene det ikke er snakk om et reelt konseptvalg, men et lokaliseringsvalg. Vi mener en slik endring er nødvendig for at praksis skal bli i samsvar med kravene i SEA-direktivet. Dette er aktuelt for eksempel der det som utredes i KVUen er hvor en veitrasé mellom A og B skal gå. Tilsvarende må også gjøres gjeldende for i tidligfaseutredningssystemet for statlige lokaliseringstiltak.

Energitiltak

EVAPLAN har ikke kommet med konkrete forslag til bedre samordning mellom konsesjonsprosesser for energitiltak og plan- og bygningsloven. Det er imidlertid som omtalt under funn satt i gang prosesser for å se på samordning mellom konsesjonsprosessene for vindkraft og plan- og bygningsloven. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 28 (2019-2020) *Vindkraft på land — Endringer i konsesjonsbehandlingen*⁴⁶ fattet Stortinget flere anmodningsvedtak⁴⁷ som gikk ut på å stramme inn konsesjonsregelverket for vindkraft på land. Stortinget anmodet blant annet om at flere viktige detaljer skal avklares på et tidlig stadium i konsesjonsprosessen, samt at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innlegge planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Stortinget fulgte

⁴⁶ [Meld. St. 28 \(2019-2020\) Vindkraft på land — Endringer i konsesjonsbehandlingen](#)

⁴⁷ [Meld. St. 28 \(2019-2020\), Innst. 101 S \(2020-2021\) Anmodningsvedtak](#)

deretter opp med et ytterligere anmodningsvedtak⁴⁸ ved behandlingen av tilleggsmeldingen Meld. St. 11 (2021-2022) *Energi til arbeid*⁴⁹, hvor det ble anmodet om at nye vindkraftprosjekter skal behandles etter både energiloven og plan- og bygningsloven. Med bakgrunn i pågående prosess foreslår vi ikke egne tiltak.

3.7 Synliggjøre og styrke klima- og miljøhensyn i planleggingen etter pbl.

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN mener det er behov for at klima- og naturmangfoldhensyn gjennomgående synliggjøres og styrkes som prinsipper i loven.

Det er særlig formålsbestemmelsen i § 1-1 og i § 3-1 om oppgaver og hensyn etter loven som trekkes fram. Det blir vist til at tap av naturmangfold og klimaendringer representerer grunnleggende trusler mot samfunnsutviklingen, og EVAPLAN argumenterer derfor for at bærekraftig utvikling forutsetter en operasjonalisering av miljømessig bærekraft som forhindrer økosystemers kollaps. Dette kan f.eks. operasjonaliseres som nullvekst i arealbruk, som innebærer null tap av natur.

Under henvisning til utredning av professor Hans Christian Bugge fra 2016⁵⁰ foreslås i tillegg en rekke andre endringer/presiseringer i lovens bestemmelser med formål å tydeliggjøre og styrke klimahensynet i relevante bestemmelser.⁵¹

EVAPLAN viser til pbls overordnede formål om at den samlede effekten av planlegging skal være en "bærekraftig utvikling", men at det ikke er gitt at lokale folkevalgte organer deler de faglig baserte bærekraftvurderinger som handler om framtidige generasjoner. Basert på studiene argumenterer EVAPLAN for at hensynet til framtidige generasjoner må bli mer synlig i pbl. og veie tyngre i kommunenes planpraksis. EVAPLAN tar til orde for at den miljømessige bærekraften – forstått som klimahensyn, naturmangfold, økosystemtankegang og bærekraftig naturressursbruk – må sikres bedre.

EVAPLAN argumenterer også for å styrke vekten av hensynet til naturmangfold når det veies i plan- og bygningslovens planprosesser. Det kommer frem at det har vært ulike syn i forskergruppen og blant forfatterne mht. veivalg. Noen argumenterer for at flere hensyn, særlig på klima- og naturvernområdet, eksplisitt bør inkluderes i lovens formålsparagraf eller komme fram i andre deler av loven, for å operasjonalisere bærekraft og hensynet til framtidige generasjoner. Andre argumenterer for at pbl. fortsatt bør ha preg av å være en prosesslov, uten at særhensyn og oppgaver framheves eksplisitt. I oppsummeringskapittelet uttales det imidlertid at: *"Det er likevel viktige argumenter for at klimahensyn, naturvern- og naturmangfoldhensyn bør få et sterkere rettsvern ..."* Det trekkes fram at de miljø- og klimamessige hensynene må veie tyngre i

⁴⁸ Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020-2021) *Energi til arbeid - langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*

⁴⁹ Meld. St. 11 (2021-2022) *Energi til arbeid*

⁵⁰ Bugge, H.C. Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel? Utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo, 17. juni 2016.

