



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge

Dokument nr. 3:11 (2006–2007)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 27 781 329

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjoner@dss.dep.no
www.publikasjoner.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-82-7

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer
Foto: Kerstin Mertens/Samfoto - Tore Wuttudal/NN/Samfoto - Asle Hjellbrekke/NN/Samfoto

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge

Dokument nr. 3:11 (2006–2007)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:11 (2006–2007)
*Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og areal-
disponering i Norge.*

Riksrevisjonen, 3. juli 2007

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	8
2.1	I hvilken grad er arealstatus og arealutvikling i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering?	8
2.2	I hvilken grad brukes det kommunale plansystemet slik at målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering kan nås?	11
2.3	I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet sitt styrings- og samordningsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering?	13
2.4	Oppsummering	15
3	Riksrevisjonens bemerkninger	16
4	Miljøverndepartementets svar	18
5	Riksrevisjonens uttalelse	20
	Vedlegg: Rapport	23

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge

1 Innledning

Bærekraftig utvikling er satt som mål for verdenssamfunnet gjennom en rekke internasjonale prosesser i regi av FN.¹ Begrepet defineres som *en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov.*² Norge har forpliktet seg til å følge opp de internasjonale målene i den nasjonale politikken.³ Det nasjonale målet om en bærekraftig utvikling stiller blant annet krav til miljøkvaliteter som er nødvendig for å sikre at menneskenes livsgrunnlag blir opprettholdt på kort og lang sikt.⁴

Målet om en bærekraftig utvikling har vært overordnet for norsk areal- og ressursforvaltning siden tidlig i 1990-årene. En bærekraftig arealforvaltning innebærer en arealplanlegging og arealdisponering som bidrar til en bærekraftig utvikling. Arealer er en begrenset ressurs som skal forvaltes langsiktig. ”Føre var”-prinsippet og prinsippet om at naturens tålegrenser ikke må overskrides, skal legges til grunn for forvaltningen, og miljø skal innarbeides som premiss i all arealdisponering. Dette innebærer at arealutnyttelsen først kan bestemmes etter at konsekvensene for miljø, naturressurser og samfunn er vurdert.

De nasjonale målene kommer blant annet til uttrykk i St.meld. nr. 31 (1992–93), St.meld. nr. 29 (1996–97), St.meld. nr. 23 (2001–2002) og i behandlingen av stortingsmeldingene om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.⁵ I behandlingen av St.meld. nr. 21 (2004–2005)

slår energi- og miljøkomiteen fast at en nasjonal arealpolitikk er grunnleggende for å oppnå en bærekraftig forvaltning.⁶ I denne undersøkelsen legges det derfor til grunn at en langsiktig og helhetlig forvaltning av arealressursene er en forutsetning for en økologisk, økonomisk og sosial bærekraftig utvikling på lang sikt.

Miljøverndepartementet har ansvaret for å iverksette, samordne og følge opp regjeringens *nasjonale miljøpolitikk* slik at målet om en bærekraftig utvikling nås innenfor arealplanleggingen og arealdisponeringen.⁷ For å sikre at målene om en bærekraftig arealdisponering nås, må arealplanlegging skje innenfor alle sektorer og på alle forvaltningsnivåer. Miljøverndepartementet er overordnet planmyndighet og skal i samarbeid med andre departementer utvikle og formidle nasjonale mål for planlegging i fylker og kommuner.⁸ Dette forutsetter at Miljøverndepartementet bidrar til at de nasjonale målene og den statlige oppfølgingen samordnes med andre sektordepartementer både på nasjonalt og på regionalt nivå. Miljøverndepartementet har også et oppfølgingsansvar overfor kommunene og fylkeskommunene og skal påse at arealplanleggingen blir gjennomført og fører til en arealdisponering som er i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger.⁹

Plan- og bygningsloven, som er en sektorovergripende lov, er det mest sentrale virkemiddelet for å oppnå en bærekraftig arealutvikling. Loven gir kommunene myndighet til å utarbeide juridisk bindende arealplaner som skal styre arealdisponeringen i hver enkelt kommune. Etter loven skal det utarbeides planer for bruk og vern av ressurser og utbygging slik at arealbruken og bebyggelsen blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.¹⁰

1) Begrepet ble for alvor satt på den internasjonale dagsordenen av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling gjennom rapporten *Vår felles framtid* fra 1987, og senere gjennom FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992.

2) St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.

3) Innst.S. nr. 160 (1992–93) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.

4) Innst.S. nr. 160 (1992–93), videreført i St. meld. nr. 58 (1997–97).

5) St.meld. nr. 8 (1999–2000), Innst.S. nr. 256 (1999–2000); St.meld. nr. 24 (2000–2001), Innst.S. nr. 295 (2000–2001); St.meld. nr. 25 (2002–2003), Innst.S. nr. 46 (2003–2004); St.meld. nr. 21 (2004–2005), Innst.S. nr. 228 (2004–2005).

6) Innst.S. nr. 228 (2004–2005).

7) St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport og St.meld. nr. 58 (1996–97).

8) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

9) Plbl § 13.

10) Plbl § 2.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt nasjonale ansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Følgende forhold er vurdert:

- i hvilken grad arealstatus og arealutvikling i Norge er i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering
- i hvilken grad det kommunale plansystemet brukes slik at målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering kan nås
- i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt styrings- og samordningsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Miljøverndepartementet i brev av 30. mars 2007. Departementet har i brev av 30. april 2007 avgitt uttalelse til rapporten. Merknadene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Revisjonskriteriene er utledet fra sentrale stortingsdokumenter, lover (med forarbeider), stortingsmeldinger, departementets rundskriv og retningslinjer som omhandler arealplanlegging.

Statistisk sentralbyrå og Norsk institutt for skog og landskap har på oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomført analyser av utbyggingsaktiviteten i Norge. Ut fra tilgjengelige data er det utarbeidet analyser som gir oversikt over arealstatus og arealutvikling på en rekke ulike områder. Samlet gir dette indikasjoner på hvorvidt arealutviklingen i Norge er i overensstemmelse med viktige nasjonale målsettinger. Norsk institutt for skog og landskap har i tillegg gjennomført en analyse av kommunale planer og dispensasjoner i tolv kommuner. Det er innhentet data fra KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING (KOSTRA) om den kommunale arealplanleggingen.

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets fylkesmannsembeter og fylkeskommuner. I tillegg er det gjennomført intervjuer med Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn. Det er også gjennomført intervjuer med et

utvalg kommuner, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, fylkeslandbruksstyrer og regionale statsetater (Statens vegvesen, Norges vassdrags- og energidirektorat og Fiskeridirektoratet).

Datainnsamlingen i undersøkelsen ble avsluttet i oktober 2006.

2.1 I hvilken grad er arealstatus og arealutvikling i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering?

Undersøkelsen viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering. Dette er mål som i hovedsak har ligget fast som en del av arealpolitikken siden begynnelsen av 1990-årene.¹¹ Norges arealer skal forvaltes slik at natur- og kulturmiljøer, landskap og viktige kvaliteter i omgivelsene blir tatt vare på i hele landet. I tillegg skal by- og tettstedsutviklingen være basert på planleggingsprinsipper som er areal- og energibesparende. I undersøkelsen stilles det spørsmål om Miljøverndepartementet har utviklet tilstrekkelige systemer for å følge opp at utviklingen går i en bærekraftig retning, og om kunnskapen knyttet til utviklingen er tilstrekkelig for å kunne sette inn hensiktsmessige virkemidler på området.

I undersøkelsen er nedbygging av areal som følge av bygninger og byggeaktivitet analysert.¹² Denne bebyggelsen fører også med seg nedbygging av arealer til veger og annen infrastruktur. I perioden 1985–2005 har areal som er nedbygd av bygninger økt med 26 prosent.¹³

Undersøkelsen avdekker en økning i nye fritidshus i en rekke områder som skal ivaretas gjennom arealplanleggingen og i arealdisponeringen. Antall fritidshus har økt med 21 prosent i perioden 1985–2006 og øker mer enn alle andre bygningstyper. Fritidshus dekker et like stort areal som halvparten av det samlede tettstedsarealet i Norge. Tre av fire fritidshus blir bygd utenfor eksisterende byggeområder.

11) Jf. bl.a. St.meld. nr. 31 (1992–93) og Innst. S. nr. 237 (1992–93), St.meld. nr. 29 (1996–97) og Innst. S. nr. 219 (1996–97), St.meld. nr. 23 (2001–2002) og Innst. S. nr. 246 (2001–2002), samt etterfølgende Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand: St.meld. nr. 8 (1999–2000), St.meld. nr. 24 (2000–2001), St.meld. nr. 25 (2002–2003) og St.meld. nr. 21 (2004–2005).

12) Det er knyttet usikkerhet til tilgjengelige data for areal nedbygd av veger og samferdsel over tid. Dette er årsaken til at utviklingen vises i form av bygninger og byggeaktivitet.

13) I dag er totalt 2600 km² av Norges landareal fysisk nedbygd av veger, bygninger og annen samferdsel. Veger står alene for i alt 81 prosent av det nedbygde arealet.

Miljøverndepartementet påpeker imidlertid at ikke enhver utbygging utenfor eksisterende områder nødvendigvis er uønsket. For å vurdere om dagens fritidshusbygging er i tråd med målet om en bærekraftig utvikling, må, ifølge departementet, vurderinger av behovet for næringsutvikling og hvor sårbare naturområdene er, også vektlegges.¹⁴

Utbyggingsmønsteret i områder som skal ivaretas

Fortsatt reduksjon av store sammenhengende naturområder

Store sammenhengende naturområder har i lengre tid vært ansett som spesielt verdifulle, og det er et mål å beskytte områdene mot nedbygging. Undersøkelsen viser at disse naturområdene fortsatt reduseres som følge av vegbygging, andre tyngre tekniske inngrep og oppføring av bygninger – først og fremst fritidshus. Dette er en indikasjon på at områdenes verdi for friluftsliv og naturopplevelse og som leveområde for flere arter reduseres.

Økt bygging på snauffjellet og i skoggrensa

Snauffjellet og skoggrensa er ansett som spesielt sårbare og verdifulle områder for friluftsliv, biologisk mangfold og naturlandskap, hvor det skal tas spesielle hensyn i arealdisponeringen. Undersøkelsen viser at byggingen på snauffjellet og i skoggrensa har økt med om lag 25 prosent fra 1985 til 2005.

