

Utført av

Rambøll Management Consulting
Holth & Winge

Dokument type

KS FoU-prosjekt nr. 236008

Dato

01.2024



Juridiske rammebetingelser for klima- og naturhensyn i kommunal planlegging

Kunnskapsgrunnlag for KS



Juridiske rammebetingelser for klima- og naturhensyn i kommunal planlegging

Kunnskapsgrunnlag for KS

Oppdragsnavn **Juridiske rammebetingelser for klima- og naturhensyn i kommunal planlegging**

Mottaker **KS**

Dokumenttype **Rapport**

Prosjektnr: **FoU-prosjekt nr. 236008**

Versjon **2**

Dato **29.01.2024**

Utført av **Rambøll Management Consulting, Holth & Winge**

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1. Innledning	5
1.1 Om oppdraget	5
1.2 Metode og fremgangsmåte	6
1.3 Forslag til lovendringer	7
2. Utvalgte forslag og konsekvenser og behov i kommunene	9
2.1 Innledning	9
2.2 Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse bør fremheve klima og natur som grunnleggende hensyn i loven	9
2.3 Økt handlingsrom til å sette planbestemmelser med krav til klimatiltak	11
2.4 Gi kommunene handlingsrom til å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel	14
2.5 Gi bestemmelser om restaurering i loven, herunder handlingsrom til å sette restaurering som et rekkefølgekrav	16
2.6 Innføre en frist for gjennomføring på 10 år for reguleringsplaner	17
2.7 Lovfeste et krav om areal-, klima- og naturregnskap i kommunene	19
2.8 Bryte bånd mellom utreder og utbygger	21
2.9 Konsekvensutredninger kan rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn	22
2.10 Klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner med et skille mellom dispensasjoner innenfor områder avsatt til utbygging og areal som ikke er avsatt til utbygging	23
3. Samlet vurdering	26
3.1 Innledning	26
3.2 Hovedtrekk i kommunenes vurderinger	26
3.3 Fem hovedtrekk ved tilbakemeldingene	28
3.4 Helhetlig tilnærming til lovendringer	30

Sammendrag

Rambøll Management Consulting og Holth & Winge har på oppdrag fra KS utarbeidet et kunnskapsgrunnlag om *Juridiske rammebetingelser for klima- og naturhensyn i kommunal planlegging*.

Målet med prosjektet har vært å fremskaffe innsikt i kommunenes syn på mulige lovendringer som kan ha betydning for kommunene og deres planarbeid knyttet til ivaretagelse klima- og naturhensyn. Prosjektet skal gi KS et grunnlag til å utarbeide interessepolitiske posisjoner. I de siste årene er det skrevet en rekke utredninger på oppdrag fra blant annet KS, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet m.fl., som gjelder offentligrettslige virkemidler for å ivareta klima- og naturhensyn. I disse utredningene er det foreslått en rekke endringer i dagens regelverk.

I lys av kommunenes rolle og ansvar som planmyndighet, er det her forslagene som gjelder endringer av plan- og bygningsloven som behandles. Det er fortsatt usikkert hvilke lovendringer rettet mot å styrke arbeidet med klima- og naturhensyn i planlegging som vil bli fulgt opp, og til slutt eventuelt fremmet til behandling i Stortinget. Oppdraget har derfor tatt form som en temperaturmåling på hvordan et utvalg kommuner stiller seg til et utvalg mulige lovendringer. Dette for å gi KS økt kunnskap om hvilke tiltak kommunesektoren bør gå inn for i møte med mulige endringer i arealpolitikken og i lovgivningen.

I prosjektet har vi særlig undersøkt kommunens vurdering og synspunkt på hvorvidt de aktuelle forslagene

- a) påvirker kommunenes handlingsrom i plansaker
- b) påvirker kommunenes behov for kompetanse
- c) påvirker kommunenes kapasitet

Kunnskapsgrunnlaget bygger på dokumentstudier, gruppediskusjon med kommunedirektørutvalget i KS og kvalitative intervjuer med syv utvalgte kommuner, hvor informantene var kommunedirektør og plansjef.

Ni utvalgte forslag er identifisert og valgt ut på bakgrunn av en gjennomgang av en rekke utredninger. De ni forslagene angis i kursiv nedenfor, med en kortfattet oppsummering av kommunenes tilbakemelding under hvert forslag:

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse bør fremheve klima og natur som grunnleggende hensyn i loven

Lovens formålsparagraf har i det store og hele ikke stor betydning for praktisk planlegging, vurdering av konkrete prosjekter og den daglige oppfølgingen av loven. Fremfor å styrke formålsbestemmelsen, mener kommunene det er viktigere å styrke kommunenes rettslige handlingsrom til å ta hensyn til klima og natur. Forslaget har etter kommunenes vurdering, med andre ord liten betydning for kommunens handlingsrom, kompetansebehov og kapasitet.

Økt handlingsrom til å sette planbestemmelser med krav til klimatiltak

Et viktig forslag alle kommuner stiller seg positive til, og det ble av flere vist til et behov for at lovendringen må skje raskt. Forslaget vil kunne utvide det kommunale handlingsrommet, og dermed gi kommunene større mulighet til å sette krav til konkrete klimatiltak. Flere kommuner fremhever at forslag kan føre til mer effektive planprosesser, ved at dagens usikre rettstilstand blir avklart. Empirien tilsier også at det kan være behov for bedre veiledning rundt hva kommunene har anledning til å kreve etter gjeldende regelverk.

Gi kommunene handlingsrom til å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel

Kommunene tilbakemeldinger varierer. De fleste anerkjenner behovet for økt mulighet for styring av arealbruken innen LNFR for å ivareta klima- og naturhensyn. Det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å dele opp LNFR-formålet. , Enkelte viser til at det i stedet er behov for økt handlingsrom til å styre arealbruken i slike området gjennom planbestemmelser. Det etterlyses derfor av enkelte lovendringer som gir kommunene mer presist grunnlag for å gi planbestemmelser for slike områder.

Gi bestemmelser om restaurering i loven, herunder handlingsrom til å sette restaurering som et rekkefølgekrav

Forslaget fikk støtte blant flere av kommunene. Tydeligere hjemler for å sikre restaurering er viktig for mange kommuner. En kommune var usikker på om de hadde areal som var egnet for restaurering. Forslaget utvider kommunenes handlingsrom, og gir et nytt verktøy for å ivareta naturhensyn. Samtidig ble det påpekt at det videre arbeidet med et slikt lovforslag også bør vurdere mekanismer og grep for å unngå at dette blir et verktøy for grønnvasking eller mulighet til å «kjøpe seg ut» ved forslag om nedbygging av natur.

Innføre en frist for gjennomføring på 10 år for reguleringsplaner

Kommunene ser utfordringene med eldre reguleringsplaner, og erkjenner at de selv har mange gamle reguleringsplaner. Samtidig vurderes disse forslagene som lite praktisk gjennomførbare, med krevende konsekvenser hva gjelder kommunenes kapasitet og ressursbruk. Det vises også til at ti år ikke nødvendigvis er lang tid for særlig større utbyggingsprosjekter.

Flere viste til at bedre veiledning og klargjøring av prosesser for å endre og oppheve eldre reguleringsplaner, kan være et mer hensiktsmessig grep.

Lovfeste et krav om areal-, klima- og naturregnskap i kommunene

De fleste kommunene var kjent med, eller hadde tatt i bruk, slike kunnskapssystemer. De fleste mente dette var viktige verktøy for å få et godt kunnskapsgrunnlag i samfunnsplanleggingen generelt og arealplanleggingen spesielt. Det ble imidlertid av flere kommuner reist spørsmål om det er nødvendig og hensiktsmessig med et lovfestet krav. Økt veiledning, kompetanseheving og mer systematiserte og standardiserte tilnærminger ble ansett som mer hensiktsmessig. Det ble også av enkelte kommuner vist til behov for økte ressurser, kapasitet og kompetanse dersom utarbeidelse av slike kunnskapssystemer skal være en lovpålagt oppgave.

Bryte bånd mellom utreder og utbygger

De fleste kommunene erkjente at det er problematisk med de tette båndene mellom utbygger og utreder. De praktiske konsekvensene av dette forslaget erfares imidlertid som krevende for kommunene. Det vil bety merarbeid, legge press på andre fagmiljøer i kommunen og mulighet for forsinkelse og utsettelse av utbyggingsplaner. En helhetlig vurdering som kan trekkes fra empirien er dermed at både kompetansehevende (innkjøp) og kapasitetsøkende tiltak fra statlig hold ville vært helt nødvendig ved gjennomføring av dette. De praktiske implikasjonene synes imidlertid såpass store at andre løsninger for å svare ut utfordringen bør vurderes, for eksempel uavhengig kontroll, tilsyn, sertifisering og kvalitetssikring av konsekvensutredning.

Konsekvensutredninger rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn

Selv om et par kommuner uttrykker noe positivt syn til forslaget, er det helhetlige inntrykket at det er lite klargjort hvilke gevinster dette skulle ha for klima- og naturhensyn. De fleste kommunene mente at samfunnsplanlegging også bør være en del av konsekvensutredninger. Samlet kan det sies at forslaget ikke virker viktig for kommunene selv, og at enkelte av kommunene stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av forslaget.

Klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner med et skille mellom dispensasjon innenfor planer for areal til utbygging og areal hvor det ikke er tillatt å bygge

Kommunene erfarer dagens dispensasjonsbestemmelse og praksis som krevende. Noen er positive til forslaget, men de fleste mener dette også kan ha enkelte problematiske sider. Enkelte kommuner stilte spørsmål ved om lovforslaget vil gjøre det mer komplisert å vurdere dispensasjonssøknader. Andre kommuner var skeptiske til å gi økt handlingsrom til å gi dispensasjon i byggeområder.

Med utgangspunkt i tilbakemeldingene kan følgende løftes som generelle tilbakemeldinger fra kommunene:

- Kommunenes handlingsrom til å gi planbestemmelser som skal ivareta klima- og naturhensyn i arealplanleggingen må tydeliggjøres og styrkes.
- Endringer i prosessuelle bestemmelser bør ikke øke kompleksitet eller kapasitetsbehov i planleggingen, eventuelt må det følge ressurser og kompetansehevende tiltak.
- Veiledning og tilrettelegging kan i enkelte sammenhenger være mer hensiktsmessig enn å lovfeste utredningskrav.
- Natur og klima skal prioriteres, men øvrige samfunnsforhold skal også ivaretas i planleggingen.
- Formålsbestemmelsen er mindre relevant for den praktiske planleggingshverdagen.

Det er en viss utfordring knyttet til å diskutere enkeltforslag hver for seg, og det er viktig ved videre arbeid opp mot mulige lovendringer, at ulike lovforslag ses i en større sammenheng, og ut fra en bredere systemforståelse enn rammene i dette prosjektet gav anledning til. Vi anbefaler at KS i sitt videre arbeid legger stor vekt på helheten og systembetraktninger, som grunnlag for videre behandling av de ulike forslagene.

1. Innledning

1.1 Om oppdraget

Rambøll Management Consulting og Holth & Winge har på oppdrag fra KS utarbeidet dette kunnskapsgrunnlaget om *Juridiske rammebetingelser for klima- og naturhensyn i kommunal planlegging*. Målet med prosjektet har vært å fremskaffe innsikt i kommunens syn på mulige lovendringer som kan ha betydning for kommunene og deres planarbeid knyttet til klima- og naturhensyn. Prosjektet skal gi KS et grunnlag til å utarbeide interessepolitiske posisjoner.

Stadig økende fokus på klima- og naturspørsmål, bl.a. som følge av internasjonale klima- og naturavtaler, gir en forventning om at det vil komme betydelige endringer i arealpolitikken fremover, for å sikre bedre ivaretagelse av klima- og naturhensyn. I de siste årene er det skrevet en rekke utredninger på oppdrag fra blant annet KS, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet m.fl., som gjelder offentligrettslige virkemidler for å ivareta klima- og naturhensyn. I disse utredningene er det foreslått en rekke endringer i dagens regelverk. En del av forslagene gjelder endringer i lovgivens saksbehandlingskrav, hvor hensikten er å gi forvaltningen et bedre kunnskapsgrunnlag om miljøvirkninger før det treffes beslutninger om ny eller endret arealbruk. Andre forslag gjelder forvaltningens handlingsrom til å treffe vedtak for å ivareta klima- og naturhensyn.