⁵¹ I EVAPLAN/utredningen nevnes § 3-5, § 3-5, § 4-1, § 5-3, § 5-4, § 6-3, § 6-4, § 7-2, § 8-4, § 11-1, § 11-5, § 11-6.

balanseringen mot andre hensyn, fordi samfunn og økonomi er innvendig i og avhengig av biosfæren. I den sammenhengen blir det vist til en figur som viser en måte å se på forholdet mellom bærekraftdimensjonene og FNs 17 bærekraftsmål, ut fra et resilience-perspektiv. Det uttales at: *"Når biosfæren nå er truet – gjennom menneskeskapte klimaendringer og tap av naturmangfold – må de miljø- og klimamessige hensynene også veie tyngre i balanseringen."*

Forskere i EVAPLAN tar også til orde for at man må vurdere å innføre materielle krav som sikrer at formålene i naturmangfoldloven og klimaloven etterleves av forvaltningen i praksis. Dette kan f.eks. være mer presise arealbruksbegrensninger i lovgivningen, og at avveiningshensynet begrenses. Et annet alternativ som lanseres er et generelt forbud mot planer og tiltak som kan føre til vesentlige eller irreversible miljøskader.

Vår vurdering

Vi er enige med EVAPLAN i at det i større grad er behov for å både synliggjøre og styrke klima- og miljøhensynene som prinsipp i plan- og bygningsloven. Det har skjedd en utvikling både i utfordringsbildet og regelverket etter 2008 som etter vår oppfatning taler for at det bør tas en helhetlig gjennomgang av regelverket med sikte på hvordan klima- og miljøhensyn kan styrkes i dagens plan- og bygningslov.

Som nevnt i kap. 2.8 er det gjort noen endringer i pbl. § 3-1 underveis og i etterkant av EVAPLAN. For å styrke hensynet til klima i planleggingen ble det blant annet tatt inn i § 3-1 bokstav g) at en av planleggingsoppgavene er reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer. Samtidig ble det tatt inn en bokstav i) som synliggjør helhetlig forvaltning av vannets kretsløp. Hensynet til kulturmiljø har vært nevnt i pbl. § 3-1 siden loven ble vedtatt. Naturmangfold er imidlertid fortsatt ikke konkret nevnt i § 3-1. Under henvisning til IPBES-rapporten fra 2018, og erkjennelsen av at vi står både i en klimakrise og i en naturkrise, mener vi at også hensynet til naturmangfold og ivaretagelse av økosystemene og deres økosystemtjenester bør inn som et eget punkt i § 3-1.⁵²

Vi mener også det er gode grunner for å se på om formålsbestemmelsen i større grad kan reflektere klima- og miljøhensyn som grunnleggende for samfunnsutviklingen og som et fremhevet formål med loven. Samtidig tror vi at andre løsninger vil kunne være mer styringseffektive for å ivareta klima- og miljøhensyn. Vi støtter EVAPLANs syn om at bærekraftig utvikling forutsetter en operasjonalisering av miljømessig bærekraft. Det kan eksempelvis være en vektingsbestemmelse med materielle vilkår, eller andre bestemmelser som gir tydeligere materielle skranker for kommunens prioriteringer, eller krav om arealregnskap og på sikt arealnøytralitet osv. Forbud mot inngrep i visse arealer er også aktuelt å vurdere.

Funnene i EVAPLAN, våre egne erfaringer og klima- og naturkrisen vi står i, tilsier etter vår oppfatning behov for flere materielle skranker og sterkere føringer for avveiningene når arealbruken skal vurderes. Direktoratene mener det er behov for å utrede nærmere hvordan klima og miljøhensyn kan styrkes slik at disse interessene blir tillagt større vekt enn i dagens planpraksis.

⁵² Jf. vår tilrådning i "Forventninger og føringer for ivaretagelse av våtmark", levert 30. juni 2022 til KLD.

Vi tar ikke her nærmere stilling til hvilke arealbruksbegrensninger som bør reguleres, hvordan de bør utformes eller hvilket regelverk de bør hjemles i. Dette krever en større utredning som vi ikke har hatt mulighet til å gjennomføre i dette oppdraget.

Vi kan likevel nevne at Miljødirektoratet den siste tiden har hatt flere oppdrag fra KLD, hvor vi har vurdert ulike virkemidler for ivaretagelse av særskilte miljøtema. ⁵³

I notatene peker vi på at et forbud (med restriktive dispensasjonsmuligheter) mot inngrep i visse arealer (myr og torvmark) er det som vil gi den sikreste beskyttelsen (for de områder som er omfattet av forbudet), og vi anbefaler å utrede videre forbud som ett av flere virkemidler.

