

Juristforbundets innspill til forslag om endring av plan- og bygningsloven -forbud om nedbygging av myr.

Innledning

Juristforbundet er landets største fag og interesseorganisasjon for jurister, dommere, advokater og jusstudenter, med over 24 000 medlemmer.

Vårt innspill bygger på våre medlemmers erfaring fra plansaker, dispensasjonsbehandling og vurderinger etter naturmangfoldloven. Kommuneprosjektets undersøkelse gjort av Rambøll i 2023 avdekket at bare 30 prosent av landets kommuner har jurister som jobber med plan og byggesak. Juristforbundets innspill gjenspeiler det utfordringsbildet juristene i kommunene og statsforvalterembetene ser i sitt virke. Juristforbundet er opptatt av at Stortingets lover skal håndheves lokalt, basert på det vårt øverste demokratiske myndighetsorgan har vedtatt. Til beste for naturmangfoldet, styrket beredskap og hensynet til kommende generasjoner.

Vårt høringsinnspill kan innledningsvis oppsummeres slik:

Terskelen for planvedtak som fraviker myrforbudet må legges høyt og operasjonaliseres gjennom skjerpede prosess- og begrunnelseskrav. Forbudet må gis et helhetlig virkeområde som omfatter all myr uavhengig av dybde,

- Forbudet må gis rettsvirkninger også overfor eldre planer gjennom klare og forutsigbare overgangsregler.
- Loven må redusere risikoen for at en «myrlov» havner i samme spor som dispensasjonspraksis i strandsonen,
- Det må sikres at loven virker etter intensjonen samtidig som rettslig forutsigbarhet ivaretas for kommuner, utbyggere og allmennheten.

Myrvern er god beredskapspolitikk

Det foreslås å innføre et generelt forbud mot nedbygging av myr i plan- og bygningsloven § 1-8 a, etter modell av byggeforbudet i strandsonen.

Juristforbundet støtter forslaget om forbud mot nedbygging av myr. Det er et viktig og nødvendig virkemiddel for å bevare karbonrike naturtyper, naturmangfold samt oppfylle klimamål.

Byggeforbudet i strandsonen pbl. §1-8 har imidlertid ikke vist seg å være effektiv til å oppnå mål om å forby nedbygging av strandsonen. Det er på denne bakgrunn vanskelig å se hvordan et forbud etter modell fra pbl. § 1-8 vil være egnet til å hindre nedbygging av viktige myrområder. I alle tilfeller må terskelen for å dispensere fra et forbud settes veldig høyt dersom det skal være realitet i forbudet.

Våre medlemmer ute i kommunene og hos statsforvalterembetene erfarer at klima- og naturhensyn ofte taper mot utbyggingsinteresser, dette gjelder både i store og små kommuner. Det finnes nok av eksempler på at dagens praksis i kommunene, når det kommer til byggeforbudet i strandsonen ikke er i tråd med lovgivers vilje da byggeforbudet ble utformet. Flere steder er dispensasjon mer hovedregelen enn unntaket. Dette er godt dokumentert i en

rekke undersøkelser, blant annet Sivilombudets gjennomgang av dispensasjonspraksis i 3 kommuner (2021), som avdekket at 85 prosent av søknadene om dispensasjon ble innvilget.

Unntak og dispensasjon- fleksibilitet eller uthuling?

Forslaget åpner for unntak fra forbudet gjennom ny reguleringsplan dersom «en klar overvekt av interesser taler for det». Juristforbundet støtter at terskelen for å tillate slike unntak legges høyt, og at kommunens planskjønn dermed strammes inn.

Når det gjelder terskelen for kommunens planskjønn ved unntak fra forbudet, mener Juristforbundet at den derfor må være høyere enn ellers og utformes som et kvalifisert unntak. En reguleringsplan som åpner for nedbygging av myr bør bare kunne vedtas dersom det foreligger en klar og tungtveiende overvekt av allmenne interesser, og dette må dokumenteres i beslutningsgrunnlaget. Begrepet «klar overvekt av interesser» fremstår imidlertid som uklart, og det utelukker ingen interesser. Juristforbundet har merket seg at organisasjoner som Bird Life, besteforeldrenes klimaaksjon, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Sabima påpeker at krav til hva som kan defineres som «interesseovervekt», må være strengt og tydelig formulert, med klare krav til hva som kreves for å gi dispensasjon. Vi savner slike avgrensninger i forslaget som nå er på høring,

Juristforbundet mener at det bør utarbeides veiledning om hvilke hensyn som kan eller skal tillegges vekt – for eksempel kunne muligheten vært begrenset til for eksempel samfunnskritiske eller andre viktige behov og interesser, og ikke «*interesser*» generelt. Videre må Naturmangfoldloven §§ 8–12 anvendes uttrykkelig i beslutningsgrunnlaget, herunder kravene til kunnskapsgrunnlag, vurdering av samlet belastning, føre-var-prinsippet, økosystemtilnærming og prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver. Dette underbygges av de siste uttalelser fra Sivilombudet om kommunenes manglende korrekte rettsanvendelse når det gjelder naturmangfoldloven. Konsekvensutredning etter pbl. § 4-2 og risiko- og sårbarhetsanalyse etter § 4-3 må være reelt kvalitetssikret, og statlige og regionale miljømyndigheter må sikres en effektiv innsigelsesadgang.