Fortsatt nedbygging av strandsonen

Ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse¹⁵ av bygging i 100-metersbeltet langs kysten understreket flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var nødvendig med en nøye oppfølging av både dispensasjonspraksis og planpraksis i 100-metersbeltet.¹⁶ Undersøkelsen som nå er gjennomført viser at det, på tross av et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet¹⁷ og rikspolitiske retningslinjer for Oslofjordregionen,¹⁸ ikke kan registreres noen oppbremsing av byggingen i strandsonen. I noen fylker har byggeaktiviteten i strandsonen vært høyere

etter 1995 enn i perioden 1985–1995. I området fra Østfold til Hordaland er i dag mer enn halvparten av fastlandets kystlinje mindre enn 100 m fra bygninger. Nedbyggingen har bidratt til å redusere tilgjengeligheten for allmennheten og øke presset på strandsonen.

Nedbygging av vassdragene

Vassdragsbeltet er ansett som viktig for biologisk mangfold, friluftsliv og natur- og kulturlandskap. Gjennom rikspolitiske retningslinjer blir det fastslått at inngrep spesielt skal unngås i de vernede vassdragene.¹⁹ Undersøkelsen viser en økning i byggingen langs vassdragene i perioden 1985–2006, selv om det har vært et mål å begrense byggeaktiviteten nær alle vassdrag. Økningen har vært om lag like stor langs de vernede vassdragene som for vassdragene samlet.

Nedbygging av viktige verdier som skal ivaretas

Undersøkelsen viser at arealutviklingen ikke bidrar til å ivareta biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser og kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer slik Stortinget har forutsatt.²⁰ Det framgår også at det mangler nasjonal oversikt over hvilke konsekvenser dagens arealforvaltning har for verdiene som skal ivaretas.

Som utbyggingsmønsteret i områder som skal ivaretas viser, foregår det en nedbygging i store sammenhengende naturområder, snauffjellet og skoggrensa, strandsonen og vassdragsbeltet. Disse områdene er viktige for friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer og det biologiske mangfoldet. Nedenfor presenteres flere analyser som viser hvordan disse verdiene påvirkes av arealutviklingen. I tillegg presenteres analyser som viser nedbygging i områder med produktive jordressurser.

Økt nedbygging i områder av stor verdi for biologisk mangfold

Undersøkelsen viser at det foregår en kontinuerlig reduksjon og oppsplitting av større sammenhengende leveområder for planter og dyr som følge av vegbygging og spredt bebyggelse.

14) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

15) Dokument 3:7 (2001–2002)

16) Innst. S. nr. 179 (2001–2002) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

17) Jf. plan- og bygningsloven § 17-2.

18) Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen

19) Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag

20) St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk, jf. Innst. S. nr. 219 (1996–97), St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001), St.meld. 39 (2000–2001) Friluftsliv, jf. Innst. S. nr. 114 (2001–2002)S og St.meld. nr. 42 (2000–2002) Biologisk mangfold, jf. Innst. S. nr. 206 (2001–2002) og St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

Undersøkelsen viser også at det ikke skjer noen reduksjon av byggeaktiviteten i eller nær *villreinområdene*.²¹ Etter 1995 har aktiviteten økt, og fritidshus utgjør en stadig større andel av byggene. Det er særlig *aktivitetene* i områdene som følge av bebyggelsen som skaper vanskelige levekår for villreinen.

Det bygges også mer i nærområdene til de vernede områdene enn tidligere. Denne randsonen er vesentlig for ivaretagelse av verdiene i verneområdene, og utbyggingsmønsteret her influerer på de vernede områdene. Det framgår også at kommunale kartlegginger av biologisk mangfold har hatt liten effekt på utbyggingsmønsteret i de områdene som er registrert som verdifulle for biologisk mangfold.²²

Manglende nasjonale data for ivaretagelse av friluftsverdier

Stortinget har lenge vektlagt friluftsliv som en sentral verdi for å nå målet om en bærekraftig arealutvikling. Undersøkelsen avdekker at det ikke foreligger tilfredsstillende nasjonale data for hvordan verdifulle områder for friluftsliv påvirkes av dagens utbyggingsmønster. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål i undersøkelsen om friluftsverdiene blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte i dagens arealforvaltning.

Kulturminner og kulturmiljøer reduseres

I en bærekraftig arealdisponering skal det tas spesielt hensyn til kulturminner og kulturmiljøer. Undersøkelsen viser at kulturminner og kulturmiljøer reduseres. På bakgrunn av eksisterende datagrunnlag er det imidlertid ikke mulig å vurdere om dette skyldes arealplanleggingen og arealutviklingen eller andre forhold. Når kulturminnene og kulturmiljøene reduseres og går tapt, kan det imidlertid stilles spørsmål om disse verdiene burde ivaretas på en bedre måte i arealforvaltningen.

Produktive jordressurser og kulturlandskap bygges ned

Ivaretagelse av produktive jordressurser og kulturlandskap har i lang tid vært et prioritert mål i areal- og miljøpolitikken. Det framgår i undersøkelsen at det er usikkerhet knyttet til rapporteringen på nasjonalt nivå som viser i hvor stor grad jordbruksjorda blir bygd ned. De regionale analysene i denne undersøkelsen viser en jevn

økning i andel bygninger som settes opp på dyrket mark.

Undersøkelsen viser videre at registreringene av Norges viktigste kulturlandskap ikke er standardisert, og at store regionale forskjeller gjør det vanskelig å bruke kartleggingene på aggregert nivå. Nedbyggingen av dyrket mark er imidlertid en indikasjon på at kulturlandskapet også reduseres. Det kan derfor stilles spørsmål om jordressursene og kulturlandskapet blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte i arealforvaltningen.

Arealbruk i byer og tettsteder

Stortinget har vektlagt prinsippet om *arealøkonomisering* som viktig for by- og tettstedsutvikling og framhevet *fortetting* som et sentralt virkemiddel. Fortetting innebærer bedre utnyttelse av allerede åpnete utbyggingsområder for å minimere behovet for naturinngrep. Hensynet til fortetting skal veies mot andre hensyn, deriblant ivaretagelse av grøntarealer og vitale lekearealer.

Et annet sentralt prinsipp er *samløkalisering*, som kan bidra til å redusere transportbehovet. Dette kan blant annet skje ved å konsentrere ulike funksjoner (som bolig og næring) i sentrumsområdet. Stortinget har også uttrykt behov for at det legges mer vekt på oppfølging av rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Det er et viktig prinsipp at utbyggingsmønsteret skal utformes slik at transportbehovet minskes. I tillegg skal bosettingsmønsteret utformes slik at det gir et godt grunnlag for kollektivdekning.

Eksisterende miljøstatistikk viser at forurensningssituasjonen i byer og tettsteder fortsatt er et problem, og at biltrafikken står for en betydelig andel av forurensningen. Utslipp av klimagasser i kommunene har økt med 13 prosent siden 1991. Lokal luftforurensning er fortsatt et problem i de fleste større byene, og støyplager som følge av vegtrafikk fortsetter å øke.

Undersøkelsen viser at arealøkonomiseringen i byer og tettsteder bare i begrenset grad er forbedret slik at målene på området kan realiseres. Tettstedsarealet i Norge økte med 10 prosent i tidsperioden 1985–2005. Den største veksten har funnet sted etter 1995, samtidig som andelen boligbygging innenfor eksisterende tettstedsgrænse har vært lavere enn i foregående tiår. Det foregår også en gradvis nedbygging av åpne arealer som er potensielle rekreasjonsområder i byer og tettsteder.

21) Sikring av villreinsens leveområder er framhevet som et viktig mål av Stortinget (St.meld. nr. 21 (2004–2005)). Norge er det eneste landet i Europa med intakte økosystemer med bestander av villrein og har følgelig internasjonale forpliktelser til å ivareta villreinstammen.

22) Basert på undersøkelser i ti kommuner.

Byer med mer enn 100 000 innbyggere opplever en økning i befolkningstetthet innenfor tettsteds-grensene, og andelen bosatte i hovedsentrumssonen øker i de fleste større byer. Byer og tettsteder med mindre enn 100 000 innbyggere har imidlertid en nedgang i befolkningstetthet, noe som viser at boligbyggingen i mindre grad skjer som fortetting.

På bakgrunn av dette stilles det spørsmål om det i arealplanleggingen og arealdisponeringen i tilstrekkelig grad tas hensyn til de prinsippene som Stortinget har vektlagt for utviklingen av byer og tettsteder.²³

2.2 I hvilken grad brukes det kommunale plan-systemet slik at målet om en bærekraftig areal-planlegging og arealdisponering kan nås?

I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) peker et flertall i energi- og miljøkomiteen på at plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging må brukes aktivt i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling.²⁴

Miljøverndepartementet har ansvaret for at målene som settes på nasjonalt nivå, følges opp i den kommunale planleggingen.²⁵ Departementet skal føre tilsyn med at plikten til løpende kommuneplanlegging blir overholdt.²⁶

Mangelfull utarbeidelse og revisjon av kommunale planer

Kommunene skal utføre løpende kommunal planlegging, og hver kommune skal utarbeide en *kommuneplan*. Den langsiktige delen av kommuneplanen består av to deler: en *samfunnsdel* og en *arealdel*. Planleggingen skal bidra til en langsiktig og helhetlig bærekraftig arealdisponering. Minst én gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere om det er nødvendig å revidere kommuneplanen.

Undersøkelsen viser at kommunene samlet sett ikke utarbeider og reviderer kommuneplanens samfunnsdel og arealdel slik at en helhetlig og langsiktig arealplanlegging kan sikres. Det er

også en del kommuner som ikke har utarbeidet kommuneplanens areal- og samfunnsdel, og det er mange kommuner som har gamle planer. Det kommer fram i undersøkelsen at kommuneplanens samfunnsdel i liten grad benyttes som verktøy i arealplanleggingen. Det er også utfordrende for mange kommuner å se samfunnsplanleggingen og økonomiplanleggingen i sammenheng med arealplanleggingen. Miljøverndepartementet har i intervju vist til at det er utfordrende å få kommunene til å utarbeide og revidere *kommuneplanens arealdel*.