Et forbud mot inngrep i visse arealer eller sterke føringer om å ivareta særskilte klima- og miljøhensyn kan imidlertid medføre press på andre arealer. For miljøhensynene samlet sett vil virkningen avhenge av om planlagte tiltak og arealendringer flyttes til andre arealer med større eller andre miljøverdier. Dette må derfor utredes nærmere ved spørsmål om å innføre forbud.

3.8 Arealformål, hensynssoner og bestemmelser

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN anbefaler flere presiseringer og endringer for å gi planmyndighetene klare hjemler til å gi retningslinjer og bestemmelser i arealplaner, særlig ut fra klimahensyn, men også ut fra andre miljøhensyn.

Vår vurdering

Miljødirektoratet og Riksantikvaren mener virkemidlene i loven må tilpasses dagens miljøutfordringer og imøtekomme kommunenes forpliktelser og ønsker om å ivareta klima- og miljøhensyn i arealplanleggingen.

Selv om loven også i dag gir kommunene mange muligheter til å ivareta klima- og miljøhensyn i arealplanene, ser vi behov for noen endringer for å tydeliggjøre eksisterende hjemler og for å tilføre noen nye. Uklare virkemidler svekker planmyndighetens mulighet til å gjøre arealplanlegging som avklarer interessene på en god måte.

Som nevnt i kap. 1.2 har Miljødirektoratet levert flere notater på oppdrag fra KLD, hvor vi har vurdert og gitt innspill til utredning om nye virkemidler for konkrete klima- og miljøhensyn.

I Miljødirektoratets besvarelse "Oppdrag om kommunesektorens roller og virkemidler for å redusere klimagassutslipp – (deloppdrag 2)", levert 1. juni 2022, viser vi til at flere kommuner etterspør tydeligere føringer på hvordan, og hvor langt kommunene kan gå i å stille klimakrav etter plan- og bygningsloven. Videre mener noen kommuner at plan- og bygningsloven ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å stille krav av hensyn til klima i reguleringsplan og byggesak i den grad

⁵³ Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr – levert 29. juni 2022, og Notat om vurdering av virkemidler for å hindre åpning av nye torvuttak – levert 30. september 2022.

kommunen ønsker. Vi peker videre på at ulike kommuner har ønsket flere muligheter til å stille krav med hjemmel i pbl., herunder krav til bevaring av karbonrike arealer, krav til etablering av ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy, krav til rehabilitering eller demontering av bygg framfor riving, krav til klimavennlige byggematerialer i nye bygg, krav om utslippsfrie bygg- og anleggsplasser og krav til utredning som belyser klimagassutslipp.

I tillegg vurderer direktoratene at kommunene bør få anledning til å stille krav i reguleringsbestemmelser om miljøsertifisering eller bruk av livsløpsanalyser for å sammenlikne ulike alternativer for gjennomføring av tiltak. Slik kan en for eksempel sammenlikne utslipp ved riving versus bevaring/rehabilitering av bygg.

Miljødirektoratet leverte svar på oppdrag om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser til KLD 19. oktober 2022. Her har vi vurdert om pbl. eller forurensningsloven kan brukes for at kommunen kan kreve utslippsfrie bygg- og anleggsplasser. For mer informasjon viser vi til vår oversendelse til KLD med notat som svar på oppdraget.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren mener også det er behov for å tilpasse og styrke lovens virkemidler for å ivareta internasjonale forpliktelser etter område- eller arealspesifikke konvensjoner. Blant annet gjelder dette Unescos konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv. For ivaretagelse av slike områder er plan- og bygningsloven et sentralt virkemiddel. Det bør derfor finnes virkemidler i loven som i større grad gjør det mulig å ivareta forpliktelsene som Norge har påtatt seg.

I tillegg til arealformål, hensynssoner og bestemmelser kan også bestemmelsesområder benyttes for å få til en god og smidig arealforvaltning etter pbl. der miljøinteressene ivaretas. Eksempelvis ble KDD i 2016⁵⁴ bedt om å se på om bestemmelsesområde kan brukes i landbruksområder for å utsette oppfyllelsen av undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9 i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan.

Ovenstående er ment som eksempler der vi har sett behov for endringer eller å vurdere endringer. Vi har imidlertid ikke innenfor rammene av dette oppdraget hatt mulighet til å gjøre en totalgjennomgang av loven for å identifisere alle behov for endringer. Direktoratene mener det er behov for en gjennomgang av loven, der det ses på klima- og miljøhensyn samlet. I påvente av en slik gjennomgang, er det behov for veiledning av hvor langt eksisterende hjemler strekker seg.