Juristforbundet viser i likhet med en lang rekke andre høringsinstanser til at erfaringene med dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet langs sjø, viser at lovgivers intensjon kan uthules dersom terskelen ikke er tydelig og prosessen ikke er tilstrekkelig konkret. For å unngå dette bør det stilles krav om uavhengig fagvurdering. Det bør innføres standardiserte metoder for beregning av klimagassutslipp, hydrologiske effekter, naturverdier og flomdemping, og begrunnelsesplikten må skjerpes slik at det redegjøres konkret for hvorfor alternativer uten myrringrep er forkastet og hvorfor føre-var ikke tillegges avgjørende vekt. Videre bør det gis tydelige retningslinjer til innsigelsesorganene om når innsigelse skal fremmes.

Forbudet bør gjelde all myr uansett dybde, også mindre enn 30 cm.

Når det gjelder virkeområdet, bør forbudet gjelde all myr uansett dybde. Dette er nødvendig både av retts tekniske og faglige grunner. En dybdegrense skaper måle- og beviskonflikter knyttet til metode, årstid og grunnvannsnivå, åpner for strategisk tilpasning og vil sannsynligvis gi ulik kommunal praksis. Dette vil kunne bidra til uthuling av lovens formål og hensynet til naturvern mangfoldet

Det er dessuten faglig uomtvistet at også grunn myr har betydelige funksjoner for karbonlagring, flomdemping, vannkvalitet og naturmangfold. Et helhetlig virkeområde vil også styrke likebehandling og forutsigbarhet ved å redusere tvist om avgrensning, beregningsmetode og hva

som kan anses som «grad av utnytting». Dersom lovgiver likevel skulle vurdere en avgrensning, må definisjoner, kartgrunnlag og målemetode kodifiseres i forskrift, med en nasjonal referansedatabase som rettslig referanse for forvaltningen.

Forbudet må gis tilbakevirkende kraft- med gode overgangsregler

Juristforbundet støtte forslaget om at forbudet skal gjelde også for tidligere vedtatte reguleringsplaner som åpner for nedbygging av myr

Dette da det er et stort antall reguleringsplaner som er vedtatt før nåtidens kunnskap om konsekvenser av nedbygging av myr. Et unntak for eksisterende planer ville vesentlig redusert forbudets effekt.

Spørsmålet om virkning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft bør løses ved at forbudet gis fremovervirkende kraft også overfor eldre planer, men med klare overgangsregler. Hovedregelen bør være at tiltak i strid med § 1-8 a ikke kan gis tillatelse selv om de er i samsvar med eldre reguleringsplan, med mindre det allerede foreligger rammetillatelse eller igangsettingstillatelse. **Planstatus** i seg selv bør ikke gi rettskrav.

For søknader som er komplette og innsendt før ikrafttredelsen, kan det gis en kort, avgrenset overgangsperiode. Kommunene bør samtidig pålegges å revidere berørte planer innen en fastsatt frist, og inntil slik revisjon er gjennomført, bør forbudet fungere som en rettslig skranke ved byggesaksbehandlingen. Dette er en forutsetning for at et forbud til beskyttelse av naturvernsmangfoldet skal fungere etter intensjonen og for at forbudet skal bidra til styrket naturvernsberedskap.

Generelle, fremtidsrettede miljøreguleringer ligger normalt innenfor grunneiers tålegrense, og tydelige overgangsregler vil redusere tvister om forventningsvern.

Fortsatt for svakt beslutningsgrunnlag i reguleringsplaner

Juristforbundet vil for øvrig påpeke at beslutningsgrunnlaget i mange reguleringsplaner fortsatt er svakere enn forutsatt, selv etter gjennomførte konsekvensutredninger og ROS-analyser. Sivilombudet har nylig kritisert dette i en sak om hyttebygging i strandsonen. For et myrforbud er det derfor nødvendig med minstekrav til kunnskapsgrunnlag, herunder feltkartlegging, hydrologiske vurderinger, karbonregnskap og vurdering av samlet belastning, samt nasjonale standarder for verdsetting og for avbøtende tiltak og økologisk kompensasjon, slik at kommunens skjønn blir etterprøvbart. Det må også innføres en plikt til å utrede reelle areal- og lokasjonsalternativer uten myrringrep, med eksplisitt begrunnelse for valgt løsning, og det bør være lav terskel for statlig innsigelse der kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig.

Med vennlig hilsen

Benedicte Gram-Knutsen- visepresident Juristforbundet