I tillegg har Miljøverndepartementet opplyst i intervju at det vedtas planer i strid med nasjonale miljømål. Mange kommuner prioriterer arbeidet med å etablere mer detaljerte planer framfor å drive overordnet planlegging, blant annet som følge av begrensede ressurser. Undersøkelsen viser at den kommunale arealplanleggingen i økende grad domineres av private interesser og enkeltplaner, og at kommunene bruker hovedvekten av planressursene på å behandle private planforslag.²⁷

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for forvaltningen og utbyggingen i kommunene.²⁸ Undersøkelsen viser at kommuneplanens arealdel ikke i tilstrekkelig grad er styrende for arealutviklingen i kommunene. Det kan stilles spørsmål om den kommunale arealplanleggingen i tilstrekkelig grad bidrar til at arealutviklingen går i en bærekraftig retning.

Reguleringsplanene skal utarbeides i henhold til kommuneplanens arealdel, slik at utviklingen skjer innenfor en helhetlig ramme.²⁹ Det kan unntaksvis gis dispensasjoner fra planer dersom det foreligger særlige grunner etter plan- og bygningsloven § 7. Undersøkelsen viser at det bygges i strid med kommuneplanens arealdel både som følge av reguleringsplaner og gjennom dispensasjoner. Det er store variasjoner mellom kommunene. Videre viser undersøkelsen at det i langt større grad enn det som kan regnes som en unntaksvis dispensasjonspraksis, gis dispensasjo-

23) St.meld. nr. 31 (1992–93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken, jf. Innst. S. nr. 237 (1992–1993), St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk, jf. Innst. S. nr. 219 (1996–97) og St.meld. nr. 23 (2001–2001) Om bedre miljø i byer og tettsteder, jf. Innst. S. nr. 246 (2001–2002).

24) Innst. S. nr. 150 (1997–98) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida.

25) Plan- og bygningsloven § 13.

26) Plan- og bygningsloven § 19-1 og 20-1.

27) Om lag 72 prosent av reguleringsplanene som vedtas, er utarbeidet av private forslagsstillere.

28) Plan- og bygningsloven § 20-6.

29) Det kan utarbeides kommunedelplaner for enkelte deler av kommunen, men det anbefales at også bruken av kommunedelplaner bør ses i sammenheng med kommuneplanens arealdel, som gjelder for hele kommunen. Kilde: Kommuneplanens arealdel - Veileder, Miljøverndepartementet, 2001.

ner i verdifulle områder som 100-metersbeltet, LNF-områder³⁰, byggeforbudssoner langs vassdrag og bevaringsområder for kulturminner.

Miljøverndepartementet påpeker også at plan- og bygningsloven legger opp til et hierarkisk system hvor en helhetlig overordnet planlegging skal ligge til grunn for de mer detaljerte planene og deretter utbyggingsvedtakene. Departementet framhever at loven også har en fleksibilitet for å ivareta de raske svingningene, både teknisk, økonomisk og politisk, som kjennetegner et moderne samfunn. Det vises til at plan- og bygningsloven åpner for stor grad av skjønnsutøvelse ved utarbeidelse av kommunale planer.³¹

Plan- og bygningsmyndighetene skal etter plan- og bygningsloven stanse og fjerne utbyggingsvirksomhet som det ikke er gitt tillatelse til å gjennomføre.³² Undersøkelsen indikerer at ulovlig byggevirksomhet er et utbredt problem, spesielt langs kysten, og at det er lite kapasitet til å følge opp lovens intensjoner om å stanse og fjerne ulovlig byggevirksomhet. Dette svekker planleggingsystemet som virkemiddel.

Det finnes ikke noen *nasjonal* oversikt over om reguleringsplanene er utarbeidet i henhold til kommuneplanens arealdel, eller i hvor stor grad det gis dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel. Undersøkelsen viser at det i liten grad innhentes kunnskap om hvordan de overordnede planene, detaljplanene og dispensasjonene påvirker de nasjonale målene for en bærekraftig arealutvikling. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad kan dokumentere hvordan arealplanleggingen og dispensasjonspraksisen påvirker målene for en bærekraftig arealutvikling.

Svakheter ved regionale og statlige myndigheters oppfølging av kommunal planlegging

Miljøverndepartementet har det nasjonale ansvaret for at arealplanleggingen og arealdisponeringen blir gjennomført i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger, og for at kommunene får tilstrekkelig oppfølging til at målene for arealplanleggingen og arealdisponeringen kan nås. I undersøkelsen stilles det spør-

mål om Miljøverndepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å gjøre kommunene i stand til å utføre sine oppgaver innenfor arealplanleggingen slik at målet om en bærekraftig arealdisponering kan nås.

Et virkemiddel i arealforvaltningen er statlige organers deltakelse i den kommunale planleggingen gjennom samarbeidsplikt, samråd og medvirkning. Fylkeskommunene, fylkesmennene og regionale statlige etater er med hjemmel i plan- og bygningsloven pålagt å bidra i planprosessen. Undersøkelsen viser flere svakheter ved de regionale og statlige myndigheters oppfølging av det kommunale planarbeidet. Fylkesmennene og fylkeskommunene gir kommunene bistand i konkrete plansaker, men følger ikke i tilstrekkelig grad opp plansystemet helhetlig overfor kommunene. Dette gjelder for eksempel om planleggingen i kommunen som helhet er tilstrekkelig overordnet og om de planene som utarbeides i stor nok grad følger de nasjonale føringene.

Miljøverndepartementet oppgir i intervju at departementet i hovedsak har lagt vekt på at kommunene skal utarbeide arealplaner, og at en i mindre grad har fulgt opp planenes innhold og kvalitet. Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet ikke har noe virkemiddel for løpende kvalitetsvurdering av kommunale planer, med unntak av den kvalitetskontrollen som ligger i at fylkesmennene går gjennom planene og eventuelt fremmer innsigelse. Selv om regionale instanser bistår i arealsaker, viser undersøkelsen at de regionale instansene mener det kan være behov for bedre oppfølging av detaljerte planer, dispensasjonssaker og ulovlig bygging, slik at legitimiteten til de overordnede planene opprettholdes i kommunene.

Undersøkelsen viser også at kommunene har stort behov for kompetanseheving, og at det er krevende for det regionale nivået å dekke dette behovet. Manglende avklaringer mellom sektorene på nasjonalt nivå blir også pekt på som et problem som fører til at kommunene mottar motstridende signaler fra regionale og statlige instanser i planprosessen.

Bruk av innsigelse – et effektivt virkemiddel

Fylkeskommunen, fylkesmannen og regionale statlige instanser kan varsle om innsigelse dersom kommuneplanene utformes på en måte som er i strid med regionale og nasjonale føringer. Dersom kommunene ikke tar dette til følge, blir

30) Landbruk, natur og friluftsområder er en egen områdekategori i kommuneplanens arealdel.

31) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

32) Byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

det mekling. Kommer man ikke fram til en løsning i en mekling, blir saken sluttbehandlet i Miljøverndepartementet.

Undersøkelsen viser at *innsigelsesinstituttet*, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Miljøverndepartementet har imidlertid opplyst i intervju at planer kan bli vedtatt i strid med nasjonale mål. Det kan derfor stilles spørsmål om regionale myndigheter benytter innsigelsesinstituttet i tilstrekkelig grad for å sikre nasjonale interesser i den kommunale planleggingen.

Undersøkelsen viser at planaktørene regionalt oppfatter at Miljøverndepartementets avgjørelser i innsigelsessaker skaper usikkerhet om hvordan innsigelsesinstituttet skal praktiseres regionalt. Avgjørelser tatt av departementet kan føre til at regionale myndigheter endrer praksis når det gjelder å gi innsigelse senere. Miljøverndepartementet oppgir i intervju at dette ikke nødvendigvis er intensjonen fra departementets side. Dette kan imidlertid føre til at regionale myndigheter ikke gir innsigelse i liknende saker, selv om for eksempel fylkesmennene mener at saken er i strid med nasjonale mål. I undersøkelsen stilles det spørsmål om Miljøverndepartementets håndtering av innsigelsessaker svekker bruken av innsigelse som virkemiddel, og om departementets avgjørelser og formidling av avgjørelsene til regionalt nivå i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivarettatt i arealplanleggingen.

2.3 I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet sitt styrings- og samordningsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering?

Samordning i miljøforvaltningen og med andre sektorer

Arealplanlegging gjennomføres på tvers av flere sektorer og i et samspill mellom stat, fylke og kommune. Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89)³³ skal Miljøverndepartementet sørge for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp de miljøvernpolitiske målene på alle nivåer og for ulike sektorer.

Undersøkelsen indikerer at det ikke er tilstrekkelig samordning og samhandling internt i Miljøverndepartementet, blant annet fordi avdelingene i for liten grad er involvert i hverandres saksområder. Det framgår av undersøkelsen at departementets fagavdelinger i for liten grad har tatt i

bruk arealplanlegging som virkemiddel for å ivareta egne målområder.

Undersøkelsen viser videre at Miljøverndepartementets avdeling for regional planlegging i mindre grad enn andre avdelinger i departementet involverer miljødirektoratene i sitt arbeid. Undersøkelsen viser også at Miljøverndepartementet i mindre grad enn tidligere benytter miljødirektoratene til å løse oppgaver innenfor arealplanleggingen. Dette har ført til mindre samordning av miljøforvaltningens arbeid innenfor arealplanlegging og andre målområder. Videre viser undersøkelsen at det er mindre samordning mellom miljødirektoratene og mellom miljødirektoratene og andre direktorat enn tidligere.

Miljøverndepartementet påpeker at Direktoratet for naturforvaltnings arbeid med planlegging har variert over tid, og at direktoratet har fått styrket kapasiteten til planarbeid etter 2005 som følge av nye politiske styringssignaler. Departementet legger også til grunn at planavdelingen i Miljøverndepartementet skal ivareta både sekretariatsfunksjonen for den politiske ledelsen og direktoratsfunksjonen knyttet til utviklingen og oppfølgingen av plansystemet. Departementet framhever at planleggingen skal avveie mange ulike samfunnsinteresser, og at det er viktig at det organet som skal ha ansvar for systemoppfølgingen har tilstrekkelig legitimitet på alle samfunnsområder. Dersom disse funksjonene skal tillegges miljødirektoratene, kan dette komme i konflikt med miljødirektoratenes hovedoppgave, som er å sikre gjennomføringen av nasjonale miljømål. Departementet opplyser at det i 2000 ble igangsatt en prosess for vurdere om det skulle etableres et eget plandirektorat. Målsettingen var å starte med et forsøk over to år, men det viste seg at det ikke var grunnlag for å iverksette prøveordningen.³⁴

Miljøverndepartementets styringsdialog med fylkesmennene innenfor arealplanlegging skiller seg fra resten av departementets styringsdialog både i grad av detaljering og i organisering. Kravene til arealplanleggingen er mindre tydelige og detaljerte enn på andre områder, og det framgår av undersøkelsen at disse kravene i for liten grad samordnes med resten av miljøkravene. Dette kan føre til at fylkesmennene ikke får hensiktsmessige føringer for hvordan områ-

33) Også vist til i St.meld. nr. 58 (1996–97).