3.9 Dispensasjoner

Funnene i EVAPLAN og senere undersøkelser hos Sivilombudet tyder på at det er uklarhet rundt de materielle vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen, både hos kommunen og hos statsforvalterne (i klagesaker). Manglende kompetanse og kapasitet i kommunene trekkes også fram for å forklare omfanget av dispensasjoner. EVAPLAN peker dessuten på gamle arealplaner som en årsak til mye bruk av dispensasjoner.

⁵⁴ Brev fra Klima- og miljøminister Vidar Helgesen til Byrådet Oslo kommune 2. mai 2016

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN peker på at det er behov for mer opplæring og mer kompetanse for å få en økt forståelse i kommunene av dispensasjonsbestemmelsen i loven.

Vår vurdering

Direktoratene støtter anbefalingen fra EVAPLAN om opplæring og veiledning om bestemmelsens innhold til kommunene (både administrasjon og politikere). I tillegg vil vi peke på behovet for å styrke ressursene hos statsforvalterne og fylkeskommunene, både ift. mer veiledning, kontroll og overprøving. Vi viser til vår vurdering i kap. 2.10 om ressursituasjonen og det store antallet dispensasjonssaker som kommer til uttalelse hos Statsforvalterne og fylkeskommuner/Sametinget. I Oslofjord-prosjektet har Statsforvalteren fått særskilte midler til å arbeide mer med å følge opp kommunenes dispensasjonspraksis.⁵⁵ Rettslig bindende regional plan kan også bidra til færre innsigelser.

I rapporten "Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre"⁵⁶ er det foreslått at loven skiller mellom hva det søkes om dispensasjon fra, dvs. ulike dispensasjonsbestemmelser for hhv. strandsonen, planplikt, planer og byggesaksdelen. Vi ser at en slik oppdeling vil kunne bidra til å presisere hensynene som ligger bak de bestemmelsene det dispenseres fra, og dermed vilkårene for dispensasjon. Samtidig viser funnene fra EVAPLAN at lovendringer i seg selv skaper usikkerhet, og eventuelle lovendringer vil i alle fall skape ytterligere behov for veiledning og opplæring.

Som tidligere nevnt er vi kjent med at KDD har satt ut et oppdrag om å undersøke årsaken til at kommunene gir så mange dispensasjoner.⁵⁷ Gjennom en undersøkelse av dispensasjonspraksis i åtte kommuner, skal det foreslås tiltak som kan bidra til å redusere dispensasjoner som styringsmiddel i arealforvaltningen. Prosjektet har oppstart mai 2022 og vil vare ut året. Resultatene fra denne undersøkelsen vil kunne gi oss mer grunnlag for å vurdere ytterligere aktuelle tiltak.

3.10 Gamle planer

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN mener det er behov for sterkere incentiver eller krav til å oppdatere og modernisere kommunenes overordnede styringsverktøy, kommuneplanen. Det blir vist til at mye av forklaringen på den omfattende dispensasjonspraksisen er at kommuneplanens arealdel er gammel og utdatert. Om planer skal fungere som redskap for strategisk politisk styring, må de være oppdaterte. EVAPLAN vil likevel ikke argumentere for å innføre krav om hyppig rullering av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. De viser til at behovet for rullering og nye planarbeid er blitt synliggjort og samordnet gjennom innføring av planstrategien, og at man gjennom sterkere fokus på planstrategiarbeidet vil kunne unngå rigide krav om rullering. De foreslår en

⁵⁵ [Gjennomføring av helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden. Rapport for året 2021-2022.](#)

⁵⁶ Simensen, T., Winge, N., Holth, F., Stange, E., Barton, D. N. og Sandkjær Hanssen, G. (2022). Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre. KS FOU-rapport.

⁵⁷ <https://www.doffin.no/Notice/Details/2022-375583>

endring i pbl. § 10-1 første ledd andre setning om at planstrategien "skal" (i stedet for gjeldende "bør") omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutviklingen.

Vår vurdering

Ved behandling av planstrategien, skal kommunen ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer, jf. pbl. § 10-1 tredje ledd. Gjennom vedtak av kommunal planstrategi kan kommunen også ta stilling til om det er reguleringsplaner som bør oppheves eller endres i planperioden. Dette er da et foreløpig varsel om slik oppheving; endelig vedtak må gjøres for den enkelte plan etter reglene i kapittel 12. I KDDs lovkommentar til bestemmelsen⁵⁸, trekkes det fram at dette kan være aktuelt for gamle planer som er i strid med nasjonale føringer, for eksempel planer som åpner for uheldig bygging i strandsonen.

