



Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Sandgata 30 B
N-7012 Trondheim

e-post: nof@birdlife.no internett: www.birdlife.no

Telefon: (+ 47) 73 84 16 40
Bankgiro: 4358.50.12840
Org. nr.: 970 089 748 NVA

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Deres ref.

Deres kontaktperson

Vår ref.
20200209

Vår kontaktperson
Martin Eggen

Dato
31.08.2020

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjoner m.m.)

Norsk Ornitologisk Forening (NOF) takker for anledningen til å svare på denne høringen. NOF ble stiftet i 1957, og er en frivillig naturvernorganisasjon med hovedvekt på fugler og fuglevern. Organisasjonen er et bindeledd mellom fugleinteresserte over hele landet. Bevaring av fugleartene og deres leveområder er sentralt i foreningens arbeid. Gjennom kartlegging og dokumentasjon av faktiske forhold forsøker å påvirke utviklingen til fuglenes beste. Vi har rundt 11.500 medlemmer, fylkesavdelinger i alle fylker og rundt 50 lokallag.

Etter vår erfaring er et grundig planarbeid det viktigste virkemiddelet for å sikre at arealene i Norge forvaltes bærekraftig, og her står selvfølgelig plan- og bygningsloven sentralt. I praksis må lovverket støttes av nok kapasitet og kompetanse i hver enkelt kommune. Kommunene må til enhver tid ha oppdaterte arealplaner basert på et godt kunnskapsgrunnlag, dette også for å begrense behovet for dispensasjoner. Å sikre tilstrekkelige og riktige midler til god arealforvaltning er hovedutfordringen for det kommunale forvaltningsapparatet i årene fremover.

Gjennom gode og overordnede planer kan man oppnå regjeringens målsetninger for arealpolitikken slik den er referert til senere i dette høringssvaret. Med utgangspunkt i plan- og bygningsloven utarbeider kommunene juridisk bindende planer som skal styre arealbruken i kommunen, noe som gir retning og politisk legitimitet.

Høringssvaret vil dreie seg om de foreslåtte endringene i muligheten til å innvilge dispensasjon fra kommunenes arealdisponeringer. Vi merker oss at de foreslåtte endringene er et ledd i en omfattende liberalisering av regelverket. Vi sikter her bl.a. til at innstramming av bruken av innsigelser i plansaker svekker nasjonale hensyn jfr. kritikk fra Riksrevisjonen¹, og til regjeringens endringsforslag av plan- og bygningsloven for kun få år siden². Endret bruk av areal og arealnedbygging er i dag den største trusselen mot naturmangfold, og det er derfor skuffende at departementet ikke foreslår endringer som kunne styrket den juridiske beskyttelsen av viktig natur med materielle begrensninger. Isteden fremmer departementet et forslag som helt opplagt gir denne naturen dårligere vern.

¹ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>

² Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-149-l-20152016/id2504796/>

Vi mener også de foreslåtte endringene svekker lokaldemokratiet og den kunnskapsbaserte forvaltningen, og vil grunnngi dette.

Oppsummering av NOFs høringsinnspill

- Regjeringens arealpolitikk og mål for en mer naturvennlig politikk kommer til uttrykk i naturfoldmeldingen *Natur for livet*. Målsetningene her må utgjøre bakteppet for eventuelle endringer i plan- og bygningsloven, som er den viktigste loven for å oppnå ønskede resultater. Regjeringens egne målsetninger harmoniserer dårlig med de foreslåtte endringene i dispensasjonsmuligheten.
- Forslaget om endringer i dispensasjonsmulighetene senker terskelen for å innvilge dispensasjoner. Større bruk av dispensasjoner vil flytte oppmerksomheten til enkeltsaker, og vekk fra helheten og langsiktigheten god arealpolitikk er avhengig av.
- Departementet skriver at de ønsker å styrke lokaldemokratiet, men forslagene innebærer enn svekking av både lokaldemokratiets legitimitet og det sivile samfunns mulighet til medbestemmelse og kunnskapsdeling.
- Sårbare grupper og interesser er taperne i departementets forslag, mens politisk kjennskap og innflytelse vil lønne seg.
- Regionale og nasjonale interesser egner seg ikke til vurdering i enkeltdispensasjoner, men inngrep må sees i sammenheng over tid. Vi mener de foreslåtte endringene vil svekke hensynet til slike interesser.
- NOF ber departementet forkaste endringsforslagene som omhandler dispensasjoner. Dersom formålet er å i lette på kravene til avstandsbestemmelser, fasadeendringer må dette kunne gjøres uten radikale endringer der overordnet planstrategier svekkes. Å ha to ulike typer dispensasjoner, en for byggesak og en for plan, ligger i dette handlingsrommet. Vi merker oss departementets forslag til endringer i forskrift om byggesak og byggt teknisk forskrift, sendt på høring 12. juni 2020.