34) Miljøverndepartements kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

det skal følges opp. Undersøkelsen viser også at rapporteringskravene for området er ufullstendige og lite konkrete. Dette kan føre til at Miljøverndepartementet ikke får tilstrekkelig informasjon om utfordringer og resultater i arealforvaltningen.

På bakgrunn av undersøkelsen stilles det spørsmål om manglende samhandling internt i Miljøverndepartementet, manglende samarbeid mellom miljødirektoratene, manglende samordning mellom miljødirektoratene og andre direktorater og manglende involvering av miljødirektoratene i departementets arbeid med arealplanlegging, svekker bruken av arealplanlegging som verktøy for å fremme en bærekraftig utvikling.

Svakheter i samordningen av nasjonale interesser

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet i liten grad har en systematisk informasjonsutveksling og faste formaliserte møter med departementer med fagansvar innenfor arealplanlegging. Sektordepartementer, fylkesmannsembeter og fylkeskommuner mener det er behov for mer samarbeid mellom sentrale myndigheter for å avdekke uavklarte spørsmål og for å diskutere formidling og samordning av nasjonale mål og signaler i arealplanleggingen overfor kommunalt og regionalt nivå. I undersøkelsen stilles det spørsmål om informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom Miljøverndepartementet og sektormyndighetene er tilstrekkelig for å sikre en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering.

Fylkesplanleggingen som er hjemlet i plan- og bygningsloven, skal være et virkemiddel for å samordne nasjonale interesser, og den skal være retningsgivende for kommunene. Undersøkelsen viser at fylkesplaner og fylkesdelplaner ikke fungerer tilfredsstillende som virkemidler i oppfølgingen av den kommunale arealplanleggingen og som verktøy for samordning av nasjonale interesser. Miljøverndepartementet har i liten grad vektlagt fylkesplanleggingen som virkemiddel i sine styringsdokumenter. Undersøkelsen avdekker også at den statlige godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner tar lang tid og er lavt prioritert av flere departementer.³⁵

Saksbehandling etter plan- og bygningsloven skal samordnes med sektorenes lovverk.

35) Fylkesplaner vedtas av Kongen i statsråd. Fylkesdelplaner vedtas av Miljøvernministeren med mindre det er uenighet mellom departementene i godkjenningsprosessen. Da vedtas også fylkesdelplaner av Kongen i statsråd.

Undersøkelsen viser at praktiseringen av plan- og bygningsloven som sektorovergripende lov ikke i tilstrekkelig grad fungerer etter intensjonen. Dette gjelder blant annet vassdrags- og energilovgivningen, kulturminneloven, fiskeri- og oppdrettslovgivningen, jordloven og skogloven.

Svakheter i veiledningen og opplæringen

Miljøverndepartementet har ansvar for å klargjøre og formidle innholdet i nasjonale mål og interesser som det er særlig viktig å ivareta i planleggingen. I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) peker energi- og miljøkomiteen på at økt delegering av ansvar til kommunene øker behovet for tydelige statlige signaler til kommunene om nasjonale føringer i arealpolitikken.³⁶

Undersøkelsen viser at mange kommuner har stort behov for bistand i den kommunale arealplanleggingen og at mange kommuner ikke mottar tilstrekkelig veiledning og opplæring innenfor planlegging fra fylkesmannsembetene og fylkeskommunene. Det kan derfor stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt nødvendige veilednings- og opplæringstiltak for å sikre at kommunene blir i stand til å utføre sine oppgaver innenfor arealplanleggingen.

Miljødirektoratene har redusert sitt arbeid knyttet til å veilede fylkesmannsembetene i arealplanlegging. Disse oppgavene er heller ikke løst andre steder i forvaltningen. Dette oppfattes som et problem både hos fylkesmannsembetene og i kommunene. Det framgår også av intervjuene at Miljøverndepartementet i for liten grad har samarbeidet med andre sektorer om opplæring på regionalt nivå innenfor planlegging.

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet har utarbeidet mye veiledningsmateriell for å klargjøre og formidle signaler om kommunal arealplanlegging til fylker og kommuner, men at det i for liten grad er lagt vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veilevende materiell.

I henhold til plan- og bygningsloven kan regjeringen gi både retningslinjer og bindende bestemmelser som setter skranker for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging.³⁷

36) Dette blir også videreført i Innst.S. nr. 228 (2004–2005) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og riktets miljøtilstand*.

37) Rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser

Miljøverndepartementet har ikke foretatt en helhetlig vurdering av hvilke fagområder det er behov for rikspolitiske retningslinjer på. Undersøkelsen viser imidlertid at rikspolitiske retningslinjer i begrenset grad benyttes som virkemiddel i den nasjonale arealpolitikken. For områder hvor rikspolitiske retningslinjer er benyttet, for eksempel samordnet areal- og transportplanlegging, har det vært mangelfull oppfølging av dette virkemidlet fra sentralt hold, blant annet i form av aktiv veiledning, oppdatering og konkretisering av eksisterende retningslinjer. Dette fører blant annet til at deler av den nasjonale arealpolitikken oppleves som uklare av aktørene i plansystemet.

Miljøverndepartementet har i denne sammenheng påpekt at veiledning og oppfølging av fylkes- og kommunenivået er en omfattende og ressurskrevende oppgave.³⁸

Innhenting og bruk av informasjon

I St.meld. nr. 29 (1996–97) blir det lagt vekt på å styrke arealovervåking og dokumentasjon samt å evaluere effekten av arealplanleggingen. Videre skal det fokuseres på økt basiskartlegging og bedre dataforvaltning på alle nivåer, løpende arealbruksdokumentasjon og arealkartlegging. I behandlingen av St.meld. nr. 29 (1996–97) uttalte nærings- og miljøkomiteen at det er behov for rask realisering av slike systemer.³⁹

Miljøverndepartementet understreker at en bærekraftig planlegging i stor grad også må være basert på lokale og regionale kartlegginger. Mange av disse kartleggingene skjer som del av planprosessene. I mange tilfeller er disse kartleggingene initiert av sentrale myndigheter med sikte på å bedre det lokale beslutningsgrunnlaget. I tillegg vil planlegging alltid være basert på stor grad av skjønn og avveining mellom motstridende verdier.⁴⁰

Undersøkelsen viser at det ved inngangen til 2007 er vanskelig å skaffe nasjonale og regionale oversikter over arealstatus, arealutvikling og planaktiviteten i kommunene. Dette skyldes blant annet mangelfull innhenting av ensartet og landsdekkende informasjon som kan gi oversikt over arealstatus og arealutvikling. Det er i liten grad utviklet fast rapportering fra kommunene til

staten når det gjelder arealutviklingen i kommunene. Det som finnes av rapportering er av varierende kvalitet.

Undersøkelsen viser også at Miljøverndepartementet mangler rutiner for systematisk behandling av den informasjonen som departementet samler inn til enhver tid, og at det heller ikke er iverksatt noen totalevaluering av hvordan plansystemet i Norge virker.

I undersøkelsen er det stilt spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for:

- *å innhente* informasjon om arealstatus, arealutvikling og planstatus i kommunene;
- *å gjøre tilgjengelig* datagrunnlag som allerede finnes slik at dette kan tas i bruk i den kommunale og regionale planleggingen;
- *å innhente* informasjon fra direktorater, fylkesmannsembeter og fylkeskommuner om deres arbeid, utfordringer og resultater knyttet til ivaretagelse av nasjonale miljøverdier i den kommunale arealplanleggingen; og
- *å evaluere* i hvilken grad dagens styring og forvaltning bidrar til god måloppnåelse.

Miljøverndepartementet oppgir at det arbeides videre med å innhente og gjøre tilgjengelig informasjon om arealstatus, arealutvikling og planstatus til bruk både i planleggingen og i styringen på området. Departementet påpeker at kommunene må ha datasystemer og kompetanse til å følge opp dette. Det vises til at en del mindre kommuner i dag ikke har tilstrekkelige systemer og kompetanse.⁴¹

2.4 Oppsummering

Undersøkelsen viser svakheter i Miljøverndepartementets oppfølging av målene for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Det framgår av undersøkelsen at arealutviklingen på flere områder ikke er i overensstemmelse med målene som er satt for at utviklingen skal gå i en bærekraftig retning. Arealplanlegging anvendes ikke i tilstrekkelig grad som virkemiddel for å nå disse målene. Det er også svakheter ved departementets organisering og samordning for å nå målene på området. I tillegg viser undersøkelsen at det er mangelfull overvåking, kartlegging og styringsinformasjon og risiko for at styringen ikke er tilstrekkelig målrettet eller bygger på en systematisk vurdering av risiko.

38) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

39) Innst. S. nr. 219 (1996–97).

40) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

41) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

Miljøverndepartementet peker på at økonomisk og sosial bærekraft er en viktig forutsetning for å nå målet om en bærekraftig utvikling. Dette betinger en lokaldemokratisk forankring slik plansystemet legger opp til. Departementet påpeker at arealplaner og planprosesser etter plan- og bygningsloven skal bidra til en bærekraftig utvikling i vid forstand. De ulike målene vil kunne være motsetningsfylte, for eksempel i spørsmål som dreier seg om bosetting og verdiskaping i sårbare områder. Det vil ofte være ulike syn, både faglig og politisk, på hva som er de mest bærekraftige løsningene.⁴²

Departementet reiser spørsmålet om arealanalyser som fokuserer på utbygging og inngrep i naturmiljø, i tilstrekkelig grad kan belyse om utviklingen går i en bærekraftig retning. En ensidig måling av nedbygging i sårbare områder gir ikke nødvendigvis det fulle bildet av måloppnåelse for bærekraftig utvikling.⁴³

Departementet påpeker at sikring av nasjonale verdier ikke er ensbetydende med at det ikke skal skje utbygging. Departementet viser til at det har vært høy økonomisk vekst i den undersøkte perioden, og at undersøkelsen i større grad burde drøftet hvor stor nedbygging som ville vært en akseptabel utvikling.⁴⁴

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens undersøkelse har hatt som mål å belyse i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt nasjonale ansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Undersøkelsen er avgrenset til sentrale forhold som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig forvaltning av arealene.⁴⁵

42) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

43) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

44) Miljøverndepartementets kommentarer til undersøkelsen i brev av 30. april 2007.

