Sortland avgir følgende høringsuttalelse til forslag om endringer i plan- og bygningsloven; forbud mot nedbygging av myr.

Sortland kommune vil i det følgende svare ut spørsmål som Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har bedt om særlig innspill på:

1. Bør terskelen for kommunens planskjønn for reguleringsplaner som gjør unntak fra forbudet mot nedbygging av myr være høyere enn ellers, eller bør det følge samme regelverk som ellers, uten krav om klar interesseovervekt?
2. Bør forbudet gjelde all myr, uansett dybde, eller bør det avgrenses til myr dypere enn 30 cm, etter modell av forbudet mot nydyrking av myr?
3. Hvilke konsekvenser vil det ha at et forbud får virkning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft.

Sortland kommune vil avslutningsvis redegjøre for hvordan forslaget til lovendring vil påvirke samspillet mellom kommunens egen virksomhet, næringsliv og dagligliv.

1. Bør terskelen for kommunens planskjønn for reguleringsplaner som gjør unntak fra forbudet mot nedbygging av myr være høyere enn ellers, eller bør det følge samme regelverk som ellers, uten krav om klar interesseovervekt?

Hvordan kommunen utøver sitt planskjønn må sees i sammenheng med kommunens handlingsalternativer. Det kommunale handlingsrommet påvirkes av mange faktorer. Planer blir til ved at summen av fordeler vurderes opp mot summen av ulemper. Altså bruk versus vern. Myr er et av flere hensyn. I det følgende listes opp et utvalg av andre hensyn også som skal vektlegges i planleggingen;

- områder som ikke kan bebygges av hensyn til risiko og sårbarhet slik som; flom, skredfare, havnivåstigning, storulykkevirksomheter, mv.
- jordbruksarealer og kommunens samlede jordressurs som grunnlag for matproduksjon og selvforsyning etter jordloven
- det generelle byggeforbudet langs sjø og vassdrag etter plan- og bygningsloven
- naturmangfold etter naturmangfoldloven
- eksisterende bebyggelse, veier og annen infrastruktur
- hensynet til samisk natur og kulturgrunnlag – reinbeite og flytteleier
- kulturminner og kulturvernområder etter kulturminneloven
- byggeforbud langs vei etter veiloven

Denne opplistingen er ikke uttømmende, men viser noen utvalgte tema som reguleres av særlover, forskrifter, regionale og nasjonale retningslinjer mv.

Utgangspunktet for arealplanleggingen er at kommunen i liten grad definerer rammene for eget handlingsrom. Omfanget av myr i egen kommune er ikke selvvalgt. I Sortland ligger mesteparten av bebyggelsen i et geografisk smalt område mellom fjæra og fjellet. Dette er ikke tilfeldig, det er et resultat av naturgitte forhold som grunnlag for overlevelse. I en historisk kontekst fremstår det som et lite paradoks at grunnlaget for bosettingen nå legges til grunn for byggeforbud.

Ved utforming av lovreguleringer bør lokale variasjoner vektlegges slik at byrden ikke blir uforholdsmessig stor for enkelte kommuner. Dette premisset er i liten grad drøftet i høringsnotatet, eller på annen måte ivaretatt ved utforming av lovforslaget.

At denne høringsuttalelsen viser en viss reservasjon mot lovforslaget slik det foreligger handler ikke om en indre motivasjon for å ta i bruk myr til utbyggingsformål. Det handler om få reelle

handlingsalternativer. For å underbygge denne påstanden refererer vi til en analyse fra 2022 som viste i hvilken grad kommunens arealreserve ligger på myr. Analysen tok utgangspunkt i kommunens vekstområder:

- Myr utgjør myr 60 – 80 % av Sortland sin arealreserve.
- På landsbasis utgjør myr 7,5 % av arealreserven.

I en nasjonal sammenheng har myr ofte blitt brukt til fritidsboliger. Det samme gjelder den nasjonale arealreserven – hvor store myrområder er avsatt til hyttefelt. Sortland har ikke prioritert fritidsboliger, men offentlig tjenesteyting, boliger, næringsliv, landbruk og skogbruk. Dette er utviklingstiltak som i større grad samsvarer lovens forventninger til og kommunal planlegging.