Kommunene har en helt sentral rolle når det kommer til å sikre klima- og naturhensyn i dagens lovgivning. Endringer i lovverket kan derfor forventes å få betydning for kommunenes virksomhet. Blant annet vil endringene kunne ha konsekvenser for kommunenes organisering, behovet for kompetanse og kunnskap, og kommunenes mulige ansvar når noe går galt. Mulige endringer i lovverket kan få ulike konsekvenser. En kan se for seg at kommunens handlingsrom økes. Dermed styrkes også kommunenes rolle som forvaltningsmyndighet når det kommer til ivaretagelse av klima- og naturhensyn. I andre tilfeller vil lovendringer kunne innebære at handlingsrommet, eksempelvis adgangen til å prioritere bort klima- og miljøhensyn, blir begrenset. Uansett vil slike endringer kunne påvirke hvordan kommunene jobber med disse temaene, de ressursene kommunene må sette av, hvilke kostnader kommunene får, og ikke minst hvilket ansvar kommunene vil kunne få dersom skader oppstår og liv går tapt som følge av et klima i endring.

I dette prosjektet har vi tatt for oss et utvalg av lovforslag, med den hensikt å undersøke responsen blant kommunene. I lys av kommunenes rolle og ansvar som planmyndighet, er det forslagene som gjelder endringer av plan- og bygningsloven som er valgt ut. Det er fortsatt usikkert hvilke lovendringer rettet mot å styrke arbeidet med klima- og naturhensyn i planlegging som vil bli fulgt opp og til slutt fremmet til behandling i Stortinget. Oppdraget har derfor tatt form som en temperaturmåling på hvordan et utvalg kommuner stiller seg til et utvalg mulige lovendringer, for å gi KS økt kunnskap om hvilke tiltak kommunesektoren bør gå inn for i møte med mulige endringer i arealpolitikken og i lovgivningen.

I prosjektet har vi særlig undersøkt kommunens vurdering og synspunkt på hvorvidt de aktuelle forslagene

- d) påvirker kommunens handlingsrom i plansaker
- e) påvirker kommunenes behov for kompetanse
- f) påvirker kommunenes kapasitet

1.2 Metode og fremgangsmåte

Rambøll og Holth & Winge har sammen utviklet et metodisk design som er tilpasset oppdragets problemstillinger og omfang. Hensikten har vært å gi KS et best mulig kunnskapsgrunnlag om mulige lovendringer og hvilke konsekvenser det vil kunne ha for kommunene, og med det rede grunnen for å utvikle interessepolitiske posisjoner. Gjennomføringen har vært basert på kvalitativ metodikk. I det videre redegjøres det kort for vår metodiske fremgangsmåte.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjort en gjennomgang av en rekke utredninger som tar for seg juridiske virkemidler for å styrke klima- og naturhensyn i arealplanlegging. Her følger en oversikt over de mest sentrale rapportene som har dannet grunnlag for utvalget av lovforslag. Et kortnavn på utredningene, satt inn i parentes, brukes som henvisning i den påfølgende teksten.

- Simensen m.fl.; *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*, (KS-rapport 2022).
- Holth & Winge; *Juridiske utredninger for Klimautvalget 2050, 2023* (Utredning Klimautvalget).
- Holth & Winge; *Juridisk utredning om naturavtalens betydning for norsk rett*, WWF m.fl. 2023 (Utredning Naturavtalen).
- Holth & Winge; *Dispensasjon etter plan- og bygningsloven – en analyse av mulige lovendringer*, (KS-rapport 2023).
- NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050* (NOU 2023: 25).
- Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren; *Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030*, Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen, 2023 (LULUCF).
- *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027* (Nasjonale forventninger).

Alle foreslåtte juridiske virkemidler i utredningene er gjennomgått og vurdert opp mot hverandre. Det ble utarbeidet et notat med beskrivelser av alle forslag og tilhørende merknader, og en utvalgsliste med forslagene vi vurderte som relevante i foreliggende prosjekt. Utvelgelsen var basert på en vurdering av relevans for kommunenes planvirksomhet, samt i hvilken grad forslagene er egnet som grunnlag for KS til å utvikle interessepolitiske posisjoner. Enkelte forslag til lovendringer har nær sammenheng med hverandre, og ble slått sammen til ett forslag med visse justeringer. Det var hovedsakelig forslag som gjelder endringer i plan- og bygningsloven som ble valgt ut. Sammen med KS gjorde vi ytterligere justeringer, og landet et endelig utvalg med ni forslag til lovendringer som skulle diskuteres videre i intervju med kommunene.

Gruppediskusjon med kommunedirektørutvalg

I forkant av intervjuene med kommuner, gjennomførte vi en gruppediskusjon med sentralt kommunedirektørutvalg i KS. Her presenterte vi de utvalgte forslagene i to bolker og åpnet for diskusjon i etterkant av hver bolke. Formålet med diskusjonen var å hente inn perspektiver fra gruppen med fokus på hvilke implikasjoner de ulike lovforslagene vil kunne ha for kommunene.

Intervju med kommuner

Vi har gjennomført kvalitative, semistrukturerte intervjuer med totalt syv kommuner. Det var sentralt å innhente innsikt fra kommuner av ulike størrelse, og vi har derfor intervjuet tre storbykommuner, to mellomstore kommuner og to distriktskommuner. I tillegg har vi gjort en vurdering av følgende temaer for å sikre hensiktsmessig variasjon i utvalget:

- *Variasjon i landsdeler.*
- *Variasjon i dagens arbeid med natur/klima/bærekraft i kommunen.*
- *Variasjon i arealpolitiske utfordringer (eks. hytteutbygging, myr- og fjellområder, kraft- og industrietablering, fortetting og transformasjon osv.).*

I hver kommune har vi også etterstrebet å rekruttere informanter fra både kommunens toppledelse (i hovedsak kommunedirektør) og planfaglig ledelse (kommunalsjef, avdelingsleder etc.), for å sikre bredde i perspektiver også innad i kommunen. I én kommune måtte kommunedirektør avlyse, og det var derfor kun informanter fra faglig avdeling i dette intervjuet. I øvrige intervjuer har både kommunal toppledelse og planfaglig ledelse vært involvert (ev. med informant som representerer begge deler). Totalt har vi intervjuet 16 personer.

Det ble i forkant av intervjuene utarbeidet en intervjuguide, med spørsmål til hvert utvalgte forslag til lovendringer. Kommunene ble også tilsendt en oversikt med en kort beskrivelse og begrunnelse for de ulike forslagene, slik at de hadde anledning til å se igjennom i forkant og også peke ut hvilke de opplevde som mest relevante å diskutere.

Til tross for at vi kun har snakket med et lite utvalg kommuner, har variasjonen i utvalget sikret en bred dekning av utfordringer, behov og perspektiver knyttet til juridiske rammebetingelser for klima- og miljøhensyn i kommunal arealforvaltning. Vi vurderer også at vi gjennom intervjuene nådde punkt der det ikke lenger fremkom vesentlig ny informasjon/kunnskap, men heller at intervjuene bekreftet hverandre (såkalt datametning).

Endelig er det gjennomført en analyse av det kvalitative materialet, hvor vi har vurdert kommunenes svar på de ulike mulige lovendringene. Her har analysestrategien bestått i å vurdere likheter og forskjeller på tvers av kommuner, og løfte frem det som fremstår som mest vesentlig og ev. kritisk. Det betyr at analysen ikke kun indikerer det «de fleste» mener, men også fanger opp variasjon og forhold som kan være kritiske for visse kommuner, selv om det ikke gjelder alle. På bakgrunn av en helhetlig analyse av forslag og kommunenes vurdering, trekker vi noen overordnede linjer og peker på mulige konsekvenser og forutsetninger på tvers av forslagene, som grunnlag for utvikling av interessepolitiske posisjoner.

1.3 Forslag til lovendringer

Kapittel 2 gir en beskrivelse av de mulige forslagene til lovendring som er utgangspunkt for intervjuene med kommunen. Vi skal her gi en skjematisk oversikt over de ulike forslagene.

Som beskrevet over, er de utvalgte forslagene identifisert og valgt ut på bakgrunn av en gjennomgang av en rekke utredninger. Et eget arbeidsnotat til KS, datert 21.11.2023 gir oversikt over alle mulige lovendringsforslag fra disse dokumentene, samt konkret vurdering av dem. Basert på dette er det identifisert ni mulige lovforslag (delvis sammenslått av enkeltforslag i utredningene).

Forslagene er av relativt ulik karakter. For det første kan vi skille mellom forslag som først og fremst innebærer endringer i prosessuelle bestemmelser, forslag som innebærer endring i materielle bestemmelser, bestemmelser med innslag av begge deler, og endring av formålsbestemmelsen. For det andre hadde vi en hypotese om at de ulike forslagene varierte med tanke på de tre hovedspørsmålene vi stiller (påvirkning av handlingsrom, kompetansebehov og kapasitet). Tabellen nedenfor sorterer de ni ulike forslagene på type bestemmelsesendring, og angir også kilde for forslaget (ses i sammenheng med dokumentoversikten i kapittel 1.2):

Forslag	Kilde	Type endring
1. Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse bør fremheve klima og natur som grunnleggende hensyn i loven	KS-rapport 2022 Utredning, Klimautvalget Utredning, Naturavtalen	Formål
2. Økt handlingsrom til å sette planbestemmelser med krav til klimatiltak	Utredning, Klimautvalget NOU 2023: 25	Materiell
3. Gi kommunene handlingsrom til å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel	Utredning, Naturavtalen	Materiell
4. Gi bestemmelser om restaurering i loven, herunder handlingsrom til å sette restaurering som et rekkefølgekrav	Utredning, Naturavtalen	Materiell
5. Innføre en frist for gjennomføring på 10 år for reguleringsplaner	Utredning, Klimautvalget Utredning, Naturavtalen NOU 2023: 25	Prosessuell og materiell
6. Lovfeste et krav om areal-, klima- og naturregnskap i kommunene	Utredning, Naturavtalen	Materiell og prosessuell
7. Bryte bånd mellom utreder og utbygger	KS-rapport 2022 Utredning, Klimautvalget Utredning, Naturavtalen	Prosessuell
8. Konsekvensutredninger kan rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn	Utredning, Klimautvalget Utredning, Naturavtalen	Prosessuell
9. Klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner med et skille mellom dispensasjon innenfor planer for areal til utbygging og areal hvor det ikke er tillatt å bygge	KS-rapport 2023	Materiell

Figur 1 Forslag til mulige lovendringer, kilde og type endring

2. Utvalgte forslag og konsekvenser og behov i kommunene

2.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås de ulike forslagene listet opp i kapittel 1.3. Vi starter med å gi en overordnet og kortfattet beskrivelse av forslaget, hvor formål, kontekst og sammenheng med dagens lovgivning beskrives. Deretter redegjør vi for de ulike kommunenes vurdering av forslagene. I beskrivelsen av dette vil vi, der hvor det er relevant, gjøre rede for hvilke type kommune som står bak utsagnene (størrelse), hvilke arealpolitiske utfordringer de har, og ev. hvor i landet de ligger. For øvrig tydeliggjør vi om vurderingene deles av én, noen eller mange kommuner. En samlet analyse og konklusjon på tvers av enkeltforslagene, presenteres i neste kapittel.

2.2 Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse bør fremheve klima og natur som grunnleggende hensyn i loven

Bakgrunn

Plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven når det gjelder offentlig styring av arealbruk. Dermed er også plan- og bygningsloven en meget sentral lov når det gjelder ivaretagelse av klima- og naturhensyn. Lovens forarbeider legger stor vekt på at planlegging skal utgjøre «en felles arena» for beslutninger om arealbruk, på tvers av sektormyndigheter og mellom beslutningsnivåer i forvaltningen.¹ På grunnlag av statlige forventninger og fylkeskommunale føringer, vedtar kommunene rettslig bindende planer for hva arealene skal, og ikke skal, brukes til.

Plan- og bygningslovens formål slår fast at loven skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», jf. § 1-1 første ledd. Lovgiverintensjonen er å markere at lovanvendelsen skal skje i et langsiktig perspektiv innenfor rammen av økonomisk, sosial og økologisk bærekraft.² Bærekraftbegrepet har imidlertid begrensninger som en rettslig styringsnorm, ved at det i seg selv ikke løser konflikter mellom ulike hensyn og interesser. Lovens formål har imidlertid løftet frem tre hensyn som alltid skal ivaretas, både i planleggingen og i den enkelte byggesak, jf. § 1-1 femte ledd. Dette er:

- Prinsippet om universell utforming
- Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår
- Estetisk utforming av omgivelsene

Ifølge forarbeidene skal ikke disse hensynene nødvendigvis gis forrang dersom det oppstår interessekonflikter. Hensikten med å synliggjøre disse hensynene i formålsbestemmelsen, er å tydeliggjøre at kommunene alltid skal ta slike hensyn i betraktning. Det man kanskje først og fremst oppnår med denne tydeliggjøringen, utover en synliggjøring, er et skjerpet krav til begrunnelse, for de tilfeller hensynene prioriteres bort. Dette er en viktig effekt av en slik lovgivningsteknikk en skal være oppmerksom om en ser for seg en styrking av klima- og naturhensyn i formålsbestemmelsen. I tillegg kan en slik fremheving i formålsbestemmelsen være med på å synliggjøre klima- og naturhensyn som en nasjonal interesse.