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 står det at regjeringen forventer at *"Kommunene prioriterer arbeidet med planstrategi for å sikre at planene er oppdaterte og møter framtidens behov, også i forbindelse med kommunesammenslåinger."*

Direktoratene er enig med EVAPLAN at det er behov for sterkere incentiver til å oppdatere arealplanene, og at kommunene bør ta ut byggeområder fra kommuneplanens arealdel som etter dagens kunnskapsgrunnlag ikke bør bygges ut av hensyn til nasjonale eller vesentlig regionale klima- og miljøinteresser. Slike føringer kan f.eks. også tas inn i regional plan.

Gamle reguleringsplaner kan også være en utfordring for klima- og miljøhensyn. I forbindelse med en gjennomgang av loven, bør det ses nærmere på muligheten for rettslige virkemidler som i større grad enn i dag kan sikre at beslutninger om arealbruk treffes på grunnlag av oppdatert kunnskapsgrunnlag/oppdaterte planer. En løsning kan f.eks. være at det gis en bestemmelse om at gamle reguleringsplaner ikke kan videreføres ved rullering av kommuneplanens arealdel, uten at det foretas en konkret vurdering av reguleringsplanens virkninger for klima- og miljøhensyn. Dette er foreslått i rapporten "Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre".⁵⁹

Miljødirektoratet og Riksantikvaren erfarer ellers at mange kommuner (både politikere og administrasjon) er usikre på hvilke rettslige følger det kan ha om de velger å oppheve eller endre gjeldende urealiserte planer for utbyggingsformål. Vi mener det er viktig å gjøre kommunene trygge på det juridiske handlingsrommet de har.

3.11 Styrkede regionale planinstrumenter

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN-prosjektet mener det er nødvendig å styrke regional plan som samordningsmekanisme. Det argumenteres for at § 8-2 må etterleves i større grad enn hva

⁵⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9d58e1a860984f5ba1186dbbd36df8e9/no/pdfs/h-2522-b-lovkommentaren.pdf>

⁵⁹ Simensen, T., Winge, N., Holth, F., Stange, E., Barton, D. N. og Sandkjær Hanssen, G. (2022). Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre. KS FOU-rapport.

tilfellet er i dag, men forskerne tror ikke dette er realistisk å få til uten at den regionale planen får større grad av rettslig virkning. Pbl. § 8-2 om virkning av regional plan sier i dag at regional plan "skal legges til grunn" for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Det blir også trukket fram at fylkeskommunen har større muligheter enn kommunen til å bygge opp kompetansemiljøer.

EVAPLAN peker på at en styrking av regional plan kan skje på ulikt vis:

- Regional plan bør styrkes som samordningsmekanisme gjennom å gi regional plan rettslig virkning. Det anbefales at den rettslige bindingen bør være forbeholdt konkrete temaer; primært samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, vannforvaltning, utnytting av naturressurser som mineralutvinning, energi, reindrift og vannressursforvaltning – eks. kystsone og oppdrett. For en slik plan skal de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som arealdelen av kommuneplanen gjelde.
- Sterkere nasjonale føringer for at fylkeskommunene benytter regional planbestemmelse, § 8-5. Blant annet trekkes det fram at regional planbestemmelse kan tas i bruk på andre områder enn tidligere, for eksempel knyttet til arealbruk rundt vassdrag, naturmangfold, etc.
- EVAPLAN mener at bindende regionale planer i utgangspunktet skal være en mulighet som regional planmyndighet *kan* bruke, men tar til orde for at alle fylkeskommuner *skal* ha en rettslig bindende regional plan for samordnet areal- og transport. EVAPLAN argumenterer også for at det er nødvendig å innføre sterkere og mer eksplisitte prosedyrekrav til formell involvering av kommunene i pbl.
- Skjerpede krav til relevante offentlige aktører om å delta i regionale planprosesser. EVAPLAN stiller spørsmål om fylkeskommunene må få flere virkemidler som kan fungere som sanksjoner dersom offentlige, ressurskontrollerende aktører ikke deltar, eller ikke vrir sin virkemiddelbruk i den retningen som er valgt i den regionale planen.
- Avtaleordninger som skal fungere som gjennomføringsinstrument til regional plan (byvekstavtaler) bør formelt hjemles i loven som gjennomføringsinstrument til regionale planer.
- Endring av pbl. er ikke tilstrekkelig for å ivareta lovens intensjon om samordning mellom forvaltningsnivåer: Forpliktelsen om å delta i planprosessene må inn som en rettsregel i sektorlover/forskrifter. Og departementene må gi tydelig instruks til sine underliggende direktorater og regionale ledd om forpliktende deltakelse i regionale planprosesser, og at de legger regionale planer til grunn for sin virksomhet.

