

Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv)

Høringssvar fra WWF Verdens naturfond

NB: Vi viser til felles høringsinnspill som WWF Verdens naturfond har levert sammen med Norges jeger- og fiskerforbund mfl. Vårt separate innspill, som er dokumentet du leser nå, slutter seg til det som er nevnt i fellesinnspillet, men vil i tillegg kommentere andre forhold.

Innledning

Vi ser i de to høringsnotatene gode prinsipper og verktøy som kan bidra til mer helhetlig arealforvaltning av viktige naturverdier i norske kommuner – dersom det samtidig skjer andre lovendringer. Forslaget om et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastruktur, ved at størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i reguleringsplan, støtter nemlig delvis opp under et viktig politisk mål som WWF har foreslått over lang tid – **naturavgift**. Vi vil gå mer inn på dette lenger ned i høringssvaret.

Vi har også positive tilbakemeldinger til flere av de andre forslagene for å oppnå reduserte klimautslipp gjennom fortetting.

I tillegg er vi veldig positiv til foreslått endring i SPR knyttet til mer sirkulær håndtering av bygningsmasse.

Mer inngående til det første notatet

Vi mener at forslaget om utvidelse av mulighetene i dagens hensynssone med krav om felles planlegging, for å oppnå mer effektiv områdeutvikling, har potensiale, og trolig er bedre enn å innføre et eget arealformål for transformasjon.

Vi synes det er bra hvis planmyndighet kan få et klarere verktøy for å kunne håndtere de store sammenhengene og linjene i utviklingen av byer og tettsteder med utbyggingspress – ikke nødvendigvis for å sikre raskere utbygging av boliger, som vi antar at er den primære motivasjonen bak forslaget, men for å sikre en mer helhetlig og bærekraftig naturforvaltning i utbyggingsområder.

Vi vurderer nemlig disse grepene slik at de kanskje muliggjør, i hvert fall kan fasilitere for, en løsning som WWF Verdens naturfond har spilt inn over lang tid for å sikre at vi unngår netto tap av naturverdier; nemlig en **naturavgift** på nedbygging av natur.

En naturavgift slik vi har foreslått den er et grep for at utbygging kan styres vekk fra områder med høye naturverdier, og at tap av naturverdier kompenseres ved gjenetablering/restaurering av tilsvarende naturverdier et annet sted slik at man unngår netto tap av naturverdier.¹²

En forutsetning for at dette skal lykkes er imidlertid at staten tar sterkt eierskap til en helhetlig innretting. I seg selv tror vi det vil ha begrenset verdi i å utvide kommunenes mulighet til helhetlig planlegging, men dersom de foreslåtte endringene skjer i sammenheng med at det innføres en obligatorisk naturavgift ved utbygging, så mener vi at dette positivt

¹ <https://www.wwf.no/dyr-og-natur/naturavgift>

² <https://www.wwf.no/nyheter/flertall-stotter-naturavgift>

tilrettelegger for å kunne effektuere naturavgiften på en god måte. Det viktigste grepet for å unngå «gratispassasjerer» i en utvikling hvor man søker å forhindre tap av viktige naturverdier, er i vårt syn uansett en nasjonal avgift.

Områdemodellen for finansiering som foreslås er et mer kontroversielt tiltak. Det vil på den ene siden kunne gi mer forutsigbarhet for partene tidlig i en byggeprosess, gjennom å synliggjøre betalingsforpliktelsene for de enkelte grunneiendommene tidlig. I tillegg gir det muligheten til å se større områder i sammenheng og sikre en jevnere byrdefordeling. Gitt at en naturavgift innføres, er vi likevel usikre på om den foreslåtte områdemodellen vil være et godt grep for å sikre finansiering, selv om selve intensjonen med at infrastrukturbehov og kostnader til infrastrukturen fastsettes og fordeles i arealplan forsåvidt er god og delvis i tråd med vår tankegang om naturavgift.

En viktig grunn til dette er at WWF tidligere har tatt til orde for innbetaling til et nasjonalt fond, noe som kan gå på tvers av denne modellens innretning. Vi er heller ikke sikre på om det er riktig at kommunen skal være byggherre (eller økonomisk risikotaker for ekstern byggherre) for nødvendige tiltak (i vårt tilfelle naturrestaurering) – slik områdemodellen legger opp til – særlig ikke dersom områdemodellen skal inkludere fylkeskommunal og statlig infrastruktur der det er relevant, slik det foreslås.

Å få bedre svar på disse spørsmålene vil kreve en større statlig utredning, slik WWF har bedt om tidligere. Dersom den konkluderer med at naturavgift bør innrettes som et nasjonalt fond, og at ansvar for restaurering enten ligge hos utbygger eller staten, så vil områdemodellen både bidra til å kunne fordyre og vanskeliggjøre innbetaling som mellomledd, samt gjøre restaureringen mer sårbar i praksis.