Regjeringens arealpolitikk slik det kommer til uttrykk i Meld. St. 14 (2015–2016)

Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold

Vi lever i en brytningstid der både klimagassutslipp og arealforbruk skal reduseres, og der regjeringen må legge til rette for begge deler. Dette kalles et «grønt skifte». Regjeringen definerer «det grønne skiftet» slik: *En forutsetning for å lykkes med det grønne skiftet er å ta vare på naturmangfoldet for nåværende og framtidige generasjoner. Med det grønne skiftet skal vi legge til rette for produksjon og forbruk med langt mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag. Gjennom vern og bærekraftig bruk skal vi sikre naturens leveranser av naturgoder for framtiden.* (Naturmangfoldmeldinga³, side 5.)

I samme stortingsmelding stadfester også regjeringen hva den overordnede arealpolitikken skal bestå i (side 86): *Regjeringen legger følgende prinsipper til grunn for arealbeslutninger som berører naturmangfold: Ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt mulig – sett i lys av andre samfunnsformål– tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Dersom viktige naturverdier står i fare for å bli forringet eller ødelagt, er den foretrukne løsning i utgangspunktet å velge en annen lokalisering for tiltaket. Vektlegging av andre viktige samfunnshensyn kan imidlertid føre til et annet resultat. Disse prinsippene følger av naturmangfoldloven sammen med sektorlovverket.*

³ Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/>

Departementets forslag til endringer i plan- og bygningsloven må sees opp mot disse målsetningene, som også skal ivareta forpliktelser overfor internasjonale konvensjoner og miljømål. NOF mener forslaget til endringer gjør det vanskeligere å oppnå regjeringens mål. Departementet skriver selv at god planlegging, basert på god og et oppdatert kunnskapsgrunnlag, er nødvendig for å sikre rett lokalisering av inngrep og nedbygging. Det er nettopp dette plandelen av loven sørger for, og derfor må den styrkes, ikke svekkes.

Departementets forslag

Endringer i muligheten for dispensasjoner

Departementet forslag til endringer er problematiske. Vi fraråder på det sterkeste å gjennomføre endringene. Etter vår vurdering fører endringene til at det blir lettere å gi dispensasjoner fra gjeldende arealplaner, noe som svekker kommunens planarbeid. Med dagens ordning er kommunene sikret at man kan gi dispensasjoner.

- En endring i strid med lovens intensjon og Stortingets ønsker

I dag oppstiller plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd to kumulative vilkår for å gi dispensasjon.

- 1. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt.*
- 2. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.*

Departementet foreslår å endre bestemmelsen endret til:

- 1. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller andre nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.*
- 2. Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene.*

I pbl. § 19-2 fjerde ledd heter det

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Lovendringsforslag:

§ 19-2 fjerde ledd oppheves: Bestemmelsen anses unødvendig når nasjonale og regionale interesser tas inn i lovteksten i første ledd første punktum.