EVAPLAN trekker fram styrket regional planlegging som særlig viktig for oppgaven med regional areal- og transportplanlegging. I tillegg til å anbefale rettslig bindende regionale areal- og transportplaner, foreslås det også å innføre en bestemmelse i pbl. som synliggjør oppgaven med regional areal- og transportplanlegging som sikrer et utbyggingsmønster som reduserer CO₂-

utslipp, gjennom en egen bestemmelse i loven som i sitt innhold er i samsvar med gjeldende RPR kjøpesentre og SPR-BATP.⁶⁰

Vår vurdering

Regional planlegging er et viktig virkemiddel for å ivareta både klima- og miljøhensynet. Klima- og naturmangfoldutfordringene er i sin natur kommunegrenseoverskridende, og mange miljøutfordringer løses best ved å se på tvers av kommunegrensene. Regional planlegging har også en viktig funksjon som samordnende element, og kan bidra til færre kommunale dispensasjonsvedtak.

Vi mener funnene i EVAPLAN tilsier et behov for å se på hvordan regional plan kan gjøres mer forpliktende, blant annet ved å gjøre den regionale planen rettslig bindende for enkelte tema. Eksempelvis kan dette være aktuelt for areal- og transportplanlegging og for nasjonale villreinområder. Vi mener spørsmålet om rettslig bindende regionale planer er et tema som bør utredes ved gjennomgang av lovgivningen som vi har foreslått tidligere i notatet.

Vi mener videre at det ligger et stort potensial i plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging, som fylkeskommunene allerede i dag kan ta i bruk. Politikerne i fylkestingene bør i større grad ta i bruk mulighetene til å vedta konkrete og forpliktende formuleringer i planstrategien og regionale planbestemmelser i forbindelse med regionale planer. Som en støtte til dette bør staten i større grad delta i planprosessen og la seg forplikte av de regionale planene, både ved egen planlegging og ved behandling av innsigelser som er forankret i regionale planer. Større utviklingstiltak, tidlig planlegging av større statlige tiltak og byvekstavgifter mm bør i så stor grad som mulig integreres i den regionale planleggingen.

EVAPLAN peker på potensialet for å ta i bruk regionale planer på andre områder enn tidligere. Ett tema der vi kunne ha god nytte av regionale planer er for verdensarvområder som går over flere kommuner og fylker.

Mangel på rettslige virkninger kan medføre at de regionale planene/planprosessene mister legitimitet og gjennomslagskraft i praksis. Tydelige styringssignaler fra statlige myndigheter vil kunne bidra til mer aktiv bruk av virkemidlene som ligger der. Vi tenker da i særlig grad på føringer i Nasjonale forventninger, SPR-BATP og SPR klima. Bruk av byvekstavgifter vil også kunne styrke regional plan og klima- og miljøhensyn som er nedfelt der. Vi forutsetter da at byvekstavgiftene støtter opp om de nasjonale føringene som ligger i SPRene.

3.12 Arealstrategi

EVAPLANs anbefalte tiltak

EVAPLAN argumenterer for at en langsiktig arealstrategi skal inngå som et obligatorisk element i samfunnsdelen. Hovedelementene i en arealstrategi bør være å respondere på de nasjonale

⁶⁰ Det blir vist til et forslag om å ta dette inn i en ny § 8-1a evt. som en ny § 8-3 siste ledd i.f. i Bugge, H.C. Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel? Utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo, 17. juni 2016.

forventningene til lokal planlegging og angi hvordan disse er operasjonalisert i kommuneplanen. EVAPLAN mener det bør være stor fleksibilitet på hvilket format strategien skal ha, men at flere temaområder bør inkluderes, som sentrums- og senterstruktur, mobilitet, knutepunktutvikling, transportakser, varige grenser for bevaringsområder og grønnstruktur, og å vise hvordan framtidig utbyggingsmønster skal sikre viktige nasjonale (klima- og miljø)- hensyn (nullvekstvisjon for arealbruk). Dette kan også fremtvinge en større bevissthet rundt langsiktige behov for investeringer i infrastruktur, som vann- og avløpsstruktur, grønnblå struktur (parkdrag, bekkeåpning), mobilitetsstruktur etc.

Vår vurdering

En obligatorisk arealstrategi kan bidra til bedre kobling mellom nasjonale og regionale styringssignaler i arealplanleggingen, og bidra til en bedre politisk forankring av innholdet i planen. En arealstrategi vil trolig også kunne gjøre det lettere å avvise eller godta private innspill om nye utbyggingsområder til kommuneplanens arealdel. Det kan også gi større bevissthet rundt behov for investeringer i infrastruktur, eks. blågrønn infrastruktur, vann- og avløpsstruktur osv.