45) Disse signalene kommer blant annet til uttrykk i behandlingen av St.meld. nr. 31 (1992–93), jf. Innst. S. nr. 237 (1992–93), St.meld. nr. 29 (1996–97), jf. Innst. S. nr. 219 (1996–97), St.meld. nr. 23 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 246 (2001–2002), St.meld. nr. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005) og i behandlingen av samtlige Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. (St.meld. nr. 8 (1999–2000), Innst. S. nr. 256 (1999–2000); St.meld. nr. 24 (2000–2001), Innst. S. nr. 295 (2000–2001); St.meld. nr. 25 (2002–2003), Innst. S. nr. 46 (2003–2004); St.meld. nr. 21 (2004–2005), Innst. S. nr. 228 (2004–2005)).

Arealstatus og arealutvikling

Undersøkelsen viser at dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som skal ivaretas: strandsonen, vassdragsbeltet, snaufjellet og store sammenhengende naturområder. Nedbyggingen har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet. Selv om sentrale prinsipper for bærekraftig by- og tettstedsutvikling har vært vektlagt av Stortinget over lang tid, indikerer analysene også at deler av arealutviklingen ikke i tilstrekkelig grad bidrar til en miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder.⁴⁶ Samlet viser undersøkelsen at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.

Miljøverndepartementet reiser spørsmålet om arealanalyser som fokuserer på utbygging og inngrep i naturmiljø i tilstrekkelig grad kan belyse om utviklingen går i en bærekraftig retning. Riksrevisjonen er inneforstått med at økonomisk og sosial bærekraft er en viktig forutsetning for å nå målet om en bærekraftig utvikling, og at arealplaner og planprosesser etter plan- og bygningsloven skal bidra til en bærekraftig utvikling i vid forstand. Videre er det også enighet om at det ikke nødvendigvis er slik at enhver utbygging i de områdene som Stortinget har vektlagt er i strid med målene. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at det foregår en betydelig nedbygging av arealer og at det bygges stadig mer i sårbare områder. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om nivået og takten på utbyggingen er i henhold til ”føre var”-prinsippet, og om arealforvaltningen er tilstrekkelig langsiktig.

Miljøverndepartementet har også gitt uttrykk for at det i undersøkelsen burde vært vurdert hva som er et akseptabelt nivå på utbygging. Etter Riksrevisjonens oppfatning burde konkretisering av de overordnede målene, og vurdering av hva som er et akseptabelt utbyggingsnivå, være en prioritert oppgave for Miljøverndepartementet. Riksrevisjonen vil i denne forbindelse bemerke at departementet i liten grad har foretatt evalueringer som avdekker om sårbare områder ivare-

46) Innst. S. nr. 237 (1992–93) *Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om den regionale planleggingen og arealpolitikken*, Innst. S. nr. 219 (1996–97) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk* og stortingsmeldingene *Biologisk mangfold* (St.meld. nr. 42 (2001–2002)), *Friluftsliv* (St.meld. nr. 39 (2000–2001)), *Bedre miljø i byer og tettsteder* (St.meld. nr. 23 (2001–2002)) og *Leve med kulturminner* (St.meld. nr. 16 (2004–2005)).

tas på en forsvarlig måte ut fra overordnede og langsiktige hensyn.

Den kommunale arealplanleggingen som virkemiddel

Undersøkelsen viser at dagens utfordringer i den kommunale planleggingen først og fremst er knyttet til kommunale og regionale planaktørers *anvendelse* av plansystemet. De overordnede planene som utarbeides, er ikke i tilstrekkelig grad utformet slik at de sikrer en helhetlig og langsiktig utvikling i henhold til de nasjonale målene. Selv om hovedvekten av utbyggingen i kommunene skjer i henhold til kommuneplanens arealdel, viser undersøkelsen at arealdisponeringen i stor grad er i strid med den overordnede planleggingen. Dette innebærer at reguleringsplaner vedtas og dispensasjoner gis i strid med kommuneplanens arealdel.

Riksrevisjonen er innforstått med at plan- og bygningsloven er skjønnsbasert og åpner for vedtak som ikke er i overensstemmelse med overordnede planer. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at reguleringsplaner primært skal være utarbeidet i samsvar med overordnede planer, og at det bare unntaksvis kan gis dispensasjoner. Dette prinsippet er nødvendig for at forvaltningen skal være tilstrekkelig overordnet og langsiktig.

Sentrale og regionale myndigheter har tilgang på effektive virkemidler for å sikre at arealplanleggingen er i overensstemmelse med nasjonale mål, som gjennom bruk av innsigelse i plansaker. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål om Miljøverndepartementets håndtering av innsigelsessaker kan svekke bruken av innsigelse som virkemiddel, og om departementets avgjørelser og formidling av avgjørelsene til regionalt nivå i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.

Miljøverndepartementets nasjonale ansvar for styring og samordning

Riksrevisjonen har merket seg at Direktoratet for naturforvaltning har fått styrket kapasitet på arealplanområdet, og at planavdelingen i Miljøverndepartementet ivaretar direktoratsfunksjonen knyttet til utvikling og oppfølging av plansystemet. Riksrevisjonen ser positivt på at kapasiteten på arealplanområdet er styrket, men vil understreke at det fremdeles er utfordringer knyttet til samordningen internt i departementet, samordningen med fagdirektoratene og samarbeidet mellom alle miljødirektoratene.

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er ment som et helhetlig og sektorovergripende virkemiddel. Undersøkelsen viser at den sektorovergripende planleggingen er en utfordring hvor det kan oppstå målkonflikter. De ulike sektorene har også ulik praksis når saker behandles, etter plan- og bygningsloven og etter egne sektorlover. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør målkonflikter og virkemiddelbruk avklares på nasjonalt nivå, slik at rammene blir tydeligere og enklere å forholde seg til for den regionale og lokale forvaltningen.

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet ser på veiledning og oppfølging av fylkes- og kommunenivået som en omfattende og ressurskrevende oppgave. Undersøkelsen viser imidlertid at departementet i for liten grad har lagt vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiell, og at de nasjonale føringene til bruk i plansystemet er uklare. Departementets bruk av rikspolitiske retningslinjer er også i liten grad preget av helhetlig og systematisk tilnærming. Riksrevisjonen vil i denne forbindelse understreke at departementet har det overordnede ansvaret for å sette fylkes- og kommunenivået i stand til å utføre sine oppgaver i henhold til plan- og bygningsloven og nasjonale mål.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Miljøverndepartementet mener planleggingen må være basert på lokale og regionale kartlegginger i tillegg til nasjonale kartlegginger. Undersøkelsen viser imidlertid at kartleggingene lokalt, regionalt og nasjonalt samlet sett ikke dekker behovet for kunnskap i planleggingsprosessene. Riksrevisjonen vil påpeke at lokale og regionale kartlegginger ofte ikke er standardisert, noe som gjør det vanskelig å bruke denne typen data for å analysere arealutviklingen på nasjonalt nivå.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Miljøverndepartementet arbeider med å innhente og gjøre tilgjengelig informasjon om arealstatus, arealutvikling og planstatus til bruk i både planlegging og styring på området. Miljøverndepartementet peker på at ikke alle kommuner har tilstrekkelige systemer og kompetanse til å følge opp dette. Riksrevisjonen vil bemerke at Miljøverndepartementet også har det overordnede ansvaret for at nødvendig informasjon blir innhentet og gjort tilgjengelig.

4 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 5. juni 2007 svart:

”Det vises til brev av 23. mai 2007 der Dokument 3:X (2006–2007) om ”Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge” oversendes departementet til uttalelse.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter Miljøverndepartementets ansvar for å iverksette, samordne og følge opp regjeringens nasjonale miljøpolitikk slik at målet om en bærekraftig utvikling nås innenfor arealplanlegging og arealdisponering. Departementet har tidligere kommentert at Riksrevisjonens undersøkelse bygger på en smal definisjon av bærekraftig utvikling, der viktige elementer knyttet til sosial og økonomisk utvikling ikke er tatt med. Undersøkelsen bygger på et utsnitt av mål nedfelt i Miljøverndepartementets stortingsdokumenter. Stortinget har imidlertid sluttet seg til mange statlige mål i andre departementers meldinger som også påvirker mulighetene til en bærekraftig arealdisponering. Riksrevisjonen viser til at den sektorovergripende planleggingen er en utfordring, og at det kan oppstå målkonflikter. Riksrevisjonen mener slike målkonflikter og virkemiddelbruk bør avklares på nasjonalt nivå.

Miljøverndepartementet er overordnet planmyndighet, og skal i samarbeid med andre departementer utvikle og formidle nasjonale mål for planlegging i fylker og kommuner. Riksrevisjonen bemerker at Miljøverndepartementet ikke i tilstrekkelig grad har tatt denne samordningsrollen. Departementet erkjenner at denne rollen er krevende, fordi det ikke er utviklet en felles forståelse departementene i mellom om plan- og bygningslovens rolle som helhetlig lov for bærekraftig arealforvaltning. Departementet legger opp til at ny plandel av plan- og bygningsloven kan gi et bedre grunnlag for denne samordningsrollen.

Plansystemet legger opp til at kommunene har et betydelig ansvar for arealplanlegging og arealforvaltning innenfor sine arealer, mens fylkeskommunen og fylkesmannen har oppgaver knyttet til utforming og formidling av regional og nasjonal politikk. Avvegingen av bærekraftig utvikling skjer i plansystemet i stor grad gjennom aktiv dialog i kommunale og regionale planprosesser. Med unntak av verneområder og

enkelte områder som nasjonalt er særlig viktige for samfunnsutviklingen (for eksempel infrastrukturen) går ikke departementet inn og fastsetter arealutviklingen i detalj, men gir føringer som kommunene skal legge til grunn i sin planlegging. Det synes å være bred politisk enighet om at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i planlegging og forvaltning av arealer, og at det i mange sammenhenger vil være behov for en regional samordning i arealspørsmål på tvers av kommunegrensene. Dette systemet innebærer at lokal og regional tolkning av hva som er bærekraftig utvikling også vil måtte påvirke arealpolitikken og arealdisponeringen.