Oppsummert anføres at hensynet til myr må sees i sammenheng med kommunens alternativer for å nå egne utviklingsmål. For Sortland innebærer dette at kommunen i noe omfang bør kunne ta i bruk myr til utbyggingsformål. Terskelen bør være lavere enn vilkåret om at bygging på myr kun tillates dersom det er snakk om «samfunnskritiske formål». For å sikre lovens intensjoner om forutsigbarhet bør overordnet plan, kommuneplanens arealdel, benyttes for å avklare hensynet til myr versus områder for utbygging. Dette er avgjørende for at kommunen skal kunne ivareta sine planoppgaver etter plan- og bygningsloven slik de er opplistet i pbl. *§ 3-1 Oppgaver og myndighet i planleggingen.*

2. Bør forbudet gjelde all myr, uansett dybde, eller bør det avgrenses til myr dypere enn 30 cm, etter modell av forbudet mot nydyrking av myr?
   og
3. Hvilke konsekvenser vil det ha at et forbud får virkning for reguleringsplaner vedtatt før forbudet trer i kraft?

Som det går frem av høringsnotatet finnes det ikke noen regional oversikt i Nord-Norge, eller Sortland som viser omfanget av myr grunnere enn 30 cm. Det vil derfor være krevende å etterleve en slik foreslått differensiering mellom dyp og grunn myr i praksis. Dette fordi variasjoner kan være store, selv innenfor relativt små områder. I og med at omfanget ikke er klarlagt vil man heller ikke kunne gjøre noen treffsikker vurdering av de samlede konsekvensene.



Bildet er tatt er tatt i Sortland og viser at dybden på myra kan ha store variasjoner selv over korte avstander.

Departementet skriver: *«For at forbudet skal bli mest mulig effektivt bør det virke så raskt som mulig. Det kan tilsi at forbudet bør gå foran gjeldende reguleringsplan»*

I Sortland finnes om lag 190 vedtatte reguleringsplaner. I tillegg er om lag 25 reguleringsprosesser påbegynt, men ikke vedtatt. Et lovforbud med tilbakevirkende kraft vil bidra til at Sortland kommune når målet om 55 % reduksjon i utslippene sammenlignet med 1990. Målet om kutt i utslippene er tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel.

Lovforslaget virkning for vedtatte reguleringsplaner vil påvirkes av flere forhold f. eks.:

- om forbudet omfatter kun dyp, eller også grunn myr
- om reguleringsplanen er helt eller delvis realisert, slik som grunnerverv og investeringer i teknisk infrastruktur
- hvor mye myr, eller torv det faktisk finnes innenfor det regulerte området
- om realisering av en reguleringsplan betinger tiltak på tilstøtende myrarealer. Dette kan eksempelvis være adkomstvei, eller grøftetraseer for vann, avløp, overvann, strøm og fiber.

Sortland kommune har ikke ressurser eller økonomiske virkemidler til å analysere dybde og utstrekning av myr for kommunens vel 190 reguleringsplaner samlet, eller hver for seg. Følgelig kan ikke kommunen gjøre en treffsikker vurdering av effekten et forbud vil få dersom det tilsidesetter samtlige vedtatte reguleringsplaner.

Det er imidlertid klargjort at forslaget vil bryte med et viktig forvaltningsprinsipp som går fremgår av formålsparagrafen i plan- og bygningsloven. Formålsparagrafen presiserer at planer og vedtak skal sikre forutsigbarhet. Hvordan intensjonen om forutsigbarhet skal sikres er utdypet i andre lovbestemmelser som avklarer rettsvirkningen av planer. Hensynet til forutsigbarhet gir også begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse. Dette for å unngå «omkamper» når kommunen skal lage reguleringsplaner med hjemmel i overordnet plan - kommuneplan. Et generelt byggeforbud, med virkning for eksisterende reguleringsplaner, kan bli oppfattet som en slik omkamp.

Flytting av dispensasjonsmyndighet til regionalt, eller statlig organ.

Formannskapslovene av 1837 la grunnlaget for den moderne norske kommunestrukturen. Hensikten var å innføre det lokalt selvstyre i byer og bygder. Formålet var at kommunene og innbyggerne skulle få større innflytelse i lokale saker – altså å fremme lokalt selvstyre - lokaldemokratiet. Etter hvert har formannskapslovene blitt opphevet og erstattet av kommuneloven. Kommuneloven følger opp og presiserer det konstitusjonelle grunnlaget for lokaldemokratiet slik vi kjenner det i dag.

Å flytte dispensasjonsmyndigheten til et statlig ikke-folkevalgt organ vil kunne tilsidesette lokal kunnskap, innflytelse og demokratiutøvelse i saker som i vesentlig grad vil kunne påvirke kommunens egne utviklingsmål. Sortland kommune anbefaler at dispensasjonsmyndigheten etter plan- og bygningsloven ikke flyttes, men forblir hos kommunen.