§ 18 – 2, andre ledd skal sikre at dispensasjonstillatelser skal være et unntak, ikke en regel. Dette har stått sentralt i intensjonene for loven, slik det ble uttrykt i en Odelstingsproposisjon fra 2009: *Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av*

betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner⁴

Likevel er omfanget av dispensasjoner stort, noe som også truer regionale og nasjonale mål, f.eks. om beskyttelse av strandsonen. Man kunne således forvente en skjerpelse av mulighetene til å gi dispensasjon. Riksrevisjonen⁵ mener det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner. KOSTRA viser at det i 2017 ble innvilget over 15.000 dispensasjoner. Om lag 20 prosent av byggesøknadene ble innvilget med dispensasjon. I evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) påpekes det at omfanget av dispensasjoner allerede i dag er betydelig. Trolig er praksisen mer omfattende enn det som var lovgivers intensjon.

Det er grunn til å minne om at økt bruk av dispensasjoner ikke er noe Stortinget ønsker: Energi- og miljøkomiteen uttalte i 2017: *Komiteen legger til grunn at utbygging som hovedregel skal skje i medhold av plan og etter behandlingsreglene og oppfyllelse av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser. Fra ovennevnte hovedregel er det gitt en åpning for å gi dispensasjon fra planer. Dispensasjonsbestemmelsene er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik. Grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.*

I Miljødirektoratets høringsuttalelse (2016) i forkant av forrige forslag om liberalisering av plan- og bygningsloven er bakdelene med økt bruk av dispensasjoner presist uttrykt: *økt adgang til dispensasjon kan svekke planers legitimitet, gi mindre forutsigbarhet om tillatt arealbruk og føre til en uheldig bit-for-bit-utbygging blant annet i strandsonen, i grønnstrukturen i byer og tettsteder og i landbruks-, natur- og friluftsområder.*

- Nasjonale og regionale interesser ivaretas gjennom planarbeid

Nasjonale interesser best ivaretas gjennom et godt planverk med omfattende krav til kunnskap (jf. forvaltningslov og naturmangfoldloven), brukermedvirkning og et overordnet blikk. Sektormyndigheters involvering, innsigelsessystemet og regionale planer (der nasjonale mål og interesser er konkretisert) skal sikre dette, selv om de regionale planene bare er rådgivende.

NOF forstår at også departementet er opptatt av at nasjonale hensyn skal tillegges vekt i beslutninger, og det foreslås at hensynet til nasjonale og regionale interesser nevnes i § 19-2, andre ledd for å understreke at dette skal vurderes i dispensasjonsvurderingen. Men departementet forslag om å oppheve § 19-2 fjerde ledd er en eksplisitt svekking av planarbeidet. Ved å flytte henvisningen til nasjonale og regionale interesser til § 19-2 andre ledd, er det nå *kommunene sin egen vurdering* av forholdet til nasjonale og regionale hensyn som skal tillegges vekt, og ikke statlig eller regional myndighet sin oppfatning (jf. fjerde ledd). Dette er en vesentlig forskjell som bare bidrar til mer uklarhet om forholdet til nasjonale og regionale interesser.

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) Om lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2008-2009/id544131/>

⁵ Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument 3:7 (2018–2019). Riksrevisjonen.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>

Etter vår vurdering vil ikke endringen være formålstjenlig for å sikre de nasjonale og regionale målene. En tilrettelegging for at de overordnede vurderingene gang på gang skal overprøves gjennom utvidet og forenklet dispensasjonsmulighet, svekker mulighetene for å nå målene.

Dispensasjonssaker er ikke saker som egner seg for naturforvaltning som ivaretar nasjonale interesser. Ivaretagelse av nasjonale interesser gir seg til kjenne gjennom gode avgjørelser over tid, der samlet belastning og historiske naturtap blir sett i sammenheng. Mange av inngrepene i kommunene kan i seg selv virke ubetydelige, men mange små inngrep får til sammen store ringvirkninger. Selv om fugler, dyr og annet naturmangfold ikke forsvinner umiddelbart, svekkes gradvis livsbetingelsene over tid. Riktig vurderinger der dette reflekteres er selve kjernen i en bærekraftig natur- og arealforvaltning. Vi viser til vedlegget *Samlet belastning og nasjonale hensyn* for videre diskusjon rundt dette.

