



STORTINGET

Representantforslag 197 S

(2020–2021)

fra stortingsrepresentantene Helge André Njåstad, Hanne Dyveke Søttar, Kjell-Børge Freiberg, Morten Ørsal Johansen, Roy Steffensen og Sivert Bjørnstad

Dokument 8:197 S (2020–2021)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Helge André Njåstad, Hanne Dyveke Søttar, Kjell-Børge Freiberg, Morten Ørsal Johansen, Roy Steffensen og Sivert Bjørnstad om en kritisk gjennomgang av vernebestemmelser for å forenkle byggeprosesser og styrke eiendomsretten

Til Stortinget

Bakgrunn

Norge står overfor en tid der det må bygges mer. Det må bygges flere boliger, eiendomsretten bør vektlegges mer i tiden fremover, og næringslivet må kunne etablere seg og utvikles uten for mange uforutsigbare byggreguleringer.

I forslaget redegjøres det for en rekke vernebestemmelser, men det har vært umulig å kartlegge alle, noe som er en av grunnene til at man trenger en kartlegging, opprydding og forenkling.

Forslagsstillerne er opptatt av forenklinger i plan- og bygningsloven og av lokaldemokratiet og ønsker med forslaget å rette oppmerksomhet mot viktigheten av å bygge ned byråkratiske hindringer for verdiskapere og vanlige mennesker.

Den første vernebestemmelsen i Norge kom på plass i 1910. Etter det har det skjedd en inflasjon av vernebestemmelser til den grad at ingen kan redegjøre for hvor mange vernebestemmelser man har. Bare i forskrifter til lovverket teller en 3 100. Dette kommer i tillegg til kommunale og fylkeskommunale bestemmelser og bestemmelser fra Sametinget. De tvetydige vernebe-

stemmelsene gir statsforvalteren et rom for skjønn i innsigelsaker som er svært uheldig.

Forslagsstillerne er av den oppfatning at Norge fortsatt skal ivareta landets fantastiske natur, med fjell, skog, historiske kulturminner og strandsoner, men at dette ivaretas på en best mulig måte om det skjer en opprydding og gjerne en kritisk gjennomgang av vernebestemmelser. Ved å redegjøre for noen av de eksisterende vernebestemmelsene i dette forslaget viser forslagsstillerne på samme tid til hvor sammensatte reglene for bygging kan være, og dermed hvor vanskelig det vil være å utvikle områder for vekst.

Norge har nok kystlinje til at man kan ivareta både privat eiendom, etablering av næring og legge til rette for båtliv og offentlige strender. Det kan heller ikke være slik at så store områder som i dag er vernet, er vernet fordi man antar at folk har levd der før. Norge har helt klart områder av historisk betydning som skjuler historiske og verneverdige gjenstander, men da må det gjøres en gjennomgang av hva som skal bevares og ikke.

Det bør også gjøres en kartlegging av private eiendommer der det må gjøres arkeologiske utgravninger ved bygging på tomten. Et krav om arkeologiske utgravninger fra det offentlige, skal betales av det offentlige og ikke av grunneier, som ofte uventet har fått millionregninger for påkrevde arkeologiske utgravninger.

Planlegging og forvaltning av arealer og ressurser skal som et hovedprinsipp foregå etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge.

Loven er såkalt sektorovergripende. Imidlertid har en rekke sektorlover bestemmelser om disponering av arealer og naturressurser innenfor sine spesielle saksområder, som naturmangfoldloven og kulturminneloven. Vern av areal og bygninger kan derfor skje i med-

hold av plan- og bygningsloven i den enkelte kommune, men også ved bruk av sektorlover som typisk håndheves av fagetater på ulike nivåer i forvaltningen. De viktigste sektorlovene er jordlova, naturmangfoldloven, kulturminneloven, markaloven, energiloven, veglova, forurensningsloven, akvakulturloven, mineralloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, jernbaneloven, konsesjonsloven, havne- og farvannsloven, jordskiftelova, folkehelseloven, eierseksjonsloven, lakse- og innlandsfiskloven, luftfartsloven, naturoppsynsloven og brann- og eksplosjonsvernloven.

Verneområder er områder der myndighetene har bestemt at naturen skal vernes mot inngrep eller forstyrrelser. Verneområder blir opprettet etter naturmangfoldloven. For hvert enkelt verneområde vedtas det en egen forskrift. Totalt er det over 3 100 verneområder i Norge. Ansvar for forvaltningsmyndighet er fordelt på tre: kommunen, nasjonalpark- og verneområdestyret og statsforvalteren.