Vi deler imidlertid bekymringen fra organisasjonene (jf. kap. 2.13), som advarer mot å legge for stor vekt på langsiktige arealstrategier, fordi det kan ha et potensial i seg til å stimulere til større arealbruk enn nødvendig. Vi støtter derfor deres innspill om at det bør ligge en streng rekkefølgetankegang til grunn for arealstrategien for å forhindre en slik utvikling. Strategien må baseres på realistisk vekstprognose og vurdering av behov for nye arealer (og tilstrebe nullvekst).

3.13 Uavhengige kontrollorganer

EVAPLANs anbefalte tiltak

Det er fra flere hold stilt spørsmål ved om det utøves tilstrekkelig kontroll med vedtak truffet med hjemmel i plan- og bygningsloven.⁶¹ I EVAPLAN er det satt fokus på innsigelsesinstituttet som kontrollmekanisme. EVAPLAN mener at både deres og tidligere studier tilsier et behov for å opprette et uavhengig kontrollorgan, slik at allmennheten i praksis får reell mulighet til å overprøve vedtak (som planvedtak) som berører miljøet og miljøinformasjon, fra et uavhengig og sektornøytralt ståsted. Det blir vist til at både Danmark og Sverige har slike kontrollorganer, hhv. Natur- og Fødeklagenævnet, Planklagenævnet og Mark- og miljødomstolen.

Vår vurdering

Miljødirektoratet og Riksantikvaren anser det som viktig at vi har velfungerende kontrollordninger som sikrer at klima- og miljøhensyn blir ivaretatt slik regelverket krever. Dette er viktig for den enkelte saken, men kan også generelt bidra til større tillit og legitimitet for vedtakene som treffes.

Stortinget har i 2016⁶² og i 2019⁶³ behandlet forslag om å utrede en ordning med miljøklagenemnd, men forslaget fikk ikke flertall. Spørsmålet om opprettelse av slike uavhengige

⁶¹ Eks. artikkelen "Svak kontroll i plan- og bygningsretten". Tidsskriftet Plan nr. 3 2018. Nikolai K. Winge og Fredrik Holth.

⁶² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=64248>

⁶³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75783>

kontrollorganer er av overgripende og generell karakter, og vil ha betydning for miljøforvaltningen som helhet, ikke bare for saker etter plan- og bygningsloven. Dette er en større problemstilling som vi ikke har hatt kapasitet til eller grunnlag for å vurdere nærmere innenfor rammene av dette oppdraget. Vi går derfor ikke nærmere inn på diskusjonen om særskilte kontrollinstanser i dette notatet.

Vi vil i stedet påpeke viktigheten av at de eksisterende kontrollmekanismene faktisk fungerer godt. Vi tenker da i første rekke på innsigelsesinstituttet. Reguleringsplaner, dispensasjonsvedtak og byggetillatelse kan videre påklages til Statsforvalteren etter pbl. § 1-9, jf. fvl. § 34, kommunale vedtak kan kontrolleres gjennom lovlighetskontroll etter kommuneloven, og saker kan tas til domstolene og til uttalelse hos Sivilombudet. Saker kan også løftes inn i domstolene, men prosesskostnader og behandlingstid kan være en begrensende faktor for enkelte.

Miljødirektoratet mener det er helt essensielt for ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn at kontrollmekanismene i plan- og bygningsloven fungerer.

Slik vi ser det, gir lovgivningen gode muligheter for en høy grad av forvaltningskontroll, men loven sikrer ikke at dette faktisk blir gjort. Dette kan skyldes flere forhold. Vi viser til det som er omtalt tidligere om innsigelser og om behov for styrkede ressurser hos Statsforvalterne.

I artikkelen "Svak kontroll i plan- og bygningsretten"⁶⁴, peker forfatterne bl.a. på forståelsen av forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum som en faktor. Blant annet hevdes det at det hersker en usikkerhet når det gjelder skillet mellom juridisk kontroll og kontroll av kommunenes hensiktsmessighetsskjønn.

Ved en lovendring i 2018 ble hensynet til det lokale selvstyret forsterket i forvaltningsloven § 34. Ordlyden ble endret fra «legge vekt på» til «legge stor vekt på» det lokale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet. I forarbeidene⁶⁵ er det understreket at bestemmelsen ikke utgjør noen rettslig avgrensning i klageinstansens kompetanse, men gir føringer for hvordan klageinstansen skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyret ved overprøving av det frie skjønnet. I forarbeidene blir det også vist til at bestemmelsen må tilpasses de ulike forvaltningsområdene, alt etter i hvor sterk grad hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg gjeldende.