Riksrevisjonen bemerker at dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som skal ivaretas, bl.a. strandsonen, vassdragsbeltet, snauffjellet og store sammenhengende naturområder. Departementet er langt på veg enig i dette, og ønsker en mer langsiktig og bærekraftig kommunal og regional arealplanlegging i disse områdetypene. I St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand varsles blant annet innføring av nye og strengere regler i områder med sterk konkurranse om strandsonen, og strengere krav til kommunale planer og dispensasjonspraksis i sårbare områder. Departementet har formidlet en klar og streng nasjonal strandsonepolitikk, som også er fulgt opp i de saker som er oversendt departementet til avgjørelse. Departementet har fokusert spesielt på utbygging av fritidsbebyggelse, der presset på enkelte deler av fjellområdene er like stort som i strandsonen. Departementet har gitt detaljerte føringer kommunene skal legge til grunn ved planlegging av fritidsbebyggelse.

Riksrevisjonen bemerker at konkretisering av overordnede bærekraftsmål og vurdering av hva som er akseptabelt utbyggingsnivå bør være en prioritert oppgave for Miljøverndepartementet. Departementet er enig i dette, og varsler i St. meld. nr. 26 (2006–2007) flere tiltak for å konkretisere rammene for en bærekraftig lokal arealutvikling. Departementet har sendt ut bestillingsbrev til fylkeskommunene om utarbeiding av fylkesdelplaner som skal avklare bærekraftig arealforvaltning og sikre villreinens leveområder innenfor sentrale fjellområder i Sør-Norge. Departementet oppfordrer videre til at det settes i gang fylkesdelplaner for arealavklaringer i andre fjellområder, by- og tettstedsregioner, miljøvennlig vindkraftutbygging, kystsonen og vassdrag. Slike regionale planavklaringer

innebærer en konkretisering av nasjonal politikk i prosesser der kommunene er aktive medspillere, og der de ulike sektorinteresser forutsettes avvegd mot hverandre. Gjennom programmet "Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling" samarbeider departementet med KS om utvikling av kommunal kompetanse om og forståelse for kommunenes sentrale rolle for bærekraftig utvikling og arealforvaltning.

Riksrevisjonen bemerker at departementet i liten grad har foretatt evalueringer av om sårbare områder ivaretas på en forsvarlig måte. Departementet la i 2003 fram St. meld. nr. 30 (2002–2003) Norge digitalt, et felles fundament for verdiskaping. Stortinget sluttet seg her til prioriteringer for arbeidet med kartlegging og forvaltning av geodata. Ett av hovedformålene som ble trukket fram var forvaltningen av arealer, naturressurser og kulturminner.

Departementet har fulgt opp St.meld. nr. 30 (2002–2003) gjennom etablering av Norge Digitalt, som innebærer at Statens kartverk koordinerer innsamlingen av data, mens hver enkelt sektor har ansvar for innholdet. 35 stats-etater, de fleste fylkeskommuner og mange kommuner har nå gått inn i Norge Digitalt, og Norge anses internasjonalt som å være et foregangsland når det gjelder standardisering og forvaltningssamarbeid om geodata. Det er bygd opp et godt system, men det er ressurskrevende å fylle dette med innhold, og sikre at innholdet er oppdatert. Når det gjelder biologisk mangfold, har departementet gått inn med ressurser til at kommunene gjennomfører en landsdekkende registrering.

Riksrevisjonen påpeker at lokale og regionale kartlegginger ofte ikke er standardisert, noe som gjør det vanskelig å bruke denne type data for å analysere arealutviklingen på nasjonalt nivå. Departementet er enig i dette, og har som mål at lokale og regionale kartlegginger på sikt skal standardiseres.

Departementet har nær kontakt med Statistisk sentralbyrå i utviklingen av arealdata, og ser store muligheter i en framtidig sammenstilling av statistiske, kartfestede data og plandata. Dette vil gi bedre forutsetninger for å vurdere om utviklingen går i bærekraftig retning og et sikrere grunnlag for å sette inn hensiktsmessige virkemidler. Bedre og lettere tilgjengelige arealdata vil være et viktig grunnlag for kommunal og

regional planlegging, med større forutsigelighet om langsiktige virkninger av planene. Men det vil kreve en betydelig ressursinnsats å få fram en god landsdekkende arealstatistikk.

Departementet har lenge hatt som mål å utvikle felles elektronisk planregister for hele landet. Det har vært gjennomført flere fylkesvise og sentrale pilotprosjekter. Departementet vil prioritere arbeidet med planregister, som vil gi en langt bedre oversikt over sammenhengen mellom planlagt og reell arealbruk. Et slikt register vil i tillegg til å være et redskap for evaluering av oppfølging av nasjonale bærekraftføringer, også være et viktig verktøy i kommunal og regional planlegging.

Gjennom prosjektet Byggsøk Plan har departementet kommet langt i å utvikle et system for elektronisk innsending av private reguleringsplaner. Dette er et ledd i arbeidet med å effektivisere og standardisere planprosessene, men det vil også være et viktig virkemiddel for å sikre at alle relevante hensyn knyttet til bærekraftig arealutvikling kommer fram ved oppstart av planprosessene.

Riksrevisjonen bemerker at overordnede planer ikke i tilstrekkelig grad sikrer helhetlig og langsiktig utvikling i henhold til de nasjonale målene, og at arealdisponeringen i for stor grad er i strid med den overordnede planleggingen. Departementet viser til at kommunene har anledning til å vedta reguleringsplaner som avviker fra kommuneplan, dersom kommunen og regionale og statlige myndigheter finner at dette ikke vil være i strid med intensjonene i kommuneplanen eller nasjonale føringer. Departementet viser til at det ble fremmet innsigelser til 513 (18%) av i alt 2798 reguleringsplaner som ble sendt på høring i 2005. En overvekt av innsigelsene dreide seg om ulike forhold knyttet til bærekraftig arealutvikling. Det ble fremmet innsigelse til 32% av kommuneplanene, også her med en overvekt av hensyn knyttet til bærekraftig arealutvikling. Til sammen viser tallene at innsigelsessystemet brukes svært aktivt, og er et effektivt virkemiddel for sikring av nasjonale og viktige regionale interesser i planleggingen.

Ca. 2% av planene, dvs. mellom 30 og 40 planer, avgjøres av Miljøverndepartementet fordi innsigelser ikke er løst lokalt i planprosessen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Miljøverndepartementets håndtering av innsigelsessaker kan svekke bruken av innsigelse som virke-

middel, og om departementets avgjørelser og formidling i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivaretatt. Jeg understreker at vedtakene i innsigelsessaker skal understøtte nasjonal arealpolitikk.

Vedtakene i innsigelsessaker som er gjort under denne regjeringen har konsekvent fulgt opp de nasjonale føringene som er gitt for arealpolitikken.

Riksrevisjonen bemerker at departementet i for liten grad har lagt vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledningsmateriell. Som en følge av at Norge ikke har et plandirektorat, har departementet selv tatt en aktiv rolle i utarbeiding av veiledningsmateriell for den kommunale og regionale planlegging etter plan- og bygningsloven. Departementet er for tiden i gang med en omlegging til digitalt veiledningsmateriell. I forbindelse med ny plandel av plan- og bygningsloven vil det bli foretatt en fullstendig omarbeiding av departementets veiledere. Departementet viser også til at departementets direktorater, fylkeskommunene og fylkesmennene utarbeider ulike former for veiledningsmateriell for kommunenes arealplanlegging. Departementet har en aktiv oppfølging av fylkeskommunene og fylkesmennene, som har hovedansvaret for formidling av arealpolitikk overfor kommunene.

Oppsummert mener jeg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er nødvendig med en sterk statlig innsats for å sikre at kommunal og regional planlegging bidrar til en langsiktig bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering. Det er særlig viktig å stimulere til planlegging som bidrar til reduserte utslipp av klimagasser, bedre bymiljø, sikring av strandsoner og vassdrag, helhetlig fjellpolitikk og økt verdiskaping basert på natur-, kultur- og landskapsverdiene. Det er behov for større fokus på kartlegging og prioritering av de nasjonale verdier og områder som skal sikres gjennom denne planleggingen. Dette er et svært ressurskrevende arbeid, og det er nødvendig å prioritere temaer og arealer med størst behov.

Miljøverndepartementet vil arbeide for å styrke samordningen mellom sektorer og departementer for å sikre en mer bærekraftig arealforvaltning, noe som også innebærer bedre koordinering mellom plan- og bygningsloven og andre lover som omfatter bruk og vern av arealer.”

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering. Dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som skal ivaretas: strandsonen, vassdragsbeltet, snaufjellet og store sammenhengende naturområder. Undersøkelsen viser også at nedbyggingen har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet. Deler av arealutviklingen bidrar ikke i tilstrekkelig grad til en miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder. Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet ønsker en mer langsiktig og bærekraftig kommunal og regional arealplanlegging, og at det blant annet er satt inn tiltak i strandsonen og i fjellområdene knyttet til fritidshusbebyggelse.

Riksrevisjonen er enig med Miljøverndepartementet i at økonomisk og sosial bærekraft er en viktig forutsetning for å nå målet om en bærekraftig arealutvikling. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan ikke målene om en økonomisk og sosial bærekraftig utvikling nås på lang sikt dersom det ikke samtidig tas tilstrekkelig hensyn til grunnleggende økologisk bærekraft.

Riksrevisjonen er innforstått med at andre mål, som Stortinget også har sluttet seg til, påvirker mulighetene til å nå målet om en bærekraftig arealdisponering. Riksrevisjonen understreker imidlertid at Miljøverndepartementet har et overordnet ansvar for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp de miljøvernpolitiske målene på alle nivå og for ulike sektorer. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at det ikke er utviklet en felles forståelse mellom departementene om plan- og bygningslovens rolle som helhetlig lov for bærekraftig arealforvaltning. Miljøverndepartementet viser til at ny plandel av plan- og bygningsloven kan gi et bedre grunnlag for departementets samordningsrolle, og at departementet vil arbeide for å styrke samordningen mellom sektorer og departementer. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet gis prioritet. Riksrevisjonen understreker også viktigheten av samordning internt i departementet, samordning med fagdirektoratene og samarbeidet mellom alle miljødirektoratene.