Ser man på formålsparagrafen i plan- og bygningsloven står samordningsprinsippet sterkt, uttrykt på denne måten: *planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser*. Forslaget fra departementet er en kraftig svekking av dette, og undergraver et forutsigbart plansystem.

Departementet skriver at § 19-2, fjerde ledd er nødvendig og begrenser det lokale selvstyret. NOF mener det er av avgjørende betydning er at statlige og regionale rammer og kontroll legger føringer i hver enkelt dispensasjonssak. Skal man ta hensyn til avgjørende mål for arealpolitikken i et lengre perspektiv er dette gode redskap, mens det er vanskelig og lite forpliktende å vurdere hver enkelt dispensasjon opp mot regionale og nasjonale mål uten en slik bakgrunn.

- Svekking av lokaldemokratiet og kunnskapsbasert forvaltning

En vridning av utbygginger fra et overordnet planverk til avgjørelser gjennom dispensasjoner innebærer en svekkelse av lokaldemokratiet.

Formålet med plan- og bygningsloven er overordnet sett å *fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*, slik det står uttrykt i formålsparagrafen. For å få dette til er det nødvendig å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for berørte interesser og myndigheter. Økt mulighet til bruk av dispensasjoner svekker kommunens innbyggere mulighet til å påvirke eget lokalsamfunn og komme med innspill. Det er først og fremst gjennom arbeidet med kommuneplanene (arealdel og samfunnsdel) man kan påvirke arealforvaltningen i sin egen kommune. Ofte holdes det folke- og informasjonsmøter ifm. slikt arbeid, og man har gode høringsrunder på forslagene, noe som også legger til rette for meningsutvekslinger i lokal presse. NOF opplever at dette gir oss muligheten til å bidra med verdifull informasjon i kommuner over hele landet. Slike bidrag kommer naturen til gode, men også utbyggere, som får et mer forutsigbart rammeverk for sine prosjekter. I dispensasjonssaker er ikke organisasjoner part, og blir ikke varslet.

NOF ser ikke at økt bruk av dispensasjoner styrker lokaldemokratiet og det sivile samfunn, tvert imot. Forslaget vil imidlertid minke kontrollfunksjonen domstoler og overordnede myndigheter er tiltenkt. Også dette er sentrale elementer i kommunens legitimitet, og en sikkerhetsventil for kommunens innbyggere. Med departementets forslag vil ikke domstolene kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse etter andre punktum, med unntak for tilfeller av myndighetsmisbruk.

Fylkesmannen, som klageinstans, vil kunne prøve skjønnnet etter andre punktum, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd, tredje punktum. Fylkesmannens muligheter til å overprøve kommunens vektlegging av fordeler og ulemper i dispensasjonssaken, blir dermed sterkt begrenset. Forvaltningsprinsippet som tilsier at man skal få prøvd saken sin fra en uavhengig klageinstans opprettholdes, men får liten praktisk betydning, da kommunens «frie skjønn» skal tillegges stor vekt. Resultatet blir følgelig et spill for galleriet, der kommunens vurdering vanskelig kan overprøves.

Fylkesmannens, Sivilombudsmannens og domstolenes kontroll med kommunens dispensasjoner bidrar til å at nasjonale og regionale interesser ivaretas. Viktigst av alt er kanskje likevel at denne kontrollen bidrar til at hovedintensjonen i loven om at arealbruken skal skje i samsvar med kommunens arealplaner følges.

Lytt til EVEPLAN

Vi viser også til forskningsprosjektet EVAPLANs anbefalinger. EVAPLAN skulle se på hvordan den reviderte plan- og bygningsloven fra 2009 fungerte, og konklusjonen var at både naturmangfold og jordvernet ikke ble ivaretatt etter lovens og Stortingets intensjoner.