Forfatterne av ovennevnte artikkel mener at uttalelsene i forarbeidene må forstås slik at det først og fremst er i de tilfeller hvor det er tale om lokale interesser i arealbruken, at terskelen for å prøve hensiktsmessigheten er hevet. Om kommunens vedtak strider mot regionale og nasjonale interesser og føringer, må man være varsom med å innsnevre kontrollen med hensiktsmessigheten. Vi mener det er viktig at statsforvalterne som klageinstans veiledes om dette.

⁶⁴ "Svak kontroll i plan- og bygningsretten". Tidsskriftet Plan nr. 3 2018. Nikolai K. Winge og Fredrik Holth.

⁶⁵ Prop. 64 L (2016–2017) side 41

Vi mener videre at Statsforvalterne bør styrkes med mer ressurser for bl.a. veiledning og kontroll, herunder av dispensasjonssaker.

3.14 Sammenstilling av forslag til prioriterte tiltak

Vi har i dette kapittelet omtalt de tiltakene i EVAPLAN som vi vurderer som de viktigste for å styrke klima- og miljøhensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven. Miljødirektoratet og Riksantikvaren har også på eget initiativ omtalt tiltak som vi mener kan bedre ivaretagelsen av klima- og miljøhensyn i planleggingen etter pbl. Vi mener følgende tiltak bør prioriteres:

- gjennomgang av lovgivningen med sikte på å styrke klima- og miljøhensyn i planlegging etter pbl.
- styrke nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer med tydeligere føringer for kommunal, regional og statlig arealplanlegging
- presisere hvordan "lokalt selvstyre" skal vektes mot nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøhensyn i innsigelsessaker
- sterkere føringer for bruk av regional planlegging for å ivareta klima- og miljøhensyn
- økt opplæring og veiledning rettet mot både administrasjon og politikere i kommunene, både om klima- og miljøhensyn og bruk av plan- og bygningslovens virkemidler
- styrke statsforvalterens, fylkeskommunenes og Sametingets ressurser slik at de i økt grad kan drive målrettet veiledning, rettledning og kontroll av kommunene med sikte på å bedre deres klima- og miljøkompetanse
- styrke kunnskapsgrunnlaget om klima og naturmangfold gjennom økt bruk av fjernmåling og modellering, samt utvikle omforente verktøy for vurdering av sumvirkninger (regnskap) av arealendringer over tid
- krav om konsekvensutredninger med alternativvurderinger i samsvar med SEA-direktivet for KVV/KS1 med lokaliseringsvalg og statlige lokaliseringsbeslutninger som ikke følger plan- og bygningsloven

Vi mener at det viktigste funnet i EVAPLAN er at innsigelsesinstituttet har blitt svekket og at dette får konsekvenser for hvordan klima- og miljøinteressene blir tillagt vekt i planlegging etter pbl. Et viktig tiltak er derfor å få en presisering av hvor tungt hensynet til «lokalt selvstyre» skal veie mot klima- og miljøhensyn av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Dette vil bidra til å gjøre det mer forutsigbart når "lokalt selvstyre" kan trekkes inn som et relevant hensyn. Utgangspunktet for en slik presisering må være at hensynet til lokalt selvstyre i svært begrenset grad kan tillegges avgjørende vekt i tilfeller hvor nasjonale eller vesentlige regionale interesser vil bli skadelidende. I den sammenheng er det viktig at rundskriv T-2/16 som klargjør hva som er klima- og miljøinteresser av nasjonal og vesentlig regional betydning holdes oppdatert og er kjent blant både lokale, regionale og statlige aktører i arealforvaltningen.

I tillegg bør det være rettslig krav om begrunnelse av vekting av "lokalt selvstyre" både i statsforvalterens beslutninger om avskjæring av innsigelser ifm. med samordningsfunksjonen og i KDDs avgjørelser av innsigelsessaker.

Vi mener det er grunnlag for å si at dersom innsigelsesinstituttet hadde fungert som kontrollmekanisme slik intensjonen i plan- og bygningsloven er, og som planlovutvalget i sin tid la til grunn, så ville også andre nasjonale forventinger og føringer blitt tillagt større vekt i kommunal og regional planlegging.

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan
underlagt Klima- og miljødepartementet.

Vi jobber for et rent og rikt miljø. Hoved-
oppgavene våre er å redusere klimagass-
utslipp, forvalte norsk natur og hindre
forurensning.