Plan- og bygningsloven § 3-1 gir ikke en uttømmende liste over hensyn og interesser som skal ivaretas i planleggingen. I første ledd nevnes blant annet miljøhensyn, klimahensyn, klimatilpasning, jordvernensyn, samisk kulturutøvelse, verdiskapning, næringsutøvelse o.l. Dette

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 182.

² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

er hensyn og interesser som ikke alltid vil kunne forenes i praksis. Plan- og bygningsloven sier slik sett ikke noe om hvordan slike hensyn og interesser skal vektlegges i den enkelte sak, ei heller noe om hvilke som skal prioriteres når det oppstår konflikter. Det ligger i lovens system at beslutninger om arealbruk alltid skal skje på grunnlag av en konkret vurdering av hvilke hensyn og interesser som bør prioriteres i den enkelte plansak. Loven gir slik sett kommunene vide fullmakter til å avgjøre arealbruken ut fra et planfaglig og lokalpolitisk skjønn.

Samfunnets oppmerksomhet på klima- og miljøhensyn er endret siden plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008. Siden den gang har Norge forpliktet seg til en betydelig omstilling, blant annet på grunnlag av Parisavtalen og Naturavtalen. I takt med denne utviklingen har det vokst frem en erkjennelse om at det er plan- og bygningsloven som er det viktigste styringsgrunnlaget for denne omstillingen. Gjennom planprosesser og planvedtak legges rettslig bindende krav til hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Dermed legger også arealplanene grunnlag for den retning samfunnet tar med hensyn til reduksjon av klimagassutslipp og ivaretagelse av naturmangfoldet. Plan- og bygningsloven har slik sett langt større betydning for klimaomstillingen enn klimaloven, og langt større betydning for ivaretagelse av naturhensyn enn naturmangfoldloven.

Ettersom det er plan- og bygningsloven som har størst betydning for hvorvidt vi evner å omstille samfunnet til et mer klima- og naturvennlig samfunn, er det i flere utredninger reist spørsmål om klima- og naturhensynet bør løftes frem i lovens formålsbestemmelse.³ Det er blant annet foreslått at følgende setninger tas inn i formålsbestemmelsen:

- *Loven skal bidra til å utvikle Norge mot et lavutslippssamfunn.*
- *All planlegging skal skje med naturen i sentrum.*

Hensikten med lovforslagene er ikke å endre det grunnleggende utgangspunktet om at lovlig arealbruk fastsettes gjennom bred medvirkning og på grunnlag av planfaglig og lokalpolitisk skjønn. Målet er snarere å synliggjøre at klima- og naturhensyn alltid bør utgjøre sentrale vurderingstemaer i ethvert vedtak som treffes i medhold av loven. Med forankring i lovens formål vil man kunne gi klima- og naturvennlige løsninger økt legitimitet, og dermed kanskje også økt aksept blant innbyggere og utbyggere.

Kommunenes tilbakemeldinger

Overordnet og gjennomgående er kommunene i hovedsak relativt nøytrale til denne endringen. Kun én kommune er negativ. Flere peker på at det kan være positivt (med varierende tyngde), men knapt noen mener det har en stor praktisk betydning. Flere peker på at en slik endring for det meste vil være symbolsk, og at behovet fra deres side i stedet er knyttet til å få konkrete hjemler for å styrke hensynet til klima og natur (jf. kapittel 2.3), og at det er vanskelig å se noen konkret gevinst av en slik lovendring.

Kommunene som er mest positive, synes å vurdere at en lovendring kan bidra til økt bevissthet, skape debatt, og ev. også noe retning for det videre arbeidet, både i møte med regionale og statlige myndigheter og egen politikk. Samtidig ser ikke disse kommunene heller at forslaget vil ha noen stor praktisk konsekvens, og det er gjennomgående ikke vurdert som et viktig forslag. Utfordringen ligger i at det ikke vil bidra til noe konkret i enkeltsaker.

To kommuner fremhever at loven allerede i dag er tydelig på bærekraftig utvikling som premiss, og at dette nye forslaget ikke tilfører så mye utover dette. En av disse er eksplisitt negative til

³ Se blant annet Bugge, *Norge som lavutslippssamfunn, Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?* KMD 2016, Holth & Winge, *Juridisk utredning for Klimautvalget 2050 – andre utredning*, 2023 s. 17-19 og Holth & Winge, *Naturavtalens betydning for norsk rett*, 2023 s. 36-37.

forslaget, og fremhever at det ikke blir tatt større hensyn til klima og natur ved at man overdriver gjentakelser i formuleringene. Kommunen argumenterer for at det er viktigere klarspråk slik at man ikke kan lese bestemmelser selektivt. Kommunen vurderer også at det er særlig viktig at loven er tydelig, klar og enkel for de mindre kommunene, hvor det kanskje er nære bånd mellom utbygger og politikk.

En kommune fremhever også at de to formåls-formuleringene som er presentert, hhv. *loven skal bidra til å utvikle Norge mot et lavutslippssamfunn og all planlegging skal skje med naturen i sentrum*, kan ha innbyrdes målkonflikter. Det fremheves at det ikke er sikkert at lavutslippssamfunn som mål er i samsvar med en føring om naturen i sentrum. Formuleringen «naturen i sentrum» er også problematisert av et par kommuner, hhv. at det er vanskelig å følge opp, dels ved at det foregriper for mye i urbane områder.

De intervjuede kommunene representerer mange av de samme synspunktene som diskusjonen i Kommunedirektørutvalget til KS. Kommunedirektørutvalget uttrykte imidlertid en større grad av positiv holdning, ved å vurdere at en slik endring kunne bidra til økt fokus på natur og klima. Dog ble det også her, som i intervjuene, fremhevet at det er andre grep som er viktigere og at dette forslaget i seg selv ikke vil løse konkrete utfordringer.

Samlet vurdering

Kommunenes tilbakemelding synes i stor grad å bygge på en vurdering av at lovens formålsparagraf i det store og hele har liten betydning for praktisk planlegging, vurdering av konkrete prosjekter og den daglige oppfølgingen av loven.

Vi vurderer at det er et klart og tydelig grunnlag for å si at dette lovforslaget ikke vurderes som en endring som i seg selv er viktig for kommunene å få gjennomført. Konkrete hjemler for å sikre klima- og naturhensyn oppgis som mer vesentlig. Det er samtidig heller ikke sterk motstand. Vurderingen vil derfor være om dette er hensiktsmessig, i kombinasjon med konkrete hjemler, eller om dagens overordnede premiss i lovens formålsparagraf om bærekraftig utvikling er god nok.

2.3 Økt handlingsrom til å sette planbestemmelser med krav til klimatiltak

Adgangen til å fastsette planbestemmelser er et viktig styringsverktøy for å sikre en arealbruk i tråd med ønsket bruk av et område. Plan- og bygningsloven gir i dag kommunene vide fullmakter til å fastsette planbestemmelser, og dermed til å gi detaljerte føringer for hva slags arealbruk som er tillatt, samt hvor og hvordan ny bebyggelse skal skje. Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel fastsettes med hjemmel i pbl. §§ 11-9 til 11-11, mens for reguleringsplaner er hjemmelsgrunnlaget pbl. § 12-7. Det vide handlingsrommet til kommunene kommer til uttrykk gjennom de vide formuleringene i de nevnte lovbestemmelser. Blant annet kan det gis bestemmelser om «fysisk utforming av anlegg» (§ 11-10 nr. 2) og om «vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer» (§ 12-7 nr. 2).

Selv om lovens ordlyd er vid, er ikke kommunens myndighet til å gi planbestemmelser uten rettslige grenser. Det følger av legalitetsprinsippet at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å kunne treffe vedtak som innebærer begrensninger i borgernes råderett. En planbestemmelse som fastsetter krav til hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes, må med andre ord ligge innenfor lovens rammer.

Plan- og bygningsloven nevner ikke klimatiltak i listen over hva det kan gis planbestemmelser om. Det er derfor stilt spørsmål ved hvor langt kommunenes myndighet rekker når det kommer til å

fastsette planbestemmelser med krav til konkrete klimatiltak.⁴ Samtidig har enkelte kommuner allerede begynt å fastsette slike planbestemmelser. Blant annet har Oslo kommune satt krav om utslippsfrie anleggsplasser, klimavennlig materialvalg og lokale energiløsninger. Det er forventet at Oslo kommunes planbestemmelser vil bli gjenstand for rettslig prøving. En avklaring av lovligheten vil typisk skje ved at en privat aktør – som regel en større utbyggingsaktør – trekker kommunen inn for retten. I så måte kan det ta flere år før saken har kommet til Høyesterett og lovmessigheten av kommunens planbestemmelser er avklart. Domstolen vil imidlertid kun prøve den aktuelle planbestemmelsen i den konkrete saken. Kommunenes handlingsrom til å fastsette andre varianter av planbestemmelser med krav til klimaløsninger, vil på sin side være beheftet med usikkerhet.

De fleste bestemmelser som settes av hensyn til klima i kommunenes arealplaner er i dag trolig lite problematiske. Hvor grensen mellom uproblematisk, problematiske og ulovlige bestemmelser går kan imidlertid være vanskelig å trekke.

I lys av de ambisiøse klimamålene Norge har forpliktet seg til, sier det seg selv at en rettslig avklaring i domstolene, er en lite hensiktsmessig løsning. Av den grunn er det foreslått at plan- og bygningsloven endres, slik at det kommer tydelig frem at kommunene har hjemmel til å fastsette planbestemmelser med krav til klimatiltak.⁵ For å unngå usikkerhet knyttet til hva slags krav kommunene kan sette, bør en eventuell lovendring suppleres med en nasjonal veileder som gir klare og ajourførte anbefalinger om hvilke klimatiltak som gir ønsket effekt.

Kommunenes tilbakemeldinger

Overordnet støttet alle kommunene dette forslaget. De fleste av kommunene viste særlig interesse til dette lovforslaget, alle var positive, og mange var opptatt av at dette måtte avklares raskt. Storbykommunene og andre kommuner som er særlig langt fremme i arbeidet med klima, mener forslagene er «overmodne». Kommunene fremhever gjennomgående at det er en klar fordel å få klarhet i hvilke krav kommunene har hjemmel til å sette i kommune- og reguleringsplan.

De større kommunene fremhever at dette er viktig for å gi dem større og bredere verktøykasse, og at det bør ligge til det lokale selvstyre å kunne ha handlingsrom for denne type bestemmelser. En av dem presiserer at det er behov for handlingsrom til å stille strengere krav enn byggt teknisk forskrift, for å ha tydelig styring for å kutte klimagassutslipp. Å ikke kunne ha strengere krav enn TEK vurderes som både innovasjonshemmende og konservativt.

En mellomstor kommune fremhever at de ville gjort flere tiltak knyttet til klimautslipp i prosjekter, for eksempel fossilfrie byggeplasser, dersom de hadde erfart at de hadde en klar hjemmel til det i dag. Det er krevende for kommuner av denne størrelse å gå i bresjen for å teste ut handlingsrommet. Dersom regelverket blir tydeligere, mener de at det blir lettere for kommunen.

Kommunene er enige om at forslaget vil medføre økt handlingsrom for kommunen. En kommune fremhever at det også vil bidra til arbeidet med klima i planlegging blir mindre krevende (fordi klarere), og dermed kunne bidra til økt effektivitet i planprosesser.

Enkelte kommuner antar at utbyggerne vil være skeptiske til forslaget. Andre fremhever at næringslivet selv etterlyser at det settes mer krav, slik at det ikke blir en konkurransefordel å ikke gjøre tiltak knyttet til klimagassutslipp. En storbykommune fremhever at denne lovendringen ville gi dem et mulighetsrom til å forplikte innsalg fra utbygger, for å sørge for at foreslåtte tiltak for

⁴ Se blant annet advokatfirmaet Hjorts utredning for KDD; *Vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel til å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*, 2021.

⁵ Se blant annet Holth & Winge, *Juridisk utredning for Klimautvalget 2050 – andre utredning*, 2023 s. 33-34.

klima faktisk blir gjennomført i et prosjekt. En kommune fremhever at slike planbestemmelser også kan være viktig for å få på plass klimahensyn i kommunale prosjekter, ved at mange prosjekter har fokus på dette i tidlig fase, men at det glipper i senere faser på grunn av kostnader.