Anbefalingene fra EVAPLAN (for å få en arealforvaltning i samsvar med Stortingets ønsker) og NOFs råd er sammenfallende. Vi oppfordrer departementet til å følge opp rapporten og gjøre følgende:

- Styrk arbeidet med gode arealplaner. Slik ivaretar man overordnede hensyn og sørger for at man bygger i de minst viktige naturområdene. For å få dette til, bør alle kommuner ha oppdatert kunnskap om naturen i respektive kommuner, f.eks. gjennom utarbeidelse av kommunedelplaner. Kommunene må også ha oppdaterte planer og tilstrekkelig kapasitet og naturfaglig kompetanse.

Dessverre gis det i dag for lett dispensasjon fordi planarbeidet i kommunene ikke er modernisert og i tråd med nye krav, også på miljø. Ikke minst gjelder dette gamle reguleringsplaner.

- Naturmangfold og matjord må få bedre materiell beskyttelse i plan- og bygningsloven. I dag er det få slike i lovverket. Naturmangfoldloven inneholder enda færre slike materielle avgrensninger i naturens favør, og de som er (f.eks. prioritering av arter og utvalgte naturtyper) blir i liten grad brukt. Naturmangfoldloven er først og fremst en prosessuell lov som etter NOFs mening ikke ivaretar naturen godt nok slik den praktiseres i dag.
- Opprett en miljøklagenemnd som kan fungere som et uavhengige kontrollorgan. Slik kan man føre kontroll over at Stortingets ønsker og de rettslige rammene følges.

Avslutning

For å bedre naturforvaltningen må plandelen av plan- og bygningsloven styrkes på bekostning av oppmerksomhet rundt enkeltprosjekter, ikke omvendt. Gjennom lovverket skal man også sikre hensynet til såkalt «myke» verdier som natur, barn og unge, jordvern. m.m. Hovedprinsippene i plan- og bygningsloven om samordning av interessekonflikter, bl.a. gjennom å sikre godt planarbeid forankret i flere forvaltningsledd, må styrkes og ikke svekkes.

Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas, og eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler. Men dagens plan- og bygningslov gir allerede kommunene vide fullmakter til å vedta rettslig bindende planer. Kommunene har dermed stort handlingsrom hva arealbruk angår. Departementets forslag vil gi lokalpolitikere større mulighet til å fravike egne planer og svekket eget planarbeid og legitimitet. Som argumentert for i vårt høringssvar har dette betydelige omkostninger for naturen som også plan- og bygningsloven er ment å beskytte.

Dersom det er slik at man ønsker å gjøre bestemmelsene rundt fasadeendringer o.l. på egen eiendom, ber vi om at departementet gjør dette på andre måter, for eksempel ved å ha to typer dispensasjoner; en for byggesak og en for plan. Forslag til endringer i forskrift om byggesak og byggteknisk forskrift har vært på høring denne sommeren, og justeringer her vil kunne tjene formålet.⁶

For Norsk Ornitologisk Forening

Kjetil Aa. Solbakken

Kjetil Aa. Solbakken, generalsekretær

KOPI:

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet

Partiene på Stortinget

⁶ Høring - Forslag til endringer i forskrift om byggesak og byggteknisk forskrift
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forskrift-om-byggesak-og-byggteknisk-forskrift/id2704574/>

Vedlegg: Samlet belastning og nasjonale hensyn

I dispensasjonssaker fra overordnede arealplaner er det nærmest umulig å gjøre gode vurderinger rundt samlet belastning, og dermed om hvorvidt nasjonale interesser trues. Dette fordi enkeltsaker sjelden faller inn under begrepet. Nasjonale interesser trues *over tid* av en rekke enkeltavgjørelser og dispensasjoner. Hensikten med dette vedlegget er å vise hvordan små inngrep over tid fører til store inngrep.

En opplagt nasjonal interesse er å beholde levedyktige bestander av norske fuglearter, og ivareta områdene og økosystemfunksjonene de er avhengig av. Regjeringas ambisjoner på miljøområdet er bl.a. å forbedre leveforholdene for nær truet og truede arter. For en saksbehandler og kommunepolitiker er det knyttet mange kompliserte vurderinger når det kommer til samlet belastning på fugler og deres leveområder. Enkeltbeslutninger må knyttes opp til beslutninger andre steder i regionen, og sees i en historisk kontekst. Samtidig setter det store krav til økologisk kunnskap og kjennskap til behovene til artene som berøres.