Miljøverndepartementet sier seg enig i at konkretisering av overordnede bærekraftsmål og vur-

dering av hva som er akseptabelt utbyggingsnivå, bør være en prioritert oppgave for departementet. Departementet viser til at det er satt i gang tiltak for å konkretisere rammene for en bærekraftig lokal arealutvikling, blant annet gjennom en styrking av fylkesplanarbeidet. Undersøkelsen viser imidlertid at fylkesplaner og fylkesdelplaner ikke har fungert tilfredsstillende som virkemidler for samordning av nasjonale interesser så langt. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av avklaringer på nasjonalt nivå slik at de nasjonale rammene blir tydeligere og enklere å forholde seg til i den regionale og lokale forvaltningen.

Undersøkelsen viser også at en del kommuner ikke utarbeider overordnede planer, og at flere overordnede planer er i strid med nasjonale mål. Det vedtas også planer og gis dispensasjoner i strid med overordnede kommunale planer. Selv om kommunene har anledning til å vedta reguleringsplaner og dispensasjoner som avviker fra kommuneplanen, er det et overordnet prinsipp at reguleringsplaner primært skal utarbeides i samsvar med kommuneplanen, og at det bare unntaksvis kan gis dispensasjoner. Alle planer og vedtak skal være innenfor de rammene som er gitt nasjonalt. Dette er nødvendig for å oppnå en tilstrekkelig overordnet og langsiktig forvaltning.

For å sikre at bruk av innsigelser fører til en bærekraftig arealdisponering, vil Riksrevisjonen understreke betydningen av at departementet skaffer bedre kunnskap om hvordan innsigelser brukes av regionale og statlige instanser. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at vedtakene i innsigelsessaker som er gjort under den sittende regjering, ifølge Miljøverndepartementet, konsekvent har fulgt opp de nasjonale føringene som er gitt for arealpolitikken.

Miljøverndepartementet viser til at det er bred politisk enighet om at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i planlegging og forvaltning av arealer, og at det i mange sammenhenger vil

være behov for en regional samordning i arealspørsmål på tvers av kommunegrensene. Riksrevisjonen vil påpeke at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for å sette fylkeskommunene og kommunene i stand til å gjennomføre sine oppgaver ved blant annet å konkretisere målene og gi vegledning i planarbeidet. Undersøkelsen viser at kommunene har stort behov for bistand. Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet har satt i gang tiltak for å utvikle den kommunale kompetansen og forståelsen for bærekraftig arealforvaltning.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Miljøverndepartementet har iverksatt og planlagt en rekke tiltak for å innhente og gjøre tilgjengelig informasjon om arealstatus, arealutvikling og planstatus til bruk både i planlegging og styring av arealforvaltningen. Departementet påpeker at dette er et svært ressurskrevende arbeid. Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet gir arbeidet med å etablere og videreutvikle systemer for å identifisere og håndtere risiko høy prioritet.

Miljøverndepartementet er enig i at det er nødvendig med en sterk statlig innsats for å sikre at kommunal og regional planlegging bidrar til en langsiktig bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering. Departementet viser til at det er særlig viktig å stimulere til planlegging som bidrar til reduserte utslipp av klimagasser, bedre bymiljø, sikring av strandsone og vassdrag, helhetlig fjellpolitikk og økt verdiskaping basert på natur-, kultur- og landskapsverdiene. Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet setter inn tilstrekkelige virkemidler slik at arealutviklingen er i henhold til Stortingets mål om en bærekraftig arealdisponering. Riksrevisjonen vil understreke at nivået og takten på utbyggingen må være i henhold til "føre var"-prinsippet, og at arealforvaltningen må være tilstrekkelig langsiktig dersom bærekraftig utvikling skal nås – også på lang sikt.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. juni 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Geir-Ketil Hansen

Annelise Høegh

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad



Rapport: Bærekraftig arealplan- legging og arealdisponering i Norge

Vedlegg til Dokument nr. 3:11 (2006–2007)

Innhold

1	Innledning	27	4	I hvilken grad er arealstatus og arealutvikling i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering?	47
1.1	Bakgrunn	27	4.1	Oversikt over utbyggingsmønsteret i Norge 1985–2005	47
1.2	Mål	28	4.1.1	Samlet nedbygd areal i Norge	47
1.3	Problemstillinger	28	4.1.2	Areal nedbygd av bygninger og byggeaktivitet 1985–2005	47
1.4	Avgrensning	29	4.1.3	Byggeaktivitet i ulike landskapsregioner	49
1.5	Rapportens oppbygning	30	4.1.4	Fritidshus	49
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31	4.2	Utbyggingsmønsteret i områder som skal ivaretas i arealdisponeringen	50
2.1	Dokumentanalyse	31	4.2.1	Store sammenhengende naturområder	51
2.2	Spørreundersøkelse	31	4.2.2	Snaufjellet og skoggrensa	52
2.3	Intervjuer	31	4.2.3	Strandsonen	53
2.3.1	Intervjuer med sentrale statlige myndigheter	31	4.2.4	Vassdrag	56
2.3.2	Intervjuer med regionalt og lokalt nivå	32	4.3	Nedbygging av verdier som skal ivaretas i arealdisponeringen	56
2.4	Analyser for å vise arealstatus og arealutvikling	33	4.3.1	Biologisk mangfold	56
2.4.1	Utbyggingsdata	33	4.3.2	Friluftsliv	60
2.4.2	Verdidata	33	4.3.3	Produktive jordressurser og kulturlandskap	61
2.4.3	Bruk av modeller	34	4.3.4	Reindriftens produksjonsarealer	64
2.5	Plananalyse	34	4.3.5	Kulturminner og kulturmiljøer	65
2.5.1	Innhenting av planer og tilrettelegging av data til digital form	34	4.4	Miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder	66
2.5.2	Gjennomføring av analysen	34	4.4.1	Fortetting	67
2.5.3	Analyse for å undersøke om bygging i strid med kommuneplanens arealdel kommer som følge av reguleringsplaner eller dispensasjoner	35	4.4.2	Grøntområder og grønstruktur	71
3	Revisjonskriterier	36	4.4.3	Bygging av kjøpesentre og varehus	73
3.1	Overordnede nasjonale forutsetninger for bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering	36	4.5	Vurderinger	73
3.1.1	Bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering	36	4.5.1	Områder som skal ivaretas i arealdisponeringen	73
3.1.2	Nasjonale verdier som skal ivaretas i en bærekraftig arealdisponering	37	4.5.2	Verdier som skal ivaretas i arealdisponeringen	74
3.2	Miljøverndepartementets nasjonale ansvar	42	4.5.3	Prinsipper som skal ivaretas i arealdisponeringen	74
3.2.1	Veiledning og informasjon	43	5	Den kommunale planleggingen som virkemiddel for å nå målene om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering	76
3.2.2	Innhenting og bruk av informasjon	43	5.1	Utarbeidelse og revisjon av kommunale planer	76
3.2.3	Innsigelsesinstituttet	44	5.1.1	Kommuneplanens samfunnsdel	77
3.3	Regionale instansers oppfølging	45	5.1.2	Kommuneplanens arealdel	78
3.3.1	Fylkesmannen	45	5.2	Er kommuneplanens arealdel styrende	
3.3.2	Fylkeskommunen	45			
3.4	Regionale statlige instanser	45			
3.5	Kommunenenes oppfølging	45			

	for forvaltningen og utbyggingen i kommunene?	79	6.3.3	Oversikt over arealutvikling og kommunenes arealplanarbeid	118
5.2.1	Er reguleringsplaner og dispensasjoner i strid med kommuneplanens arealdel?	80	6.3.4	Informasjonsinnhenting ved rapportering fra miljøforvaltningen	122
5.2.2	Synspunkter på hvor styrende kommuneplanens arealdel er for arealforvaltningen og utbyggingen i kommunene	83	6.3.5	Bruk av kunnskap om status og utvikling i statlig styring	123
5.3	Regionale og statlige myndigheters oppfølging av den kommunale planleggingen	84	6.4	Vurderinger	124
5.3.1	Planenes innhold og kvalitet	86	6.4.1	Samordning og styring av arbeidet med en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering	125
5.3.2	Kommunenes behov for bistand i planleggingen	86	6.4.2	Informasjonsformidling, veiledning og opplæring	125
5.3.3	Kommuneplanens samfunnsdel	87	6.4.2	Innhenting og bruk av informasjon i planlegging og styring	126
5.3.4	Kommuneplanens arealdel	88	7	Samlet vurdering	127
5.3.5	Reguleringsplaner	88		Referanseliste	130
5.3.6	Samordning og samarbeid mellom sektorområder i planprosessene	89		Begreper og definisjoner	131
5.3.7	Høringsuttalelser og innsigelser	89		Vedlegg 1: Teknisk dokumentasjon av metoder og avgrensninger til analysene i kapittel 4	135
5.3.8	Miljøverndepartementets behandling av innsigelser	92		Vedlegg 2: Supplerende data og analyser i kapittel 4	159
5.4	Regionale og statlige myndigheters deltakelse i dispensasjonssaker og saker vedrørende ulovlig bygging	93		Vedlegg 3: Metode og supplerende data til plananalysen i kapittel 5	204
5.5	Vurderinger	95			
5.5.1	Kommunenes arealplanlegging og arealdisponering	95			
5.5.2	Regionale og statlige myndigheters oppfølging av den kommunale planleggingen	96			
6	Miljøverndepartementets samordnings- og styringsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering	97			
6.1	Organisering og samordning av myndighetenes arbeid	97			
6.1.1	Oversikt over organisering og ansvarsoppgaver	97			
6.1.2	Hvordan vurderes organisering og samordning i miljøforvaltningen?	100			
6.1.3	Er ansvars- og samarbeidsforholdene mellom sektorene klare?	104			
6.1.4	Samordning gjennom planlegging på fylkesnivået	109			
6.2	Informasjonsformidling, veiledning og opplæring	111			
6.2.1	Retningslinjer og veiledningsmateriell	111			
6.2.2	Veiledning og opplæring	114			
6.3	Innhenting og bruk av informasjon i planlegging og styring	116			
6.3.1	Kartlegging og tilgjengeliggjøring av informasjon	116			

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bærekraftig utvikling har vært innarbeidet som et overordnet mål for norsk areal- og ressursforvaltning siden tidlig i 1990-årene, jf. blant annet St.meld. nr. 31 (1992–93) og St.meld. nr. 29 (1996–1997). Bærekraftig utvikling defineres som *en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov.*

Gjennom en rekke internasjonale prosesser i regi av FN er bærekraftig utvikling satt som mål for verdenssamfunnet, og det er nedfelt i nasjonal politikk.