Utenom to av storbykommunene⁶ opplever vi at det er betydelig usikkerhet i kommunene på tvers av geografi på hva de har hjemler til å sette planbestemmelser til knyttet til klimatiltak. Dels er dette knyttet til bestemmelser av den type vi har beskrevet i vår gjennomgang av forslaget. Dvs. de som ligger i «ytterkanten» av hva som vurderes som mulig i dag, f.eks. krav om fossilfrie byggeplasser. Samtidig ser vi også at usikkerheten gjør seg gjeldende for planbestemmelser som etter vår vurdering ligger godt innenfor dagens handlingsrom av hva kommunene kan kreve. En av de mindre kommunene gir uttrykk for at hverken statsforvalter eller departement klarer å gi konkrete svar i tilfeller hvor kommunen forsøker å rådføre seg om hva de har hjemmel til. En annen kommune fremhever at det er store forskjeller hos statsforvalterne på hvor strenge de er knyttet til tolkning av hjemmel. Samtidig er det et vesentlig poeng, særlig for mindre kommuner, at dette er et lovforslag som *gir mulighet* for kommunene til å stille krav til klimatiltak o.l. i planbestemmelser. Kommunene er opptatt av å ha handlingsrom, slik at det blir opp til den lokaldemokratiske vurderingen om og hvordan dette handlingsrommet utnyttes.

Samlet kan det indikere at det fra kommunenes side er behov for utvidet og tydeligere handlingsrom. Indirekte kan vi av vår empiri også lese en variasjon av kompetanse på hva som er mulig i dag, noe som indikerer behov for kompetansetiltak og bedre veiledning om dagens handlingsrom. Kommunene er samtidig altså klare på at det er behov for dette lovforslaget for å både *utvide* og *tydeliggjøre* handlingsrommet, og en storbykommune er opptatt av at statsforvalter og departementet ikke innskrenker det handlingsrommet kommunen allerede er tenkt å ha.

Kommunene er endelig også opptatt av at lovgiver må komme raskt på banen med endringer her, for å gi redskap i verktøykassen og rydde opp i usikkerhet. Det pekes på at det ikke er ønskelig at de må vente på avklaring i domstolene.

Samlet vurdering

Disse forslagene til å endre loven slik at kommunen kan stille klimakrav i kommunale arealplaner, vil være vesentlig for en ønsket utvidelse av det kommunale handlingsrommet. For kommunene, særlig de mellomstore og små, vil forslaget være viktig for å *øke* kommunens plankapasitet, fordi det rydder bort usikkerhet rundt hva de har mulighet til å sikre. Kommunene kan ved økt klarhet i lovverket bruke mindre tid på å forstå og å avklare hva de kan hjemle. Dette er viktig når også enkelte kommuner opplever at statlige aktører, departement så vel som statsforvaltere, ikke er i stand til å gi entydige avklaringer.⁷ Kompetanseheving i form av veiledning er alltid hensiktsmessig ved innføring av nye lovendringer. Selv uten denne klargjøringen i lovverket vil det også være særlig behov for veiledning om hvilke klimakrav kommunen kan stille, fordi det er mye usikkerhet rundt dagens lovverk. Her ser vi i vårt material at enkelte kommuner, både mellomstore og mindre, er i svært forsiktige i sine vurderinger av hva de har mulighet til, og med det trolig ikke utnytter dagens handlingsrom.

⁶ Storbykommunene ser også behovet, men uttrykker for egne vegne mindre usikkerhet på hva som er mulig.

⁷ Til opplysning har Kommunal- og distriktsdepartementet igangsatt et arbeid med å avklare kommunenes rettslige handlingsrom til å gi planbestemmelser med konkrete krav til klimatiltak. Utredningen, som skrives av Holth & Winge og Civitas, skal etter planen være ferdigstilt i april 2024.

2.4 Gi kommunene handlingsrom til å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel

Helt siden plan- og bygningsloven av 1985, har kommunene avsatt det meste av arealformålet utenfor byer og tettsteder til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel.⁸

Loven tillater ikke kommunene å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. Dette bygger nok på en tanke om at landbruket, natur- og friluftshensyn, samt reindrift stort sett er forenlige interesser. I tillegg ble det i forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 vist til at forholdet mellom disse interessene vil reguleres gjennom sektorlovgivningen.⁹ Det er imidlertid stilt spørsmål ved om sektorlovgivningen inneholder de nødvendige virkemidler for å sikre klima- og naturhensyn, og om løsningen heller ligger i å styrke plan- og bygningsloven. Ett av forslagene i så måte er å gi kommunene mulighet til å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. LNFR-formålet er i seg selv ikke særlig egnet som styringsmiddel for å ivareta naturhensyn:

- *For det første* kan landbruksvirksomhet generelt, og skogbruket spesielt, ha store, negative miljøeffekter. Heller ikke jordlova og skogbrukslova inneholder særskilte virkemidler for å ivareta klima- og naturhensyn.
- *For det andre* slipper kommunene ofte gjennom private initiativer for omregulering av LNFR-formål til utbygging.
- *For det tredje* synes kommunene å ha en lav terskel for å gi dispensasjon til utbygging i områder avsatt til LNFR-formål.

For å gi kommuner et økt handlingsrom til å sikre naturverdier, er det foreslått å gi kommunene hjemmel til å kunne splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel.¹⁰ Tanken om å gi kommunene et slikt handlingsrom er ikke ny, og har blitt brakt på banen helt siden plan- og bygningsloven av 1985 ble ført i pennen. Blant annet ble spørsmålet grundig diskutert i Planlovutvalgets utredninger som grunnlag for dagens plan- og bygningslov. Utvalget falt imidlertid ned på at det var mest hensiktsmessig å videreføre ordningen med kombinerte formål, og at kommunene kunne ta i bruk hensynssoner og planbestemmelser dersom det var behov for å markere hvilke særskilte hensyn som bør ivaretas i et område. I dag, sett i lys av kommunenes rolle for å ivareta klima- og naturhensyn, er det grunn til å ta opp Planlovutvalgets diskusjon på ny.

Dersom loven gir mulighet til å splitte opp LNFR-formålet, vil kommunene i større grad kunne bruke kommuneplanens arealdel som et styringsmiddel for å ivareta klima- og naturhensyn. F.eks. vil kommuner kunne markere myr og andre karbonrike arealer som naturformål, og dermed markere tydelig at området skal ikke skal brukes i landbruksøyemed eller til utbygging.

Kommunenes tilbakemeldinger

Når det gjelder forslaget om å splitte opp LNFR-formålet, ser vi en større variasjon i tilbakemeldingene fra kommunene. Flere kommuner opplever ikke noen særlige utfordringer knyttet til dette, og mener derfor forslaget ikke har særlig betydning for dem. Enkelte kommuner er skeptiske, og stiller blant annet spørsmål ved om det er mulig å skille mellom de interesser som hører inn under LNFR-formålet. En bykommune er positiv til at et skille kan være en mulighet, men at det ikke bør være et krav – og anser det uansett ikke som det viktigste av disse ti forslagene. Tre kommuner uttrykker varierende grad av positive vurderinger knyttet til forslaget.

⁸ R-formålet (reindrift) kom først inn da plan- og bygningsloven av 2008 ble vedtatt.

⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 113.

¹⁰ Holth & Winge, *Naturavtalens betydning for norsk rett*, 2023 s. 45-48.

Vi kan ikke se at det er noe entydig mønster med hensyn til hvilke typer kommuner som uttrykker hva i denne sammenheng, når det gjelder overordnet vurdering av forslaget. De mest positive kommunene er imidlertid kommuner som er «langt frempå» i arbeidet med natur og klima. Kommunens mer detaljerte vurderinger gjenspeiler så vidt vi kan se i stor grad de arealpolitiske utfordringene de står i.

Kommunene som er positive fremhever vurderinger av ulik detaljeringsgrad. De fleste påpeker overordnet at det gir kommunen flere verktøy, og kan bidra til mer målrettet styring av arealbruken. Forslaget kan bidra til å løse opp utfordringer knyttet til utstrakt dispensasjonsbruk i kommuner hvor dette er en stor formålskategori. En kommune fremhever at det er relevant særlig for tettbygde strøk, og nyttig for å ivareta friluftsinnteresser. Kommunen erfarer at landbruksveier, flatehogst og skogsdrift er relevante problemstillinger, samtidig som kommunen har mange mennesker som bor tett på natur, noe fører til at konfliktnivået blir høyt. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og særlovgivning trekkes også frem her. Den aktuelle kommunen angir at det var politisk ønsket å avsette naturområder i gjeldende kommuneplan, men krevende å finne juridisk grunnlag for det. I Kommunedirektørutvalget, fremhevet en kommune at det er overmodent å splitte opp formålet. Dette fordi kommuner i mange tilfeller har gått i retning av å åpne opp for utbygging i slike områder, heller enn å beskytte natur. Når arealbruken ikke er bedre avklart, medfører dette en rekke omkamper. Derfor vurderes dette som et riktig forslag.

Det fremgår at det å splitte opp arealformålet vil kunne utlede mer ressursbehov og dermed i noen grad utfordre kapasitet. Dette kan trolig ses i sammenheng med at det krever mer detaljerte vurderinger på overordnet nivå. En kommune fremhever også at forslaget kan føre til at kommunene må intensivere tilsyn. Samtidig påpekes det at dersom forslaget først og fremst åpner opp en mulighet for å differensiere, og at differensieringen ikke er et krav, anses det som positivt.

To kommuner fremhever det de oppfatter som uklarheter ved forslaget, knyttet til hvordan beitebruk skal håndteres. Det blir stilt spørsmål ved om beitebruk vil være en del av natur eller landbruk, eksemplifisert ved at den aktuelle kommunen har store arealer som benyttes som beiteområde, men som kommunen selv vurderer å ha karakter av natur. En annen kommune fremhever at dette kan være særlig kan være en utfordring der hvor reindrift er en aktuell problemstilling, igjen er utfordringen at et område både kan være natur og beiteområde. Reindriften trenger mye areal, og situasjonen rundt reindrift er i mange kommuner allerede være utfordrende nok, om man ikke skulle måtte gjøre denne type vurdering.

En av kommunene ser at det kan være behov for nye verktøy for å hensynta klima og natur innen LNFR, men mener det å differensiere på arealformålene er feil løsning. Her foreslås det at det er mer viktig at kommunen får anledning til å sette bestemmelser i viktige områder, som begrenser særlovgivningen, fremfor å kunne differensiere på arealformål. Som ved beitebruk, fremheves det her at det å splitte LNFR kan være kompliserende fordi det er mange områder hvor ulike systemer henger sammen, for eksempel der både friluftsliv og natur er viktig.

Samlet vurdering

Kommunenes synspunkt på denne mulige lovendringer varierer, som vi ser, fra det ubetingede positive til det negative. Så er nyansene slik at kun én intervjuet kommune artikulere dette som et veldig viktig forslag, og den mest negative er samtidig ikke nødvendigvis mot intensjonen bak endringsforslaget. Her kan det nok fremheves at intervjuer med andre sektorer i kommunen, for eksempel landbrukssektor, kunne gi andre perspektiver.

Uansett vil en aggregert forståelse av kommunenes vurdering, kunne få følgende uttrykk: Mulighet for økt kommunal styring av arealbruk innen LNFR på kommuneplannivå kan bidra til å øke det kommunale handlingsrommet. Det forutsetter at dette etableres som en mulighet (og ikke et

krav), og det gjøres på måter som ivaretar den brukskompleksitet som kommunene trekker frem, for eksempel gjennom bestemmelser. For noen er dette relevant, for andre er det ikke særlig viktig. For å ikke medføre unødvendige konsekvenser for kommunenes plankapasitet, er det viktig at en løsning baserer seg på at kommunene har mulighet til å gjøre slike differensieringer/gi ytterligere føringer, ikke at det er et krav – med andre ord må muligheten for å avsette arealer til LNFR som samlekategori uansett bestå.

2.5 Gi bestemmelser om restaurering i loven, herunder handlingsrom til å sette restaurering som et rekkefølgekrav

Naturavtalens delmål 2 oppstiller et krav om at minst 30 prosent av ødelagte og skadede naturområder skal være under restaurering innen 2030. Dagens lovverk har imidlertid få bestemmelser om restaurering. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at forvaltningen iverksetter restaureringstiltak, både på statlig, regionalt og lokalt nivå. I mangel på rettslige styringsmidler må slike tiltak enten skje på offentlig eid areal, eller gjennom avtale med grunneier.