- 1) De fleste fugler nyttiggjør seg av et stort areal gjennom døgnet og året for å dekke sine behov. Hvert individs funksjonsområde vil alltid være større enn den konkrete hekkeplassen. At mange norske hekkfugler er trekkfugler som oppholder seg i utlandet størsteparten av året kompliserer dessuten forvaltningen og oversikten over samlet belastning og trusler.
- 2) Tilstrekkelig tilgang på energiressurser er viktig gjennom hele året for å sikre voksenoverlevelse og hekkesuksess. For trekkende arter gjelder dette ikke minst på rasteplasser under trekket og i overvintringsområdene. Arealforvaltningen spiller en avgjørende, men underkommunisert, rolle for å sikre disse områdene.
- 3) Forståelse for økologi og sammenhenger i naturen er nødvendig for å forvalte fuglebestandene på en god måte. For eksempel er gode rastekområder, som gruntvannsområder (inkludert muddarfjære tørrlagt ved lavvann), av stor betydning for at fuglene skal ha gode forutsetninger for å gjennomføre vellykket hekking i bl.a. skog og fjell.

Det sentrale for arts- og naturforvaltningen er å nå forvaltningsmålene slik de er definert i § 4 og § 5 i naturmangfoldloven. Da må man motvirke en bit-for-bit-svekkelse av naturmangfoldet. Hvis en kommune for eksempel vurderer en søknad om mudringstillatelse i en bløtbunnsområde, må kommunen se hen til tidligere mudretillatelser som berører samme område. Kun godt planarbeid med oppdatert kunnskap kan sikre dette. For å ivareta nasjonale hensyn og disse hensynene er et godt planverk avgjørende, mens økt bruk av dispensasjoner trekker i motsatt, spesielt når kontrollfunksjonene svekkes og de regionale miljømålene og retningslinjene ikke blir trukket inn i saksprosessene. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldlovens § 10 at myndighetene også skal vurdere hvor mange tilsvarende tiltak som kan være aktuelle og hvilken effekt disse tiltakene samlet vil ha på naturmangfoldet. Der det kan bli vanskelig å si nei til et tilsvarende prosjekt fordi man skaper en forventning hos andre interessenter (skaper presedens), kan det tilsi at man sier nei også til det første omsøkte inngrepet, hvis den samlede belastningen av alle forventede inngrep vil bli for stor.

Arealbeslag rundt Nesodden i Oslofjorden – et eksempel på små inngrep som truer nasjonale miljømål

Arealbeslag gjennom lokalisering av båthavner ved verdifulle fugle- og naturområder rundt Nesoddlandet i Indre Oslofjord er et godt eksempel på hvordan bit-for-bit-nedbygging truer overordnede interesser. Lignende forhold finnes flere steder i Østlandsregionen, med Oslo, Bærum, Asker og Ås blant «verstingene».

Rundt Nesoddlandet har gruntvannsområder vært utsatt for nedbygging i lengre tid. Hver for seg har ikke alle arealbeslagene vært like alvorlige, men til sammen utgjør de en stor samlet belastning og truer regionale og nasjonale hensyn.

Kysten av Nesoddlandet er i all hovedsak nokså bratt, med få vik og grunnvannsområder. Generelt går berget rett i sjøen med en marginal strand på landsiden og en smal sone med gruntvannsområder langs land i sjøen, stedvis er det brådypt uten strandsone i det hele tatt. På landsiden er også nedslagsfeltet lite, slik at det er få større bekke- eller elveos med utløp i sjøen. I et fjordøkosystem er gruntvannsområdene der sollyset når ned til bunnen høyproduktive og rike på biomangfold sammenlignet med dypvannsområdene. Spesielt produktive er elveos der det føres ut næring på grunt vann og områder som er langgrunne. De få mudderbukter og større vik, gjerne med elveutløp som finnes, er derfor spesielt verdifulle. Både når det gjelder næringsproduksjon til fjordsystemet, men også som oppvekstområder for fisk og biologisk mangfold.