Vi registrer også øvrige bekymringer og mulige ulemper som andre har ytret til områdemodellen; herunder eksempelvis at kommunene i praksis fratras muligheten til å inngå selvstendige utbyggingsavtaler, som kommer med ulike utfordringer knyttet til kostnader og effektivitet, uten at vi ønsker å mene noe konkluderende om akkurat dette.

Vi har heller ikke en konkluderende mening om forslaget om å åpne opp for bruk av områdeutviklingsstrategi og mål innenfor hensynssonene og knytte dette opp som et strategisk verktøy. Dette kan være positivt for å sikre en god planlegging og fordeling av for eksempel natur- og friluftsverdier, dersom disse allerede er underlagt en naturavgift i kommuneplanen eller annen reguleringsplan (regional/statlig), men har ikke nødvendigvis stor verdi uten at disse grepene først gjennomføres.

Vi har ikke konkluderende meninger om foreslåtte endringer av matrikkelloven og definisjon av grensekorridorer.

Vi synes videre at flere av grepene som foreslås for å tilrettelegge for økt fortetting er gode. Å begrense byspredning er et viktig verktøy for å redusere klimautslipp, gjennom å redusere reisetiden til innbyggerne mellom ulike destinasjoner, og redusere tap av natur gjennom å unngå nedbygging av 'nye' naturarealer.

Mer inngående til det andre høringsnotatet

Samfunnet må bli mer sirkulært dersom vi skal nå klimamålene. Dette innebærer blant annet eksisterende bebyggelse i større grad rehabiliteres og gis ny bruk framfor å rives. Vi støtter derfor det foreslåtte tillegget for å tydeliggjøre hensynet til rehabilitering og gjenbruk av bygninger i forbindelse med fortetting og transformasjon i de statlige planretningslinjene (SPR) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, herunder det følgende foreslåtte tillegget som siste punktum: *«Kommunene bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.»*

Vi mener det er positivt hvis kommunene må stille krav om dokumentasjon av klimahensyn til forslagsstillere for å avdekke om rehabilitering og gjenbruk av bygninger er en mer bærekraftig løsning enn riving.

I det store og det hele er det svært positivt dersom lovendringen kan fremme gjenbruk av hus og bygninger framfor at det reguleres til riving. Vi synes dette er et godt høringsnotat.

Konklusjon

Vi konkluderer med at foreslåtte lovendringer om hensynssoner og områdemodell i seg selv ikke vil bidra til en mer arealnøytral naturforvaltning i Norge, men at løsningene derimot kan bidra til en mer effektiv implementering av naturavgift dersom denne blir innført som nasjonalt, obligatorisk planverktøy. Løsningene kan videre bli særlig viktige dersom kommunene pålegges å innføre egne arealregnskap med mål om å etterstrebe nøytralitet på biologisk mangfold.

Innføringen av naturavgift er derfor også det viktigste grepet WWF mener at en revidert PBL bør legge til rette for; som en obligatorisk avgift på ulike arealer i gjeldende plan, utarbeidet som standard etter en nasjonal utredning, og uten at planmyndighet gis rom for å dispensere fra denne avgiften. Dette bør videre utvikles mest mulig ferdig fra statens side, slik at kommunenes faglige kompetanse og politiske gjennomføringsevne ikke skal stå i veien for vellykket implementering.

Vi ber derfor samtidig også Regjeringen vurdere å sikre innføring av naturavgift før disse endringene i PBL eventuelt innføres. Det vil sikre en mer smidig innretning som muliggjør innkreving av naturavgiften i tråd med intensjonene, og ikke som noe som skal innføres som et betydelig tillegg i en eventuell ny områdemodell først etter den er ferdig innrettet og implementert.

Grepene som foreslås for å etterstrebe fortetting med kvalitet støtter vi på generelt grunnlag.

Endringene som foreslås i Statlige planretningslinjer knyttet til gjenbruk og rehabilitering mener vi er et stort steg i riktig retning og støtter helhjertet intensjonen om å oppnå mer sirkulær utnyttelse av bygningsmasse, framfor riving. Dette vil kreve utarbeidelse av tydelige regelverk for å unngå smutthull, samt god støtte og veiledning til kommunene for å sikre godgjennomføring.

Vi må samtidig avslutningsvis gjenta kritikken fra det nevnte felles høringsinnspillet vedrørende foreslått klargjøring av at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages (§ 6-4). Dette går på tvers av mange av de andre gode intensjonene og forslagene som vi har nevnt over, og er en utvikling vi sterkt vil fraråde.

Oslo, 29.10.2021