Kommunene vil kunne spille en sentral rolle for å sikre at Naturavtalens restaureringskrav oppnås i praksis. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til om, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunene kan sette krav om restaurering i planbestemmelser. Når det gjelder reguleringsplaner, kan det kun settes krav til arealbruken innenfor planområdet grenser. Dette innebærer nokså klare begrensninger i kommunens mulighet for å sikre at ødelagt eller forringet natur blir restaurert som et ledd i planleggingen av nye utbyggingstiltak.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel, er det også tvilsomt om kommunene kan sette et generelt krav om restaurering som et krav for gjennomføring av nye utbyggingsprosjekter. Nordre Follo kommune har likevel satt krav om restaurering i form av en planbestemmelse i kommuneplanens arealdel om rekkefølgekrav ved nye utbyggingsprosjekter. Det er imidlertid usikkert om dette kravet ligger innenfor rammen av pbl. § 11-9 nr. 4. For å unngå at lovligheten av slike planbestemmelser må avgjøres etter lange og kostbare prosesser i domstolene, er det foreslått lovendringer som gir kommunene uttrykkelig hjemmel til å sette krav om restaurering.¹¹ Forslaget går blant annet ut på at krav til restaurering kunne vært satt som et såkalt rekkefølgekrav, jf. § 11-9 nr. 4 i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplaner, jf. § 12-7 nr. 10.

Kommunenes tilbakemeldinger

Kommunene er i all hovedsak positive til et slikt forslag. Disse fremhever at en slik tydeliggjøring av lovverket er nødvendig for å ta vare på natur og biologisk mangfold. Flere peker på behov for helt eksplisitte hjemler for dette. Særlig fremheves viktigheten av at man kan ha mulighet for restaurering utenfor reguleringsplanområde. Kommunene er også enig i at det er bedre at handlingsrommet avklares av lovgiver, fremfor etter en rettslig prøving i domstolene.

En storbykommune fremhever at det er mindre relevant for dem, at de har den verktøykassen de trenger i dag (i alle fall innenfor planområdet), men at forslaget kan være relevant for andre kommuner. To kommuner gir uttrykk for noe mer skepsis til forslaget, og stiller spørsmål ved om slike tiltak kan være «grønnvasking», iallfall der det ytes økonomisk kompensasjon fremfor faktisk gjennomføring av tiltak for natur. Begge uttrykker med andre ord en bekymring for at dette ikke blir til gevinst for natur. Andre kommuner mente at en økonomisk kompensasjon, i form av f.eks. et naturfond i kommunene, kan være en god løsning for å sikre en helhetlig tilnærming til hvilke restaureringstiltak som skal gjennomføres i kommunene. Enkelte viste på sin side til utfordringer

¹¹ Holth & Winge, *Naturavtalens betydning for norsk rett*, 2023 s. 45-48.

ved at restaurering ofte vil måtte skje i områder som eies av andre grunneiere. Dette er imidlertid en utfordring som vil gjelde også for andre typer rekkefølgekrav.

En mindre kommune gir uttrykk for at det er fornuftig å kompensere ved nedbygging, men mener et krav om dette er strengt. Det gis også uttrykk for at forpliktelsene etter Naturavtalen er et nasjonalt ansvar, og mener dette er en problemstilling som bør løstes til fylkeskommunalt eller statlig nivå.

Samlet vurdering

Det synes å være en gjengs vurdering knyttet til at klarere og bedre hjemler for å sikre restaurering er viktig for de fleste av kommunene, som et redskap for å ivareta både lokale og nasjonale føringer. Også dette er et forslag som utvider kommunens handlingsrom, og gir et verktøy de *kan* bruke. Det betyr at det mindretall av kommuner som ikke så dette som relevant eller uttrykker noe skepsis, ikke vil måtte ta i bruk en slik mulighet. Samtidig bør videre arbeid med ev. slikt lovforslag vurdere mekanismer og grep for å unngå at dette blir et verktøy for «grønnvasking» eller en generell mulighet til å «kjøpe seg ut» ved forslag om nedbygging av natur. Slike mekanismer kan også dreie seg om å etablere kompetansehevende tiltak ved innføring av en ev. lovendring.

2.6 Innføre en frist for gjennomføring på 10 år for reguleringsplaner

Flere rapporter de siste årene har fremhevet eldre reguleringsplaner som en stor utfordring, fordi de blant annet påvirker effektiviteten i byggesaksbehandling negativt, forårsaker mange dispensasjonssøknader og gir mange nye runder med andre myndigheter.¹² I de fleste kommuner finnes det en rekke eldre reguleringsplaner som ikke er gjennomført. Planene ble vedtatt uten den kunnskap vi har i dag om blant annet klima og natur, og trolig ut fra en annen politisk prioritering enn den som er gjeldende i dag. Dermed er det fare for at slike planer blir gjennomført i strid med målsetningene innen klima- og naturforvaltningen.

Etter dagens lovverk står kommunene helt fritt til å endre eller oppheve eldre reguleringsplaner. Dette beror utelukkende på et planfaglig og lokalpolitisk skjønn. Som den klare hovedregel vil heller ikke kommunene komme i erstatningsansvar overfor grunneier ved å oppheve eller endre planer for fremtidig utbygging. Kommunene har imidlertid i liten grad ressurser til å gjennomføre en systematisk revisjon av alle eldre reguleringsplaner. Om en eldre reguleringsplan skal gjennomføres eller ikke, kommer ofte først på dagsorden i forbindelse med at utbygger sender inn en søknad om tillatelse. Etter pbl. § 21-4 har søker krav på å få tillatelse dersom det omsøkte tiltaket er i tråd med planen.

Tidligere satte pbl. § 12-4 en regel om at privatinitierte reguleringsplaner ikke kunne gjennomføres dersom byggearbeidet ikke var satt i gang innen fem år etter vedtak av planen. Bestemmelsen ble senere opphevet etter protester fra byggenæringen, som viste til at omfattende byggeprosjekter ofte krever lengre prosjekteringstid. Bestemmelsen ble erstattet av dagens § 12-4 femte ledd, som setter krav om oppdatert kunnskap ved gjennomføring av privatinitierte reguleringsplaner som er eldre enn 10 år. Det er imidlertid stilt spørsmål ved om denne bestemmelsen i særlig grad bidrar til å løse utfordringene ved eldre reguleringsplaner. På den bakgrunn er det foreslått lovendringer som skal gi kommunene bedre grunnlag for å ta stilling til om eldre reguleringsplaner skal gjennomføres eller ikke.¹³

¹² Se blant annet Blumentrath, S., Simensen, T. og Nowell, M., *Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge*, NINA Rapport 2171 (2022).

¹³ KS-rapport; *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*, 2022 s. 37-38, Holth & Winge, *Naturavtalens betydning for norsk rett*, 2023 s. 39-40, Holth & Winge, *Juridisk utredning for Klimautvalget 2050 – andre utredning*, 2023 s. 56. I NOU 2023: 25 foreslår utvalget å gjeninnføre den opprinnelige femårs fristen, se s. 91.

Et av forslagene går ut på å innføre en generell 10 års frist for gjennomføring av reguleringsplaner. Tidspunktet er fastsatt ut fra en tanke om at planer eldre enn 10 år som regel vil være utdaterte, både med hensyn til kunnskapsgrunnlaget og politiske prioriteringer. I tillegg korresponderer fristen med den tilsvarende fristen for ekspropriasjon, jf. pbl. § 16-2 første ledd. Dersom det kommer en søknad om tillatelse på grunnlag av en plan eldre enn 10 år, skal kommunene ta stilling til om planen skal vedtas på ny, endres eller oppheves. Dette skal skje på grunnlag av oppdatert kunnskap, som eventuelt må fremskaffes av den som ønsker planen gjennomført.

Et annet forslag går ut på at kommunene ikke kan videreføre eldre reguleringsplaner ved rullering av kommuneplanens arealdel, uten at det tas uttrykkelig stilling til planens virkninger for klima- og naturhensyn.

Forslaget gjelder fortrinnsvis for detaljreguleringer, ettersom det er svært uvanlig at det finnes eldre områdereguleringer som ikke er gjennomført. Med tiden kan imidlertid dette endre seg.

Kommunenes tilbakemeldinger

De fleste kommunene anerkjenner at de har flere eldre reguleringsplaner, som skaper mange utfordringer, og derfor burde vært oppdatert. Samtidig er kommunene som er intervjuet gjennomgående kritiske til å innføre en generell 10 års frist. Det samme gjelder et ev. krav om at kommunen må ta uttrykkelig stilling til virkning av eldre reguleringsplaner ved rullering av kommuneplanens arealdel. Enkelte kommuner i kommunedirektørutvalget, uttrykte i utgangspunktet en større positiv holdning til forslagene, med utgangspunkt i behov for oppdaterte plangrunnlag. Her ble imidlertid også ulike praktiske utfordringer med forslaget fremhevet.

De intervjuede kommunenes vurdering er at dette er praktisk krevende å gjennomføre, vil medføre økte kostnader og krevende ressursbruk for kommunene. Det vil utfordre kommunenes kapasitet til planlegging. Flere kommuner, av ulik størrelse og type, fremhever at ti år ikke nødvendigvis er lenge, og at det derfor ikke bør være absolutte frister. Samtidig fremhever en storbykommune at også planer yngre enn ti år kan være basert på utdaterte kunnskapsgrunnlag.

Flere kommuner ser intensjonen bak forslaget, men mener disse forslagene er lite hensiktsmessige svar på utfordringen. Et par kommuner peker på at de har mulighet til å bruke kommuneplanen som styringsverktøy i dag (gjennom motstridsbestemmelser), sammen med bygge- og deleforbud. Eventuelt kunne en løsning være at kommunene hadde anledning til å sette ytterligere krav der gamle planer er utilstrekkelig, for eksempel en løsning hvor nye krav kan stilles til tiltak som saksbehandles på planer eldre enn ti år.

En storbykommune foreslår at det vil være bedre å lete etter ytterligere forenklede måter å oppdatere gamle planer på, og at det er behov for å innrette det helhetlige systemet slik at man kan ha enklere planer, med færre bestemmelser og mer rom for skjønn. Kommunen opplever at det har blitt tyngre å få frem reguleringsplaner, og at kravene har blitt så store at det utgjør utfordringer for overordnede og generelle planer. Både store og små kommuner fremhever at kravene til utarbeidelse og behandling av planer blir stadig mer omfattende, med betydelig kostnadskonsekvens for kommunene. Å legge til et slikt forslag, oppfattes derfor som krevende. To av kommunene uttrykker eksplisitt at dette mulige lovforslaget er det mest krevende av alle som er drøftet.

Samlet vurdering

Kommunene ser utfordringene med eldre reguleringsplaner. Samtidig vurderes disse forslagene som lite praktisk gjennomførbare, og med store konsekvenser for kommunenes kapasitet og ressursbruk.

Vi ser enkelte kommuner mener å kunne håndtere dette i dag gjennom motstridsbestemmelser og midlertidig bygge- og deleforbud. Vår erfaring fra tidligere utredninger er imidlertid at å bruke kommuneplanens arealdel til å «slå ut» eldre reguleringsplaner i praksis gir omstendelige og krevende prosesser med stor tolkningstvil og uforutsigbarhet for alle parter.

Når kommuner på tvers av geografi, størrelse og arealpolitiske utfordringer alle erkjenner at eldre reguleringsplaner er en utfordring, er det hensiktsmessig at det etableres grep for å unngå dagens situasjon, selv om kommunene ikke oppfatter disse forslagene som hensiktsmessig. En annen relevant tilnærming, vil være å gå i retning av å *klargjøre* dagens regler for forenklet prosess for oppheving av reguleringsplan,¹⁴ eller ytterligere forenkle disse. Samt etablere bedre veiledning og kompetanseheving på hvordan kommunene kan effektivt gjennomføre prosesser for vurdering og endring/oppheving av eldre reguleringsplaner.¹⁵

Alt i alt er vårt inntrykk at de fleste kommunene ser fordelene ved å ha et oppdatert plangrunnlag, og at det først og fremst er mangel på ressurser i kommunene som gjør at dette er vanskelig å oppnå i praksis.

2.7 Lovfeste et krav om areal-, klima- og naturregnskap i kommunene

Stadig flere kommuner, og fylkeskommuner, har begynt å føre areal-, klima- og naturregnskap. Kort forklart handler dette om ulike informasjonssystemer, som skal sikre at beslutninger om ny og endret arealbruk skjer på grunnlag av et helhetlig og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Med dette kan både kommunene og fylkeskommunene enkelte se hvilke arealbeslag som er gjort, hvordan summen av arealbeslag påvirker naturen, hvordan videre utvikling bør være og om det er behov for stans av videre utbygging.

Areal-, klima- eller naturregnskap mangler i dag forankring i lovgivningen. Det er derfor opp til den enkelte kommune å avgjøre om slike informasjonssystemer skal utarbeides og tas i bruk. I mangel på rettslig styring er det heller ingen formelle krav til metode og fremgangsmåte ved utarbeidelsen¹⁶. Dette er grunnen til at det er foreslått å lovfeste et krav i plan- og bygningsloven, om at alle kommuner skal utarbeide areal-, klima- og naturregnskap. Dette kan være et supplement til de konkrete kravene til utredning av en plan eller tiltak, som skjer etter reglene om konsekvensutredning. Et alternativt forslag er at denne oppgaven skal legges til fylkeskommunene.