I tillegg til dette kommer kulturminnene eller kulturmiljøene av nasjonal verdi som er fredet etter kulturminneloven. Kulturminner og kulturmiljøer med regional eller lokal verdi er sikret vern av kommunene ved hjelp av plan- og bygningsloven.

Landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindrift

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen. Arealplanen skal angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Plan- og bygningsloven § 11–7 angir konkret hva et areal kan brukes til.

Planen skal angi hvilke arealer som ikke skal bebygges, på hvilke arealer ny bygging er aktuelt, og samtidig hvordan bebygde områder kan utvikles, fortettes eller oppgraderes og tas vare på. Videre forutsettes det at kommunen i denne forbindelse foretar en samlet vurdering av hvordan arealdisponeringen bør være for å oppfylle kravet til en bærekraftig utvikling og forvaltning av areal-, natur- og kulturmiljøressursene.

I medhold av plan- og bygningsloven kan kommunene sette av områder til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR) i sine kommunale arealplaner. Utgangspunktet er at LNFR-områder ikke er byggeområder, og at det kun skal tillates bebyggelse direkte knyttet til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Gjennom plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 bokstav b er det åpnet for å tillate spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i LNFR-områder, men det er en betingelse at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen. Der slike bestemmelser er benyttet, kan slike tiltak enten gjennomføres på grunnlag av søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 (enkeltaksbehandling), eller på grunnlag av reguleringsplan.

Hensynssoner

Arealformål etter plan- og bygningsloven § 11–7 angir konkret hva et areal kan brukes til. Hensynssonene skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for.

Gjennom å gi bestemmelser om hensynssoner innfører kommunene rettslig bindende begrensninger – også for private – på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas.

I § 11-8 er det fastlagt både hvilke hensynssoner som kan benyttes, og hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gis for den enkelte sone. Hensynene er angitt i hovedkategoriene i tredje ledd bokstav a til f. Herunder eksempelvis

«c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.»

Slike soner vil for en stor del ligge i arealformålet LNFR. Det kan f.eks. angis jordvernsoner, soner med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv og differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner. Når det spesielt gjelder reindriften, setter reindriftsloven og etablerte rettigheter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen.

Hensynssonen mineralressurser er tatt inn i bestemmelsen med grunnlag i Prop. 110 L (2016–2017), jf. Innst. 425 L (2016–2017), og endringen trådte i kraft 1. juli 2017. Den nye hensynssonen åpner for at kommunen gjennom sin planlegging kan synliggjøre mineralressurser som kan være aktuelle for fremtidig utvinning.

En hensynssone kan f.eks. brukes til å angi retningslinjer for forvaltning av naturmiljø og vegetasjon for å ivareta viktige naturmiljø-, opplevelses- og nærmiljøverdier. Det kan gjelde naturforholdene langs et dalføre, eller vassdrag, deler av grønnstrukturen eller et overgangsområde mellom utbygde områder og naturen rundt for å ivareta naturmiljøet eller nærmiljø-, opplevelses- og friluftslivsverdier.

En hensynssone vil være aktuell å bruke til å angi en bestemt beskyttelse av naturmiljøverdier i bebygde områder der det er særlige forekomster av arter, eller der det er avgjørende at trevegetasjon videreføres eller etableres. Tilhørende retningslinjer bør si noe om utbyggingsmønster og hvilke forhold som skal ivaretas og utredes, herunder hvilken prosess og saksbehandling som skal ligge til grunn for beslutninger. Særlig innen grønnstrukturer og bynære markaområder kan hensynssoner også brukes for å beskytte mot støyskapende anlegg og aktiviteter og angi stille områder eller andre

viktige kvaliteter. Det kan gjelde skjermede områder som deler av grønnstrukturen eller nærturområdene, men også lommer i mer støypåvirkede områder hvor en ønsker å videreføre områder med fravær av høy uønsket støy.

Det kan også gis retningslinjer om tilrettelegging for eller begrensning av ferdsel eller om former for bruk eller vern som er knyttet opp mot ulike sektorlovverk og virkemidler i landbruket eller verneforvaltningen.