Byggeforbudets omfang

I det følgende listes opp noen av tiltakene som vil bli vil omfattet av byggeforbudet:

Gangveier, kjøreveier, driftsbygninger i landbruket, næringsbygg, boliger, garasjer, idrettshall, bygg for offentlig tjenesteyting, tekniske anlegg, grøfter, drenering, lagring av masse, tilrettelegging for bevegelseshemmede og klopper. Disse tiltakene vil bli forbudt å realisere på myr. Eventuelt unntak fra forbudet forutsetter «klar overvekt av interesser». Dette er et vilkår som, jf. høringsnotatet, kun oppfylles i de tilfeller hvor tiltaket defineres som et samfunnskritiske tiltak.

Balansegangen – nasjonale hensyn og lokale utviklingsmål

At kommunen til en viss grad er herre i eget hus bidrar til å finne omforente løsninger i samarbeid med statsforvaltningen. Summen av lovpålagte hensyn som skal sikres i arealplaner, bidrar til å begrense det kommunale handlingsrommet. Samtidig er det viktig at nasjonale at hensyn blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte – da kan en lovregulering være hensiktsmessig.

For at denne balansegangen mellom lokale utviklingsmål og statlige føringer skal fungere må kommunen beholde en viss autonomi som gir grunnlag for selvstendige vurderinger og skjønnsutøvelse.

Dersom lovforslaget blir vedtatt vil det kommunale handlingsrommet bli betydelig mindre. En kommune som Sortland, som har vesentlige myrarealer, vil få begrensede reelle muligheter til å gjøre egne valg for å nå egne utviklingsmål.

Sortland kommune vurdere lovforslaget sin virkning for det lokale selvstyret, som vesentlig. Dette kan bidra til at kommunelovens intensjon, om at kommunen skal ha en viss autonomi, blir svekket.

Oppsummering og konklusjon

Et generelt byggeforbud på myr vil med sikkerhet bidra positivt til å nå lokale og nasjonale mål om reduksjon i utslipp av klimagasser. Det vil også bidra til å bevare biologisk mangfold og sårbare økosystemer på og nært myr. Den flomdempende effekten myra har ved snøsmelting og store

nedbørsmengder vil også bevares. Dersom byggeforbudet skal gjelde foran gjeldende reguleringsplaner, vil dette forsterke effekten av forbudet og underbygge intensjon bak lovforslaget.

Som med all planlegging er kutt i utslipp av klimagasser et av flere hensyn. Sortland kommune legger til grunn det retoriske spørsmålet - om målet helliger middelet? Etter en samlet vurdering har administrasjonen konkludert med forslagets hensikt og effekt ikke kan rettferdiggjøre konsekvensene. Lovforslagets konsekvenser vil med sannsynlighet bidra til å undergrave lovens formål om forutsigbarhet. Lovforslagets virkning for vedtatte planer vil medføre usikkerhet for hvordan forvaltningen, næringsliv, grunneiere og andre berørte parter skal forhold seg til vedtatte planer. Et slikt grep vil etter kommunens vurdering, ikke bare være juridisk tvilsomt, men også medføre et paradigmeskifte i hvordan plansystemet skal fungere.

Sortland er ufrivillig avhengig av å kunne disponere myr til utbyggingsformål i en viss utstrekning for å ivareta de lovpålagte oppgavene slik de går frem av plan- og bygningsloven § 3.1.
Sortland kommune vil derfor:

- anbefale at plan- og bygsningsloven beholdes uendret og at hansynet til myr vurderes i sammenheng med revisjon av kommuneplanens arealdel.
- fraråde innføring av lovforslaget – byggeforbud på myr.
- praksis for jord- og skogbruksnæringen beholdes uendret slik at regionens ressursgrunnlag kan realiseres

Subsidiært anbefales at:

- byggeforbudet ikke gis virkning for gjeldende reguleringsplaner
- byggeforbudet avgrenses til kun å gjelde mindre aktverdige formål, slik som fritidsboliger
- de kumulative vilkårene for dispensasjon beholdes uendret
- dispensasjonsmyndigheten beholdes i kommunen
- jord- og skogbruksnæringen må gis anledning til å realisere verdiene som ligger i regionens ressursgrunnlag, uten unødig byråkrat slik som krav om reguleringsplan