Kommunenes tilbakemeldinger

Kommunene anerkjenner areal-, klima- og naturregnskap som viktige verktøy i arbeidet med å hensynta klima og natur i kommunal planlegging. Mange av kommunene er positive til å benytte slike verktøy og flere gjør det allerede. Det varierer imidlertid om kommunene mener det er behov for å lovfeste et krav. Noen mener det ikke er nødvendig, ettersom det benyttes av flere og flere. Andre er svært opptatt av at det må på plass en standardisering før man lovfester bruk av slike verktøy. Kommunene fremhever også at dagens lovverk uansett ikke er en begrensning for kommuner som ønsker å benytte seg av slike verktøy i sitt arbeid.

¹⁴ Jf. Holth & Winge og Rambølls evaluering av endringer i plan- og bygningsloven 2017/2018 for KDD, som viste at flere kommuner mente det burde være enklere å oppheve reguleringsplan gjennom forenklet prosess. Vi påpekte i rapporten at kommunene selv tolket bestemmelsen i loven noe strengt, og at bedre veiledning kunne bidra til mer anvendelse.

¹⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet har nå igangsatt et arbeid med å utarbeide en ny nasjonal veileder for revisjon av eldre arealplaner. Oppdraget utføres av Rambøll, Henning Larsen, NINA, Norkart og Holth & Winge, og er forventet sluttført i april 2024.

¹⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet har imidlertid nylig publisert en veileder for arealregnskap i kommuneplanprosesser, som foreslår metode og tilnærming for kommuner: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arealregnskap-i-kommuneplan/id3017913/>. Rambøll har bistått i utvikling av veiledningen.

En storbykommune er positivt til en lovfesting, fordi det vil innebære en rettslig forankring av kunnskapsgrunnlaget, og en lovfesting kan bidra til å få fart på arbeidet.

Andre kommuner fremhever at det kan være tilstrekkelig med standardiserte verktøy, at det kan være nyttig med lovkrav for mindre kommuner, men neppe mellomstore og store. En storbykommune fremhever imidlertid at et lovkrav fortrinnsvis må gjelde de store kommunene. Samtidig påpeker en mindre kommune, som har erfaring med klimaregnskap, at slike regnskap er svært ressurskrevende, og stjeler ressurser fra andre ting kommunen har behov for. En kommune fremhever også at det bør lovfestet økologisk kompensasjon før man lovfester krav om areal-, klima- og naturregnskap. Dette kan tolkes som en forventning om virkemidler til å følge opp den innsikt slike kunnskapsgrunnlag gir.

Behov for standardiserte verktøy, standardiserte og gode datagrunnlag, samt veiledning for hvordan gå frem, fremheves i større grad enn lovkrav, og det påpekes av flere at det i alle fall er en forutsetning for ev. lovfesting. Det fremheves at kommuner i dag løser dette på mange ulike måter, at det er ulike systemer som ikke snakker sammen. Indirekte klimagassutslipp fremheves som særlig utfordrende å dokumentere.

Et par kommuner, mindre og mellomstore med lite erfaring med dette, mener fylkeskommunen kan få et ansvar for å innhente slik kunnskap, i alle fall i en startfase og muligens som et supplement til det kunnskapsgrunnlag kommunene selv skal utarbeide. De fleste andre er imidlertid usikre på eller skeptiske til hva slags rolle fylkeskommunen skal ha i dette. Det fremheves at det kan skape usikkerhet med hensyn til fylkeskommunens rolle som planmyndighet, medvirkende aktør og innsigelsesmyndighet, og utfordringer knyttet til lokal tillit til fylkeskommunen. En storbykommune mener det vil medføre mindre beslutningsrelevans for kommunene om dette blir en oppgave legges til fylkeskommunen, fordi det som da utarbeides blir på et for generelt nivå.

Samlet vurdering

Selv med noe variasjon mellom kommunene, kan det samlet fremheves at det anses som viktigere å få på plass nasjonale standarder for utarbeidelse, nasjonal tilrettelegging for gode datagrunnlag og hensiktsmessige verktøy. Økt veiledning, kompetanseheving og mer systematiserte og standardiserte tilnærminger er altså mer hensiktsmessig enn lovfesting. Dersom lovfesting av krav likevel skulle skje må det komme sammen med utvidet handlingsrom til å sette krav i planer som følger opp innsikten fra de ulike regnskapene, eksempelvis knyttet til økologisk kompensasjon. Lovfesting med utgangspunkt i dagens situasjon, vil også bety økte behov for ressurser og kompetanse, og fordrer øremerkede midler til dette. Flere kommuner viser til at ytterligere lovpålagte oppgaver om innhenting av kunnskap må følge sammen med økte bevilgninger til kommunesektoren. Selv om kommunene varierer i vurdering av fylkeskommunes rolle her, er det vår vurdering at de initiativ som i dag er tatt av ulike fylkeskommuner knyttet til arealregnskap, for eksempel Agder og daværende Viken, etablerer løsninger som er mindre kapasitetskrevende for kommunene, uten at det medfører en vesentlig uklarhet i forholdet mellom fylkeskommunens rolle som hhv. plan- og innsigelsesmyndighet og veileder¹⁷.

¹⁷ Se for eksempel Agder fylkeskommune:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2Q3YjY2YTQtNWw4NS00ZTQ0LWI1OTctNDU4MTI0YzBmNjUxIiwidCI6IjUyYTIINTJlLWQ5MTgtNDAxZC1hYWZlLTBkYzE0YWMwOGUxNyIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection4e3b5748b96810354c05>. Hentet 25.01.2023.

2.8 Bryte bånd mellom utreder og utbygger

Om lag ni av ti reguleringsplaner som blir vedtatt er initiert og foreslått av private aktører. Det vil si at det er utbygger som er pålagt oppgaven å innhente kunnskap om planens potensielle virkninger. Selv om det alltid er forvaltningen som har det endelige ansvaret for at en sak er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, er det utbygger som skal bekoste og forestå det praktiske arbeidet med selve konsekvensutredningen, jf. KU-forskriften § 4.

I en rapport utarbeidet for Klima- og miljødepartementet i 2021, ble det avdekket til dels store mangler i gjennomførte konsekvensutredninger.¹⁸ Selv om undersøkelsen gjaldt konsekvensutredninger for tiltak som ikke er underlagt krav om reguleringsplan, er det grunn til å tro at funnene har overføringsverdi til konsekvensutredninger i planprosesser. Senere er det stilt spørsmål ved om svakhetene kan spores tilbake til ordningen med at det er utbygger som skal bestille konsekvensutredningen. Det har også vært enkelte medieoppslag hvor utredere viser til et stort forventningspress fra utbyggere med hensyn til resultatet av utredningene, og at det har forekommet manipulering av resultatene¹⁹. Det er av den grunn foreslått å legge ansvaret for å bestille utredningen til kommunene. Fremdeles skal det være utbygger som bekoster selve utredningsarbeidet, men det er kommunen som skal avgjøre hvem som skal gjennomføre utredningen. Hensikten er å unngå at utreder føler et press fra utbygger om å lage en rapport som viser at planen har akseptable konsekvenser.²⁰

Kommunenes tilbakemeldinger

Flere kommuner er skeptiske til dette forslaget, og er usikre på både den tiltenkte effekten og den praktiske gjennomføringen i henhold til kommunenes kapasitet. Samtidig er flere kommuner bevisste på at det ligger en binding i at det er den private utbyggeren som bestiller konsekvensutredninger, og at det kan være delvis førende for hvilke konklusjoner som nås. Det er imidlertid de praktiske implikasjonene av dette forslaget for kommunene med tanke på ressurser og kapasitet, som gjør at kommunene er skeptiske. En kommune er imidlertid positiv til forslaget, fordi de ser at det er tilfeller av at det gjøres utilstrekkelige vurderinger i KU, med misvisende konklusjoner, til fordel for utbygger.

De mindre kommunene viste til at det er en stor utfordring å kvalitetssikre konsekvensutredninger. De mangler både kompetanse og ressurser. De viste også til at de kan se at utredningen er bestilt av en utbygger, og at det således er behov for tiltak som kan sikre mer objektive utredninger. Større kommuner viste til at de har god kontroll på konsekvensutredninger, og kjenner seg ikke like mye igjen i problembeskrivelsen.

Samtlige kommuner, foruten om én, er skeptiske til å legge bestilleransvaret til kommunene, da dette anses for å være meget tid- og ressurskrevende. Enkelte frykter også at kommunene i større grad blir holdt ansvarlig for manglende eller mangelfulle utredninger. Flere kommuner fremhever at forslaget vil kreve organisasjonsendringer, avklaringer i anskaffelsesregelverket og legge press på et allerede presset innkjøpsmiljø i kommunene, ev. behov for flere ansatte. En mellomstor kommune fremhever at det vil påvirke saksbehandlingstid, utsettelse i utbyggers planer og dermed fremdrift i utbygging, noe som kan føre til mer krevende forhold mellom kommune og utbygger.

¹⁸ Multiconsult, *Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger*, rapport utarbeidet for KLD 2021.

¹⁹ Se for eksempel: <https://www.nrk.no/klima/xl/utbyggere-kjoper-konsekvensutredninger--naturen-kan-tape-1.15212845>. hentet 25.01.2023

²⁰ KS-rapport; *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*, 2022 s. 38-39, Holth & Winge, *Naturavtalens betydning for norsk rett*, 2023 s. 40-41, Holth & Winge, *Juridisk utredning for Klimautvalget 2050 – andre utredning*, 2023 s. 48-49. Forslaget om å bryte båndene mellom utreder og utbygger er også fremmet som et representantforslag i Stortinget, men oppnådde ikke flertall, se Representantforslag 184 S (2022–2023)

Det er varierende hvilke rutiner og kompetanse kommunene har til å kvalitetssikre konsekvensutredningene. Flere kommuner mente det ville være mer hensiktsmessig med tredjepartskontroll, uavhengig kontroll og kvalitetssikring av konsekvensutredninger, og det ble trukket paralleller til tilsyn og kontroll i byggesaker. En kommune fremhever imidlertid at uavhengig kontroll vil kreve tilsvarende fagkompetanse i vurderingene som de fagområdene involvert i konsekvensutredninger, og at det kan være nødvendig med befarings, noe som gjør at slike kontroller kan bli komplekse.

En storbykommune mener at det i stedet for å bryte båndet mellom utbygger og utreder, bør bli tydeligere hjemlet at kommunen kan kreve planalternativer fra utbygger (enten ved alle konsekvensutredningspliktige tiltak eller kun for de med krav om planprogram). En slik løsning vil tvinge utbygger til å fremme flere alternativer enn kun sin foretrukne løsning, og kan være en mer hensiktsmessig måte å forebygge uheldige vedtak med hensyn til klima og natur. Kommunen fremhever at konsekvensutredningen er et viktig kunnskapsgrunnlag for den offentlige debatten, men ikke nødvendigvis utslagsgivende for om man bygger eller ikke, da det ofte er mange konfliktfylte interesser i henhold til for eksempel økonomi og miljø som innvirker på beslutningene.

Samlet vurdering

Det synes som om at det er de praktiske konsekvensene av forslaget som anses for å være krevende for kommunene. Selv om dette skulle finansieres gjennom selvkost, vil det forde merarbeid, legge press på andre fagmiljøer i kommunen og enkelte peker også på mulighet for forsinkelse og utsettelse av utbyggingsplaner.

En helhetlig vurdering som kan trekkes fra empirien er dermed at både kompetansehevende (innkjøp) og kapasitetsøkende tiltak fra statlig hold ville vært nødvendig ved gjennomføring av dette. De praktiske implikasjonene kommunene fremhever ved forslaget, innbyr imidlertid til å vurdere andre måter å svare ut utfordringen på, for eksempel uavhengig kontroll, tilsyn, sertifisering eller helt andre grep som for eksempel tydeliggjøring av krav om planalternativer.

2.9 Konsekvensutredninger kan rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn

Konsekvensutredning for planer og tiltak som kan medføre vesentlige miljøvirkninger, er et av lovverkets mest sentrale virkemidler for å sikre et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Krav om å utarbeide konsekvensutredning er hjemlet i plan- og bygningsloven § 4-2 og kapittel 14, mens mer detaljerte krav til utredningenes innhold er fastsatt i KU-forskriften. Reglene bygger på to EU-direktiver, som hver fastsetter minstekrav for konsekvensutredninger for hhv. strategiske planer og konkrete tiltak.