Sektorlover

Beslutninger om arealdisponering og om bruk og vern av naturressurser skal i størst mulig utstrekning tas av lokalt, sektornøytralt og folkevalgt organ. En rekke sektorlover har imidlertid bestemmelser om disponering av arealer og naturressurser innenfor sine spesielle saksområder. Disse lovene håndheves for det meste av fagetater på ulike nivåer i forvaltningen.

De viktigste sektorlovene som berører plan- og bygningsloven, er:

- jordlova
- naturmangfoldloven
- kulturminneloven
- markaloven,

i tillegg til energiloven, veglova, forurensningsloven, akvakulturloven, mineralloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, jernbaneloven, konsesjonsloven, havne- og farvannsloven, jordskiftelova, folkehelsesloven, eierseksjonsloven, lakse- og innlandsfiskloven, luftfartsloven, naturoppsynsloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Alle disse sektorlovene har ulik kobling til plan- og bygningslovens plansystem.

Verneområder er områder der myndighetene har bestemt at naturen skal vernes mot inngrep eller forstyrrelser. Natur kan vernes ut fra ulike formål. De fire viktigste verneformene er nasjonalpark, landskapsvern, naturreservat og marine verneområder. Det finnes også noen spesielle og sjeldne verneformer som oftest samles i en egen gruppe for «annet vern».

Norges første lov om naturfredning ble vedtatt i 1910. Den ble avløst av en ny i 1954. De fleste vernevedtak er fattet etter naturvernloven av 1970. I dag opprettes verneområder etter naturmangfoldloven, som kom i 2009.

Verneverdige kulturminner og kulturmiljøer

Et vernet kulturminne eller kulturmiljø kan være vernet med hjemmel i lov eller gjennom andre virkemidler. I utgangspunktet er alle bygg ifølge kulturminneloven kulturminner.

I tillegg til kulturminner og kulturmiljø som er fredet etter kulturminneloven eller svalbardmiljøloven, omfatter dette kulturminner og kulturmiljø som er vernet etter plan- og bygningsloven, kirkeloven eller naturmangfoldloven. Andre virkemidler for vern er for eksempel statlige verneplaner, listeføring og tilskuddsordninger.

Et verneverdig eller bevaringsverdig kulturminne eller kulturmiljø har gjennomgått en kulturhistorisk vurdering og er identifisert som verneverdig. De mest verneverdige kulturminnene eller kulturmiljøene er av nasjonal verdi. Det er først og fremst disse som fredes etter kulturminneloven. Kulturminner og kulturmiljøer kan også ha regional eller lokal verdi. Normalt vil det være kommunene som sikrer vern av slike kulturminner og kulturmiljøer ved hjelp av plan- og bygningsloven, se veilederen «Kulturminner, kulturmiljøer og landskap, Planlegging etter plan- og bygningsloven» (Riksantikvaren, 2016).

En annen måte å markere at et kulturminne eller kulturmiljø er verneverdig på, er listeføring. Det innebærer en oppføring på en liste over objekter eller miljøer som skal forvaltes på en nærmere definert måte. Kulturminner uten formelt vern kan være listeførte.

De fleste verneverdige kulturminner og kulturmiljøer er ikke formelt vernet etter kulturminneloven eller plan- og bygningsloven. Mange blir likevel tatt godt vare på fordi de oppfattes som verdifulle av eiere og brukere.

En fredning er den strengeste formen for vern. Fredning innebærer at inngrep/endringer på kulturminnet, som går ut over vanlig vedlikehold, må godkjennes av myndighetene. Lovene som benyttes ved fredning av kulturminner, er kulturminneloven og svalbardmiljøloven. Fredete kulturminner kan være vedtaksfredet eller automatisk fredet. Et vedtaksfredet kulturminne er fredet gjennom særskilt vedtak for det enkelte kulturminnet, mens et automatisk fredet kulturminne er fredet direkte gjennom kulturminneloven eller svalbardmiljøloven, uten særskilt vedtak.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en kartlegging av Norges mange vernebestemmelser og med forslag til en kritisk gjennomgang av hvilke vernebestemmelser som skal kunne hindre bygging, og hvilken instans som skal kunne råde over hvilke bestemmelser.

2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag til hvilken offentlig instans som skal betale for påkrevde arkeologiske utgravninger på privat eiendom, hvor det også utredes hvilke private eiendommer som berøres av slike kulturminner.

7. april 2021

Helge André Njåstad

Hanne Dyveke Søttar

Kjell-Børge Freiberg

Morten Ørsal Johansen

Roy Steffensen

Sivert Bjørnstad