Med unntak av noen få fiskespisende arter som alke, lomvi, smålom, storlom, som alle opptrer nokså tilfeldig er tettheten av fugler svært lav i dypvannsområdene i fjorden, dog kan ulike måkearter bruke disse områdene. De fleste artene finner mat på grunnene som forekommer spredt i fjorden eller i gruntvannsområdene langs land. Svartand, sjøorre, siland, ærfugl og storskarv finnes ofte i tilknytning til grunnene. Klart størst konsentrasjon av fugler og størst arts mangfold finner vi imidlertid i gruntvannsområdene, og spesielt i mudderbukter der større flater blottlegges eller kan vades ved lavvann. Her er forekommer også storskarv, ærfugl og siland i tillegg til arter som gravand, kvinand, fiskeørn, grågås, knoppsvane, tjeld og strandsnipe. Flere av måkeartene som hettemåke og gråmåke har ofte sine største konsentrasjoner her. I tillegg har flere vadefuglarter på trekk som storspove, rødstilk og flere mer sjeldne trekkfugler sitt eneste mulige matfat i området.

Privatøkonomi, befolkning og fritid er alle områder som har hatt vekst og prioritering de siste tiårene. I takt med dette har antallet fritidsbåter og behovet for båtplasser økt. Båtliv har svært høy status i Norge og oppfattes av de aller fleste som en sunn interesse. Det lille som har vært av negativt fokus har i hovedsak vært knyttet til miljøgifter, villmannskjøring og støy. Tradisjonelt har båthavnene vært lagt i lune vik med lett adkomst for å lette bruken og hindre skader på båtene ved uvær. De fleste anlegg har begynt som enkle båtplasser for et fåtall lokale båter, som etter hvert har blitt modernisert og trinnvis utbygd ettersom samfunnet har krevet flere båtplasser. Resultatet er at båthavnene har blitt store anlegg med parkeringsareal og opplagsplasser.

I tettbefolkede områder har det medført at så å si hver eneste bukt, kile eller vik er beslaglagt for dette formålet. I Oslofjordområdet med høyest befolknings- og båt-tetthet har dette gått svært hardt utover fjordens mest produktive biologiske og leveområder for ender og vadefugler,

slik som gravand, tjeld og rødstilk. Det har vært vanskelig å se at hvert enkelt inngrep er en trussel mot regionale fuglebestander og økologiske funksjoner, og dermed i strid med regionale miljømål.



Fig 3 - Over. Oppegård Båthavn (Google Earth)

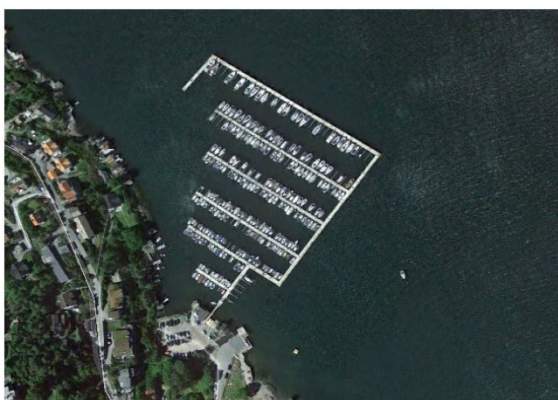


Fig 4 - Venstre. Oksval Båthavn (Google Earth)

Dette er robuste sjøanlegg som ligger eksponert. Store anlegg vil alltid skape debatt. Også disse vil ha forbedringspotensial med hensyn til plassering i naturmiljøet. Særlig er nedbyggingen av utløpet av Gjersjøelva uheldig, men her ligger det nok lang historikk og tidligere tiders bruk bak.