I Norge har vi valgt å gi bestemmelsene om konsekvensutredninger et langt bredere nedslagsfelt enn hva som er tilfelle i EU-direktivene, samt i de øvrige landene på kontinentet. Her hjemme skal konsekvensutredninger gjennomføres for å sikre kunnskap om «miljø og samfunn», jf. § 4-2. Med «samfunn» siktes det blant annet til virkningene for bosetting, sysselsetting, lokale og samfunnsmessige økonomiske virkninger, befolkningens velferd m.m. Faren ved å inkludere slike hensyn og interesser i utredningsgrunnlaget, er at dette kan føre til mindre fokus på de negative miljøeffekter en plan eller et tiltak vil kunne medføre. Dette er bakgrunnen for at det er foreslått å rendyrke konsekvensutredninger som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn.²¹ Konsekvensene for samfunnsinteresser skal etter forslaget utredes på samme måte som tidligere, men holdes utenfor prosessen og dokumentet som betegnes som en konsekvensutredning. Hensikten er å løfte

²¹ Holth & Winge, *Naturavtalens betydning for norsk rett*, 2023 s. 38. Holth & Winge, *Juridisk utredning for Klimautvalget 2050 – andre utredning*, 2023 s. 48-49.

frem og synliggjøre virkningene for klima og natur, og dermed gi kommunene bedre grunnlag til å vurdere hvilke løsninger som anses som akseptable.

Kommunenes tilbakemeldinger

De fleste kommuner er skeptiske til forslaget. De fremhevet at sosiale og samfunnsmessige hensyn også bør inkluderes i slike utredninger, og at det er usikkert hvilken effekt forslaget faktisk vil ha for klima og natur. De større kommunene viste til at det er lett å fremme til virkningene for klima og miljø i dagens konsekvensutredninger, særlig ved at det ofte er lagt ved særskilte delutredninger for de enkelte temaene. Det blir fremhevet at miljøhensyn og samfunnshensyn må ses i sammenheng, slik at en unngår silotekning.

I kommunedirektørutvalget var imidlertid flere kommuner positive til forslaget. Her ble det påpekt at kommunene i dag må utrede en vid rekke temaer, og at det derfor kunne være nyttig å fastsette hva som er det vesentligste i en konsekvensutredning. To av de intervjuede storbykommuner mener forslaget kan være fornuftig. En av dem mener dette forslaget er hensiktsmessig, ettersom de tror at klima og natur faller litt igjennom i KU når det er så mange ulike temaer som skal utredes. Kommunen tror at å reddyke KU som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn vil gi mulighet for å gå mer i dybden, og få riktig personer til å diskutere relevante temaer. Samtidig mener kommunen at sosiale aspekter må tas hensyn til i andre utredninger.

En mellomstor kommune er enig i at det kan tydeliggjøre hensikten med konsekvensutredninger, men er samtidig opptatt av at man ikke skal miste samfunnshensynet i slike utredninger. Kommunen mener klima og natur allerede har stor plass i konsekvensutredninger og at spørsmålet heller er om utredningene er gode nok. Den andre mellomstore kommunen mener det ikke er her skoen trykker. De mindre kommunene ser ikke dette forslaget for å være et nødvendig grep, og at dagens situasjon egentlig er hensiktsmessig, selv om det er omfattende, og at det uansett er behov for å utrede samfunnsforhold. Den siste storbykommunen mener at konsekvensutredning ikke vekter hensyn mot hverandre, men gir et samlet situasjonsbilde. Derfor ser man ikke gevinsten av forslaget, fordi for eksempel hensynet til miljø ikke svekkes av at man også drøfter hensynet til for eksempel barn og unge.

Samlet vurdering

Selv om enkelte kommuner uttrykker noe positive vurderinger til forslaget, er det helhetlige inntrykket at det er lite klar- og sannsynliggjort hvilke gevinster dette skulle ha for natur og miljø, og at samfunnshensyn også bør være en del av konsekvensutredning. Ingen av de intervjuede kommunene har fremhevet dette som et viktig forslag for dem. Samlet kan det sies at forslaget ikke virker vesentlig viktig for kommunene selv og at enkelte av dem utfordrer prinsippet i det.

2.10 Klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner med et skille mellom dispensasjoner innenfor områder avsatt til utbygging og areal som ikke er avsatt til utbygging

De siste årene har kommunenes dispensasjonspraksis vært gjenstand for en del kritikk. Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen avdekket store feil og mangler i kommunenes praksis. Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølgende undersøkelse av årsaken til at det gis dispensasjon fra planer, viste også at flertallet av innvilgede dispensasjoner bygger på feil eller mangelfull forståelse av loven.²²

²² Multiconsult og Holth & Winge, *Dispensasjon fra arealplaner etter plan- og bygningsloven*, Kommunal- og distriktsdepartementet 2023.

Undersøkelsene viste at det er et klart spenn mellom lovgivers intensjon og kommunenes praksis. Mens lovgiver har satt en høy terskel for når det kan gis dispensasjon, bruker mange kommuner dispensasjon som et virkemiddel for styring av arealbruk, fremfor styring gjennom plan.

I en KS-rapport fra 2023 ble det stilt spørsmål om årsaken til spennet mellom lovgivers intensjon og kommunenes praksis, kan spores tilbake til svakheter i regelverket.²³ I rapporten ble vist til at dagens bestemmelse i pbl. § 19-2 er generell, ved at den oppstiller samme vilkår og vurderingstema uavhengig av hva dispensasjonssøknaden gjelder. Det ble videre vist til at det er store forskjeller med hensyn til virkningene av ulike typer dispensasjoner, og at det går et hovedskille mellom områder som er avsatt til utbygging i plan, og områder hvor utbygging i utgangspunktet ikke er tillatt. I områder hvor kommunene gjennom planer har åpnet for utbygging, gjelder dispensasjoner spørsmålet om *hvordan* det skal bygges. Dette skiller seg fra dispensasjon i områder hvor det i utgangspunktet ikke er tillatt å bygge, slik som i LNFR-områder eller i strandsonen. På denne bakgrunn ble det foreslått å lage egne dispensasjonsbestemmelser for hhv. strandsonen, i områder hvor det i plan ikke er tilrettelagt for utbygging og i områder hvor det åpnes for utbygging i plan. Forslaget går videre ut på å sette en høy terskel for dispensasjon i områder som ikke skal bebygges, og gi kommunene større handlingsrom til å avgjøre dispensasjonssaker i områder som er åpnet for utbygging i plan.

Kommunenes tilbakemeldinger

Samtlige kommuner er enige i at dagens bestemmelse er problematisk, og kommunene oppfatter den som krevende å praktisere. De fleste viste også til at det trolig gis langt flere dispensasjoner enn det loven åpner for.

Flere kommuner kommunene er skeptisk til dette mulige lovforslaget. De uttrykker usikkerhet til om forslaget var hensiktsmessig for å ivareta klima og natur. En del er bekymret for at forslaget vil ytterligere komplisere situasjonen og gjøre det mer krevende for kommunen. Et par av kommunene uttrykker imidlertid at et slikt skille som dette forslaget innebærer mellom bebygde og ubebygde områder, kan være hensiktsmessig. Forutsatt at lovteksten blir tydeligere og ikke bare mer forvirrende. Den andre kommunen understreket at dispensasjoner i byggeområder også kan ha negative konsekvenser.

Flere kommuner fremhever utfordringer knyttet til dagens dispensasjonspraksis, med det krevende forhold at det på den ene siden krever jurister i kommuneadministrasjon for behandling av klagesaker, på den andre siden har stor politisk interesse og folkevalgte som går inn i behandlingen. Det synes ikke å være en klar oppfatning blant de fleste av kommunene om at dette forslaget håndterer eller løser de utfordringene kommunene står ovenfor.

Størst skepsis til det aktuelle forslaget gjaldt forholdet om at kommunene skulle kunne avgjøre dispensasjoner i byggeområder på grunnlag av fritt skjønn. De fryktet at dette ville undergrave planene, ta vekk initiativet til oppdatering av planer og til at det ville komme en strøm av dispensasjonssøknader innenfor byggeområder.

Flere kommuner fremhevet at det å gi dispensasjoner i byggeområder kan være vel så negativt, og at en liberalisering her dermed ikke er hensiktsmessig. En kommune fremhevet for eksempel at de mest konfliktfylte dispensasjonssakene deres handler om utnyttelse og byggehøyde, og mener det er bra samme bestemmelse for dispensasjon gjelder innenfor og utenfor utbyggingsområder. En mindre kommune påpeker viktigheten av å ikke basere rammene for dispensasjon på situasjonsbildet i sentrale strøk, uten å ta hensyn til ulike regionale og distriktsmessige

²³ Holth & Winge, *Dispensasjon etter plan- og bygningsloven – En analyse av mulige lovendringer*, KS-rapport 2023.

utfordringer. Nord-norske kommuner i utvalget fremhever også at byggeforbudet langs sjø som veldig strengt i deres region, der store deler av regionen består av områder langs sjø.

En storbykommune mener det kan være mer hensiktsmessig å peke ut områder hvor det skal være vanskeligere å få dispensasjon, hvis målet er å verne spesifikke naturtyper eller naturområder. Kommunen hevder at det kan ha bedre effekt å heller begrense den lokale myndigheten noe. Tilsvarende stiller et par mindre kommuner spørsmål ved om det hadde vært mer formålstjenlig å klassifisere noen områder hvor man kunne strammet til der hvor det må tas nasjonale hensyn. Samtidig sier kommunen at det i så fall må være svært tydelig hva nasjonale hensyn innebærer.

Samlet vurdering

Kommunene erfarer dagens dispensasjonsbestemmelse og -praksis som krevende. Noen er positive til forslaget, med enkelte forbehold, men de fleste mener dette forslaget generelt ikke gjør det bedre, og vurderer heller ikke gevinsten for klima og miljø som betydelig. Kommunene er særlig skeptisk til å liberalisere dispensasjonspraksis i byggeområder. Man kan lese kommunene slik at forslaget med denne differensieringen vil undergrave planleggingen av bebygde områder, og med det også viktige samfunnshensyn. Noen foreslår heller at det utpekes spesifikke områder hvor det skal være vanskeligere å få dispensasjon, basert på tydelig forståelse av hvilke nasjonale hensyn dette ivaretar knyttet til naturhensyn. Flere av kommunene peker på at løsningen på en del av utfordringene vil være å sikre et oppdatert plangrunnlag, og viser til at andre forslag som mer relevante i denne sammenheng. Å gjøre kommunene bedre i stand til å gjennomføre «planvask», enten via regelforenkling og/eller veiledning (jf. drøfting i kapittel 2.6), vil også kunne medføre færre dispensasjonsbehov.

3. Samlet vurdering

3.1 Innledning

Gjennomgangen av de ni forslagene og kommunenes vurderinger av dem, utgjør et utgangspunkt for en nærmere vurdering av lovforslagene. Vi mener å se noen mønstre i kommunenes svar, som kan generaliseres til mer *prinsipielle holdninger* rundt lovforslagene. Dette skal vi drøfte nærmere i det følgende. Vi vil først oppsummere innsikten fra kapittel 2.

3.2 Hovedtrekk i kommunenes vurderinger

Som utgangspunkt for videre drøfting, har vi utvidet tabell 1 fra kapittel 1.3, med hovedkonklusjoner fra empirien.

Forslag	Type endring	Hovedtrekk i kommunenes vurdering
Plan- og bygningslovens formålsbestemmelser bør fremheve klima og natur som grunnleggende hensyn i loven	Formål	Lovens formålsparagraf har i det store og hele ikke stor betydning for praktisk planlegging, vurdering av konkrete prosjekter og den daglige oppfølgingen av loven. Fremfor å styrke formålsbestemmelsen, mener kommunene det er viktigere å styrke kommunene rettslig handlingsrom til å ta hensyn til klima og natur. Forslaget har etter kommunenes vurdering med andre ord liten betydning for kommunens handlingsrom, kompetansebehov og kapasitet.
Økt handlingsrom til å sette planbestemmelser med krav til klimatiltak	Materiell	Et viktig forslag alle kommuner stiller seg positive til, og det ble av flere vist til et behov for at lovendringen må skje raskt. Forslaget vil kunne utvide det kommunale handlingsrommet, og dermed gi kommunene større mulighet til å sette krav til konkrete klimatiltak. Flere kommuner fremhever at forslag kan føre til mer effektive planprosesser, ved at dagens usikre rettstilstand blir avklart. Empirien tilsier også at det kan være behov for bedre veiledning rundt hva kommunene faktisk har anledning til å kreve etter gjeldende regelverk.
Gi kommunene handlingsrom til å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel	Materiell	Kommunene tilbakemeldinger varierer. De fleste anerkjenner behovet for økt kommunal styring av arealbruk innen LNFR for å ivareta klima- og naturhensyn. Det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å dele opp LNFR-formålet, og enkelte viser til at det i stedet er behov for økt handlingsrom til å styre arealbruken i slike området gjennom planbestemmelser. Det etterlyses derfor av enkelte lovendringer som gir kommunene mer presist grunnlag for å gi planbestemmelser for slike områder.
Gi bestemmelser om restaurering i loven, herunder handlingsrom til å sette restaurering som et rekkefølgekrav	Materiell	Forslaget fikk støtte blant flere av kommunene. Tydeligere hjemler for å sikre restaurering er viktig for mange kommuner. En kommune var usikker på om de hadde areal som var egnet for restaurering. Forslaget utvider kommunenes handlingsrom, og gir et nytt verktøy for å ivareta naturhensyn. Samtidig ble det påpekt at det videre arbeidet med et slikt lovforslag også bør vurdere mekanismer og grep for å unngå at dette blir et verktøy for grønnvasking eller mulighet til å «kjøpe seg ut» ved forslag om nedbygging av natur.

