Høringsinnspill til forslag om å øke det lokale selvstyret når det gjelder kommuners plikt til å følge opp ulovlige tiltak

WWF Verdens naturfond takker for muligheten til å gi innspill til denne høringen.

WWF støtter ikke forslaget om å endre plikten til å følge opp ulovlige tiltak. WWF mener at å fjerne eller tidsavgrense kommunenes plikt til ulovlighetsoppfølging ikke vil løse problematikken med ulovlige tiltak. Det vil tvert imot kunne oppmuntre til nye ulovligheter, og føre til videre nedbygging og ødeleggelse av fellesskapets verdier, inkludert naturarven vår.

De fleste av våre truede arter og sårbare natur finnes i områder av landet der det også bor svært mange mennesker, og den største trusselen for artene er arealendringer, der leveområdene ødeleggelses. Kommunene er vår største arealforvalter, og derfor blir kommunenes oppfølging av ulovlige tiltak et svært viktig verktøy for å stanse tapet av natur og naturressurser.

Naturen er selve grunnlaget for liv, også for oss mennesker. I tillegg til å by på en rekke naturgoder som ren luft, rent vann, mat og råvarer er den også viktig for menneskers rekreasjon og velvære. Naturens betydning er fastslått i en rekke av våre lover, f.eks. Naturmangfoldloven og Friluftsloven. Plan- og bygningsloven er spesielt viktig for natur og miljø, og allerede i §1-1 første punktum fastslås det at *«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»*. Likevel bygges det ned stadig mer natur, slik at leveområder for arter forringes eller blir borte, og menneskers rekreasjons- og friluftsområder ødelegges. For å hindre ytterligere naturtap må det innarbeides et prinsipp om areal- og naturnøytralitet i norske kommuner og nasjonalt, og arealregnskap bør implementeres i KOSTRA-rapporteringen eller tilsvarende.

Det er særlig enkeltvedtak og bit for bit-utbygging som truer naturen. Med slike vedtak mister vi oversikten over helheten, og selv om hvert enkelt vedtak kan fremstå som fornuftig fører den totale mengden vedtak til et lite hensiktsmessig resultat. Når det i tillegg gjøres tiltak uten at det er gitt tillatelse til disse blir det i praksis umulig å holde oversikt over den samlede effekten av tiltakene, og den negative totaleffekten vil øke. Vi tærer på vår naturkapital, uten å kompensere for det vi tar ut. Da er det helt avgjørende at kommunene kan ta det viktige ansvaret som de har med hensyn på forvaltningen av fellesskapets verdier.

Hvordan hensynet til natur og miljø ivaretas i dagens arealforvaltning varierer mellom kommunene. Vi mener at dagens ordning, hvor kommunen kan se bort fra overtredelser av mindre betydning etter nærmere undersøkelse, både er egnet til å ivareta kommunenes selvstyre og naturens rettsikkerhet, men at kommunenes kapasitet til å følge opp dette arbeidet må styrkes slik at dagens praksis med svak ulovlighetsoppfølging brytes.

For å sikre en helhetlig arealforvaltning også på tvers av kommunegrensene er det viktig med tydeligere signaler fra nasjonale myndigheter. Strandsonevernet er et slikt tydelig signal, men det forutsetter at dette også følges opp, både ved å innskjerpe muligheten til å gi dispensasjon fra vernet og å følge opp ulovlige tiltak. Representantforslaget peker på at problemstillingen er aktualisert i forbindelse med ulovlighetsoppfølging i strandsonen i kommunene, som har avdekket en omfattende saksmengde som strekker langt tilbake i tid. Dette viser at kommunene i lang tid ikke har hatt kapasitet eller vilje til å følge opp ulovligheter

WWF mener at dette ikke er et argument for å frita kommunene fra plikten til ulovlighetsoppfølging, men heller et sterkt argument for å styrke kommunenes kapasitet. Den omfattende forekomsten av ulovlige tiltak avdekket i strandsoneoppfølgingen forklares ofte med at det er lettere å få tilgivelse

enn tillatelse, og å fjerne kommunenes plikt til ulovlighetsoppfølging vil kunne styrke den allmenne oppfatningen av at ulovlige tiltak ikke vil få konsekvenser.

Representantene peker på at likebehandling og forutsigbarhet må stå i fokus under eventuell utredning av forslaget. WWF mener at å fjerne plikten til å følge opp ulovlige tiltak heller vil øke forskjellene mellom kommunene. Det vil med andre ord ikke sikre likebehandling og forutsigbarhet, verken for innbyggere, utbyggere eller naturen. Det bør heller bevilges mer penger og øke kommunenes kapasitet til å utføre dette arbeidet, for på denne måten å sikre nettopp likebehandling, uavhengig av kommunegrensene. Å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet på oppfølging av ulovlige tiltak vil også bidra til å styrke lokalt selvstyre.

Det foreslås også å se på muligheten for å tidsavgrense plikten til å følge opp ulovlige tiltak. WWF er bekymret for at en tidsavgrensning kan svekke muligheten for å følge opp ulovlige tiltak som har hatt negative konsekvenser for naturen, og tidsavgrensning av plikten kan føre til at naturskadelige tiltak som burde vært fulgt opp vil kunne unnslippe. At tiltaket har skjedd langt tilbake i tid eller av en tidligere eier gjør det ikke nødvendigvis mer akseptabelt eller mindre skadelig for naturen. At naturen i stor grad klarer å tilpasse seg har i lang tid vært brukt som argument for å godta nedbygging, men vi vet at dette bare gjelder inntil en viss grense, og vi vet ikke hvor denne grensen går. Imidlertid vil naturen alltid ha nytte av å tilbakeføres til tilnærmet opprinnelig tilstand.

I 2019 pekte Sivilombudet på at kommunene feiltolker muligheten til å gi dispensasjoner fra gjeldende planer, og at det svært ofte gis dispensasjoner som bryter mot regionale og nasjonale retningslinjer for strandsoneforvaltningen. Mange tiår med manglende ulovlighetsoppfølging kombinert med en kommunal dispensasjonspraksis som bryter med statlige retningslinjer har skapt en situasjon der strandsonen i store deler av landet er utilsiktet nedbygget bit-for-bit. Dette taler for å se nærmere både på kommunenes dispensasjonspraksis og ulovlighetsoppfølgningen, men det taler ikke for den oppmykningen representantforslaget legger opp til.

Konklusjon

WWF anbefaler ikke at dette forslaget vedtas. Vi mener at den store mengden ulovlighetssaker kombinert med Sivilombudets påpekning av kommunenes manglende forståelse av dispensasjonsregelverket viser at vi trenger en umiddelbar styrking av kommunenes arbeide på begge områder. Det må øremerkes midler til å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse innen disse feltene, og det bør utarbeides forbedrede veiledere for dispensasjonsadgangen. Dette vil sikre bedre likebehandling mellom kommunene og styrke naturens rettsvern. Å fjerne eller tidsbegrense kommunens plikt til å følge opp ulovligheter vil derimot med stor sannsynlighet styrke oppfatningen om at det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse, og det pågående bit-for-bit naturtapet i kommunene vil fortsette. Dette vil være til skade for samfunnet som helhet, for naturen, og ressursgrunnlaget vårt.

For å oppnå bedre arealforvaltning anbefaler vi heller virkemidler som arealnøytralitet, areal- og naturregnskap, naturavgift som øremerkes restaurering av natur og økt planlegger- og naturforvalterkapasitet.

Vennlig hilsen
for WWF Verdens naturfond