Fig 5 - Båthavna ved utløpet av Årungselta, Bekkevold (Google Earth)

Et grelt eksempel på hvordan det ikke bør gjøres. Her er mudderflater og oset fra Årungselta, som er det eneste området der en elv med litt størrelse renner ut på grunt vann i Bunnefjorden, mudret og fylt ut. Det opprinnelige viktige og rike naturområdet ligger kun igjen som fragmenter.

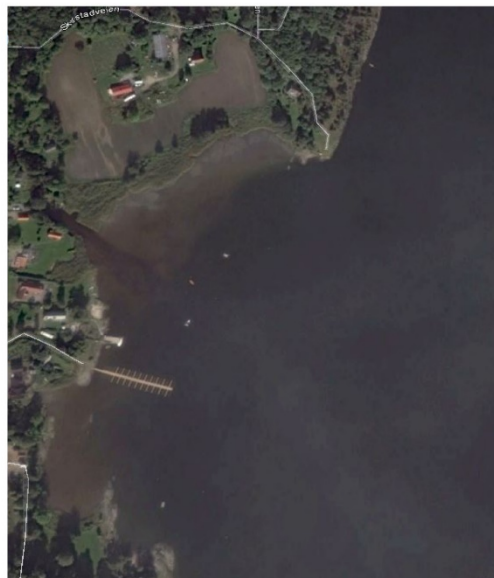


Fig 6 - Venstre. Bonn. Fjordens mest bevarte bukt med mudder (grå områder i sjøen). Fra Google Earth. Den sterkt trafikkerte veien er skjemmende. Av hensyn til naturmiljøet bør båthavna her ikke utvides.

Fig 7 - Høyre. Solbukta med utløpet av Haslumbekken. Fra Google Earth.

Området har store muddervalter med stor fuglerikdom. Som i de fleste andre bukter ligger også her en båthavn. Av hensyn til naturmiljøet bør båthavna her ikke utvides, men flyttes til en mer eksponert strandlinje.



Fig 8 - Venstre. Ursvikbukta med Hellviktangen er et flott tur - og rekreasjonsområde. Fra Google Earth. Den indre del av bukta er her rimelig godt bevart. Båthavna kunne med fordel ha vært trukket lenger ut. I dette fugleparadiset blir moloene i båthavna yndet sitteplass for måker som legger igjen matrester og skit.

Fig 9 - Høyre. Nesoddtangen med båt/buss. Fra Google Earth.

Slike viktige og samfunnnyttige anlegg har naturlig nok høy prioritering. Allikevel har man lyktes å skjerme det flotte naturmiljøet på østsiden til stor glede for fugle- og friluftsliv.

Det kan virke som om utbyggingen av båthavner i Oslofjorden har vært lite samordnet og den totale innvirkningen på enkelte naturmiljøer ikke har vært vurdert. Utbyggingen har foregått gradvis fra de opprinnelige havnene uten videre konsekvensutredning. Slik utbyggingen i dag fremstår er det liten tvil om at den vil være i strid med bærekraftig bruk § 4 -12 i naturmangfoldloven, kanskje særlig §10 som omhandler samlet belastning, dersom all utbyggingen som har vært gjort hadde vært fremmet som ett samlet utbyggingsprosjekt i dag.

Det er liten tvil om at båthavner har en betydelig negativ effekt for endel arter når det legges i gruntvannsområder. Som hekkeområder vil en nedbygging av adkomstområder ofte ødelegge det mulige reirområdet på innsiden av en våtmark. Stor menneskelig trafikk vil også være en betydelig stressfaktor som gjør at mange fuglearter forsvinner som hekkefugler. I selve våtmarken fjernes gode ernæringsområder med steinfyllinger eller arealet mudres. Fødesøk hindres også der båtplassene beslaglegger arealet. Vesentlig er også utslipp av miljøgifter i form av bunnstoff og bensin/oljespill, stedvis også generell forøpling. Særlig de to første faktorene her kan forgifte eller skade fugl. Til sist kommer det at fuglene ofte er uønsket da de skitner til båtene og blant enkelte hevdes å representere en støyplage. Aktiv skremming vekk fra deres "hjem" er derfor et problem for fuglelivet når en båthavn tillates etablert.