Innføre en frist for gjennomføring på 10 år for reguleringsplaner	Prosessuell og materiell	Kommunene ser utfordringene med eldre reguleringsplaner, og erkjenner at de selv har mange gamle reguleringsplaner. Samtidig vurderes disse forslagene som lite praktisk gjennomførbare, med krevende konsekvenser hva gjelder kommunenes kapasitet og ressursbruk. Det vises også til at ti år ikke nødvendigvis er lang tid for særlig større utbyggingsprosjekter. Flere viste til at bedre veiledning og klargjøring av prosesser for å endre og oppheve eldre reguleringsplaner, kan være et mer hensiktsmessig grep.
Lovfeste et krav om areal-, klima- og naturregnskap i kommunene	Materiell Prosessuell	De fleste kommunene var kjent med, eller hadde tatt i bruk, slike kunnskapssystemer. De fleste mente dette var viktige verktøy for å få et godt kunnskapsgrunnlag i samfunnsplanleggingen generelt og arealplanleggingen spesielt. Det ble imidlertid av flere kommuner reist spørsmål om det er nødvendig og hensiktsmessig med et lovfestet krav. Økt veiledning, kompetanseheving og mer systematiserte og standardiserte tilnærminger ble ansett som mer hensiktsmessig. Det ble også av enkelte kommuner vist til behov for økte ressurser, kapasitet og kompetanse dersom utarbeidelse av slike kunnskapssystemer skal være en lovpålagt oppgave.
Bryte bånd mellom utreder og utbygger	Prosessuell	De fleste kommunene erkjente at det er problematisk med de tette båndene mellom utbygger og utreder. De praktiske konsekvensene av dette forslaget erfares imidlertid som krevende for kommunene. Det vil bety merarbeid, legge press på andre fagmiljøer i kommunen og mulighet for forsinkelse og utsettelse av utbyggingsplaner. En helhetlig vurdering som kan trekkes fra empirien er dermed at både kompetansehevende (innkjøp) og kapasitetsøkende tiltak fra statlig hold ville vært helt nødvendig ved gjennomføring av dette. De praktiske implikasjonene synes imidlertid såpass store at andre løsninger for å svare ut utfordringen bør vurderes, for eksempel uavhengig kontroll, tilsyn, sertifisering og kvalitetssikring av konsekvensutredning.
Konsekvensutredninger kan rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn	Prosessuell	Selv om et par kommuner uttrykker noe positivt syn til forslaget, er det helhetlige inntrykket at det er lite klargjort hvilke gevinster dette skulle ha for klima- og naturhensyn. De fleste kommunene mente at samfunnshensyn også bør være en del av konsekvensutredninger. Samlet kan det sies at forslaget ikke virker viktig for kommunene selv, og at enkelte av kommunene stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av forslaget.
Klargjøre de rettslige rammene for dispensasjoner ved å innføre et rettslig skille mellom dispensasjon i og utenfor byggeområder.	Materiell	Kommunene erfarer dagens dispensasjonsbestemmelse og -praksis som krevende. Noen er positive til forslaget, men de fleste mener dette også kan ha enkelte problematiske sider. Enkelte kommuner stilte spørsmål ved om lovforslaget vil gjøre det mer komplisert å vurdere dispensasjonssøknader. Andre kommuner var skeptiske til å gi økt handlingsrom til å gi dispensasjon i byggeområder.

3.3 Fem hovedtrekk ved tilbakemeldingene

Når vi analyserer de ulike tilbakemeldingene fra kommunene, ser vi at det er noen mønstre og sammenhenger. Dette gir grunnlag for noen overordnede betraktninger om både forslagene og kommunenes tilbakemeldinger. Kommunenes tilbakemeldinger må selvsagt brukes med noe varsomhet, da disse er gitt på grunnlag av enkeltforslag uten at disse er plassert inn i lovens system og sammenheng for øvrig. Dette kan ha påvirket tilbakemeldingene, både i positiv og negativ retning. Likevel er det grunn til å fremheve følgende punkter:

- Kommunenes handlingsrom til å gi planbestemmelser som skal ivareta klima- og naturhensyn i arealplanleggingen må tydeliggjøres og styrkes
- Endringer i prosessuelle bestemmelser bør ikke øke kompleksitet eller kapasitetsbehov i planleggingen, eventuelt må det følge ressurser og kompetansehevende tiltak
- Veiledning og tilrettelegging kan i enkelte sammenhenger være mer hensiktsmessig enn å lovfeste utredningskrav
- Natur og klima skal prioriteres, men øvrige samfunnsforhold skal også ivaretas i planleggingen
- Formålsbestemmelsen er mindre relevant for den praktiske planleggingshverdagen

Kommunenes handlingsrom til å gi planbestemmelser som skal ivareta klima- og naturhensyn i arealplanleggingen må tydeliggjøres og styrkes

Av de ni forslagene til lovendringer er det særlig forslagene om økt handlingsrom til å gi planbestemmelser med krav til klimatiltak og restaurering, som får klare støtte fra flest kommuner. De fleste av kommunene ser et umiddelbart behov for slike lovendringer. Begge forslagene kan etter vår vurdering gjennomføres nokså raskt, uten at det er nødvendig med andre lovendringer.

Fordi de foreslåtte bestemmelsene gir kommunen *mulighet* til å selv vurdere behov og utforming av denne type tiltak, er ikke forslagene i seg selv en utfordring med tanke på kapasitet og kompetanse. Samtidig vurderer vi at det, ut fra kommunenes tilbakemelding, er hensiktsmessig at man ovenfor lovgiver understreker behovet for god veiledning både iht. dagens handlingsrom og det fremtidige handlingsrommet etter at endringene eventuelt er iverksatt. Kommunenes tilbakemelding om at de ikke får hensiktsmessige avklaringer i dag, hverken fra statsforvaltere eller departement, understreker dette. Når det gjelder kapasitet vil disse forslagene være en *forbedring* fordi mange kommuner i dag bruker mye tid og krefter på forsøk på avklaringer og lovtolkninger.

Forslaget om å gi kommunene handlingsrom til å splitte opp LNFR-formålet er i prinsippet et forslag av samme type som de to ovenfornevnte. Her så imidlertid kommunene noen praktiske utfordringer, og dels foreslo de å løse det gjennom å gi økt handlingsrom til å gi bestemmelser til LNFR-formålet. Kommunene viste særlig til behovet for avklaringer mot sektorlovgivningen i slike områder. Vi oppfattet det dermed slik kommunene var positive til å øke handlingsrommet og mulighetene til å differensiere arealbruk og tiltak i LNFR-områdene i arealplanene.

Tilbakemeldingene på disse lovendringsforslagene viser at kommunene stiller seg positive til materielle bestemmelser som øker handlingsrommet for hva kommunene kan kreve. Dette sikrer at det i stor grad er kommunene selv, som innenfor rammen av lokaldemokratiet og det lokale planfaglige skjønn, vurderer om og hvordan slike krav ev. utformes.

Endringer i prosessuelle bestemmelser bør ikke øke kompleksitet og kapasitetsbehov

Lovforslagene som knytter seg til endringer i prosessuelle bestemmelser varierer både i type og konsekvens. Kommunenes vurdering av disse forslagene varierer. Vi ser en generell bekymring for at en del av forslagene medfører økte ressursbehov og gir mer komplekse og tidkrevende prosesser. Forslagene kommer også i en tid hvor flere kommuner peker på at krav og forventning til planarbeid og planprosess generelt stadig øker, og bidrar til mer kompleksitet, som fordrer økt kompetanse og kapasitet.

Utfordringen gjelder særlig to av lovforslagene som har helt eller delvis prosessuell karakter: Forslaget om å bryte bånd mellom utreder og utbygger og innføring av frist for gjennomføring på 10 år for reguleringsplaner. Selv om kommunene i hovedsak ser intensjonene bak disse forslagene, vurderer de dem som lite praktisk gjennomførbare og mener formålet bak kan håndteres på andre måter. Det vil derfor fra et kommunalt ståsted kunne være viktig å understreke overfor lovgiver at denne type lovendringer som gir endring i hvordan kommunen arbeider, må utredes nøye med hensyn til praktiske konsekvenser og gjennomføringsrealisme. Kommunene viser til at kapasitetskrevenne tiltak må følges av kompetansehevende og kapasitetsøkende tiltak. Ideelt bør det vurderes om formålet bak forslagene i større grad kan ivaretas på andre mer hensiktsmessige måter. For disse to lovforslagene kan for eksempel et alternativ til å overføre ansvaret for å bestille og følge opp konsekvensutredninger til kommunen være at de private foretakene som gjennomfører konsekvensutredninger, erklærer ansvar overfor kommunen og at det innføres uavhengig kontroll. I tillegg kan en i stedet for å innføre en 10-årsregel for reguleringsplaner, styrke veiledningen og forenkle av reglene når det gjelder oppheving av eldre reguleringsplaner.

Veiledning og tilrettelegging kan være mer hensiktsmessig enn å lovfeste utredningskrav

Kommunenes tilbakemelding på forslag om å lovfeste krav om areal-, natur- og klimaregnskap kan også utlede noen generelle betraktninger. For eksempel vil veiledning og tilrettelegging for kommuners planarbeid i en del tilfeller kunne være et alternativ til lovfesting av krav.

Kommunene er likevel positive til disse regnskapene som verktøy, men er mest opptatt av at staten tilrettelegger gjennom standardisering, bedre data og veiledning. Her har vi også sett en holdning om at krav om ulike typer utredning må følges av mulighet til å hjelpe krav på bakgrunn av innsikten som utredningene gir. Motsatt skal det fremheves at det også er påpekt at en lovfesting kan bidra til å forsere arbeid med standardisering.

Natur og klima skal prioriteres, men øvrige samfunnsforhold også hensyntas

Det er vår vurdering at kommunene i utvalget generelt ønsker å bidra til å håndtere natur- og miljøkrisen og legger en betydelig innsats inn i dette også gjennom planleggingen. I drøftingen av forslagene knyttet til dispensasjonsbestemmelsen og å rendyrke konsekvensutredning som miljøutredningen, kan vi imidlertid trekke ut en holdning hos flere av kommunene om at øvrige samfunns hensyn også skal ivaretas. Det gis uttrykk for en skepsis til å forenkle dispensasjonsadgang i utbyggingsområder. En del kommuner er opptatt av at konsekvensutredning fortsatt også skal behandle andre temaer enn klima og miljø, og leser forslaget som svekkelse av andre interesser i planlegging. Kommunene ønsker ikke lovforslag som løfter frem enkelthensyn på bekostning av andre.

Endringer i formålsbestemmelser oppleves mindre relevant i hverdagen

I utvalget er det kun ett forslag som dreier seg om endring av formålsbestemmelse. Kommunene synes relativt nøytrale ovenfor slike endringer, og oppfatter det ikke som viktig for dem i sin daglige praksis. Vi vil imidlertid her fremheve at selv om det kan være langt fra implikasjoner av denne type bestemmelse i kommunenes praktiske hverdag, kan ordlyd i formålsbestemmelse ha betydning for vekting og tolkning av øvrige bestemmelser, og dermed ikke være helt uten

betydning for forståelse og praktisering av andre bestemmelser i loven. Det tilsier at det bør gjøres en reell vurdering av innholdet i ev. lovendringsforslag av formålstype.

3.4 Helhetlig tilnærming til lovendringer

Gjennomgangen har tatt for seg kommunenes vurdering av utvalgte lovforslag. Vi har generalisert noen samlede betraktninger rundt lovforslagene. I dette ligger i mindre grad vår selvstendige, faglige vurdering av disse forslagene. Vi vil imidlertid avrunde med å fremheve at det er en viss utfordring knyttet til å diskutere enkeltforslag hver for seg, og at det er viktig ved videre arbeid opp mot mulige lovendringer, at ulike lovforslag ses i en større sammenheng, og ut fra en bredere systemforståelse enn rammene i dette prosjektet gav anledning til. Vi anbefaler at KS i sitt videre arbeid legger stor vekt på helheten og systembetraktninger, som grunnlag for videre behandling av de ulike forslagene.