En bærekraftig arealforvaltning innebærer en arealplanlegging og arealdisponering som bidrar til en bærekraftig utvikling. Norges arealer er en begrenset ressurs som må brukes på en forsvarlig måte for å sikre naturen som en varig kilde for menneskenes virksomhet, helse og trivsel. Utbyggingstiltak som er nødvendige for å nå samfunnsmessige mål, skal kunne gjennomføres på en effektiv måte, samtidig som ”føre var”-prinsippet og prinsippet om at naturens tålegrenser ikke skal overskrides, legges til grunn. Dette innebærer at arealdisponeringen først kan bestemmes etter at konsekvensene for miljø, naturressurser og samfunn er vurdert, og at konflikter om arealbruk må løses ut fra overordnede og langsiktige hensyn. All arealdisponering skal være basert på en helhetlig og langsiktig arealplanlegging. Det legges derfor til grunn i denne undersøkelsen at en langsiktig og helhetlig forvaltning av arealressursene er en forutsetning for en økologisk, økonomisk og sosial bærekraftig utvikling på lang sikt.

For å sikre at målene om en bærekraftig arealdisponering nås, må arealplanleggingen skje innenfor alle sektorer og på alle forvaltningsnivåer. Samordningen mellom aktørene er krevende med hensyn til informasjonsflyt og samhandling. Tilsvarende kan det være en utfordring å få oversikt over om virkemidlene på arealforvaltningsområdet fungerer etter intensjonene. Plan- og bygningsloven er den sektorovergripende loven som gjelder for arealplanleggingen og arealdisponeringen i landet. Loven skal legge til rette for

samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for bruk og vern av ressurser og utbygging. Gjennom planleggingen skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet.

Kommunene er tillagt myndighet til blant annet å lage de juridisk bindende arealplanene, og kommunenes planlegging blir framhevet som grunnleggende for ivaretagelsen av de sentrale målene i politikken for bærekraftig utvikling. Det er imidlertid Miljøverndepartementet som har det nasjonale ansvaret for at arealplanleggingen og arealdisponeringen blir gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.¹ Miljøverndepartementet er statlig planstyresmakt etter plan- og bygningsloven og har som oppgave, i samarbeid med andre departementer, å utvikle og formidle nasjonale mål for planlegging i fylker og kommuner. Miljøverndepartementet har som oppgave å følge opp kommunene og fylkeskommunene slik at arealplanleggingen blir gjennomført og fører til en arealdisponering i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette forutsetter at Miljøverndepartementet bidrar til at de statlige signalene og den statlige oppfølgingen som gis, samordnes med andre departementer både på nasjonalt og på regionalt nivå. Boks 1 beskriver organiseringen på området.

1) Jf. plan- og bygningsloven § 13.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har ansvaret for å iverksette, samordne og følge opp regjeringens nasjonale miljøpolitikk. Departementet er også et plandepartement med systemansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven. Departementet har et overordnet ansvar for at målet om en bærekraftig utvikling blir nådd innenfor arealplanleggingen og arealdisponeringen.

Fylkemannsembetene

Fylkesmannen er statens kontaktledd til kommunene og skal formidle statlige mål og interesser, utdype retningslinjer og følge opp utviklingen i kommunene. Fylkesmannen har også ansvar for å følge opp målene og rammene i plan- og bygningsloven. I tillegg skal fylkesmannen blant annet gi kommunen nødvendig hjelp i planarbeidet.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunen skal så langt det er mulig, gi kommunen planfaglig hjelp og rettledning. Fylkesplanlegging skal fungere som en operasjonalisering av nasjonal politikk og som virkemiddel for oppfølging av kommunene. Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet innenfor fylkets grenser.

Kommunene

Kommunene skal drive løpende kommunal planlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor sine områder. Planleggingen skal være i tråd med viktige nasjonale og regionale mål, rammer og retningslinjer. Kommunen skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven, og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde. Når det er behov for det, har kommunene rett på hjelp i planleggingen fra fylkesmannen, fylkeskommunen og andre statlige instanser.

Andre sektordepartementer og deres regionale statlige instanser

Andre departementer og deres regionale statlige instanser skal samordne seg med miljøforvaltningen nasjonalt og regionalt. De regionale statlige instansene har samarbeidsplikt i kommunenes planlegging. Statlige fagorganer har plikt til å medvirke og veilede i kommunenes planarbeid for å ta vare på statlige og regionale hensyn og for å få et godt faglig grunnlag i planene.

1.2 Mål

Målet med undersøkelsen er å belyse i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt nasjonale ansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad er arealstatusen og arealutviklingen i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering?**
 - 1.1 I hvilken grad er arealstatusen og arealutviklingen i tråd med målet om en bærekraftig arealdisponering innenfor *områder* som Stortinget spesielt har vektlagt skal ivaretas i arealdisponeringen?
 - 1.2 I hvilken grad bidrar dagens utbyggingsmønster til å ivareta *verdier* og *prinsipper* som Stortinget har vektlagt skal ivaretas i arealdisponeringen?
- 2 I hvilken grad brukes det kommunale plansystemet slik at målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering kan nås?**
 - 2.1 I hvilken grad blir kommunale planer utarbeidet og revidert?
 - 2.2 I hvilken grad er kommuneplanens arealdel styrende for forvaltningen og utbyggingen i kommunene?
 - 2.3 I hvilken grad følger regionale og statlige myndigheter opp den kommunale planleggingen?
- 3 I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet sitt styrings- og samordningsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering?**
 - 3.1 I hvilken grad sørger Miljøverndepartementet for nødvendig samordning i miljøforvaltningen og mellom sektordepartementene?
 - 3.2 I hvilken grad sørger Miljøverndepartementet for nødvendig informasjonsformidling, veiledning og opplæring overfor kommuner, fylkemannsembeter, fylkeskommuner og andre statlige regionale etater?

3.3 I hvilken grad sørger Miljøverndepartementet for tilstrekkelig innhenting og bruk av informasjon om den kommunale arealplanleggingen?

1.4 Avgrensning

1 I hvilken grad er arealstatusen og arealutviklingen i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering?

Stortinget har siden 1990-årene framhevet spesifikke områder, verdier og prinsipper som bør ivaretas for å sikre en bærekraftig arealdisponering. Disse målene har i hovedsak ligget fast som en del av arealpolitikken fram til i dag og kan oppfattes som en minstestandard for hva som må gjøres for at arealdisponeringen skal gå i en bærekraftig retning. I denne undersøkelsen er det valgt å se nærmere på arealstatus og arealutvikling innenfor store sammenhengende naturområder, snaufjellet, skoggrensa, strandsoner og vassdrag. Videre er det valgt å belyse hvordan utbyggingsmønsteret påvirker ivaretagelsen av biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser, kulturlandskapet, reindriftens produksjonsarealer, kulturminner, kulturmiljøer og prinsipper for en miljøvennlig by- og tettstedsutvikling. Det er gjort analyser som kan gi indikasjoner på om arealstatusen og arealutviklingen innenfor disse områdene er i tråd med målet om en bærekraftig arealdisponering.

Undersøkelsen er avgrenset til å se på hvordan Miljøverndepartementet følger opp sitt ansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. De ovennevnte verdiene, prinsippene og områdene ligger i hovedsak innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde. Det er imidlertid viktig å være klar over at det også finnes andre mål, både mål som Miljøverndepartementet har ansvar for, og innenfor andre sektors ansvarsområder,² som er med på å påvirke hvorvidt arealutviklingen går i en bærekraftig retning.

2 I hvilken grad brukes det kommunale plansystemet slik at målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering kan nås?

2) Dette er bl.a. sektormålene til Olje- og energidepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

I undersøkelsen er det lagt vekt på hvordan utøvelsen og oppfølgingen av det kommunale plansystemet bidrar til å ivareta de sentrale målene i politikken for bærekraftig utvikling. Undersøkelsen belyser om kommunene utarbeider overordnede kommunale planer, og om disse planene ligger til grunn for forvaltningen og arealutviklingen i kommunene, slik som plan- og bygningsloven forutsetter. Det forutsettes i plan- og bygningsloven at det gjennomføres planprosesser og utarbeides planer slik at de målene som er gitt for arealdisponeringen, kan nås. Ettersom undersøkelsen er rettet mot Miljøverndepartementets overordnede ansvar, er det lagt spesielt vekt på hvordan kommunene blir fulgt opp i planprosessene og ved utformingen av planene. Det er særlig fylkesmannen, fylkeskommunene og andre regionale statlige instanser³ som har ansvar for å følge planprosessene.

De vedtakene som fattes i medhold av kommuneplaner, eller som dispensasjoner, er en del av plansystemet. Undersøkelsen behandler i hovedsak kommunenes dispensasjonspraksis og hvordan den følges opp på regionalt nivå. Ulovlig bygging i kommunene belyses også – som en del av plansystemet – fordi det er med på å svekke måloppnåelsen. I hvor stor grad byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven følges opp, er imidlertid ikke en del av denne undersøkelsen. Problemstillingen belyser også hvordan Miljøverndepartementet følger opp kommunens planleggingspraksis.

3 I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet sitt styrings- og samordningsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering?

Problemstillingen belyser hvordan arbeidet med arealplanlegging og arealdisponering er organisert og samordnet i miljøforvaltningen og mellom miljøforvaltningen og relevante sektordepartementer. Samordningen mellom sektorområdene regionalt og lokalt er også belyst. Miljøverndepartementet er revisjonsobjekt i undersøkelsen og hovedvekten er lagt på departementets samordning av regjeringens samlede arbeid. Sektordepartementene og deres underliggende virksomheter er kun informanter i undersøkelsen.

3) Dette er bl.a. Statens vegvesen, Norges vassdrags- og energidirektorats regionkontorer, Fiskeridirektoratets regionkontorer, Jernbaneverket og Bergvesenet.

Problemstillingen belyser også Miljøvern-departementets formidling av nasjonale mål og interesser til regionale og kommunale planaktører. Oppfølgingen i planprosessene behandles i hovedsak under problemstilling 2. I tillegg er det spesielt vektlagt i hvilken grad Miljøvern-departementet har satt i verk tiltak for å innhente og tilgjengeliggjøre informasjon om arealstatus, arealutvikling og anvendelsen av plansystemet til bruk i den kommunale planleggingen og i Miljøverndepartementenes styring.

1.5 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 presenteres den metodiske tilnærmingen i undersøkelsen.

Kapittel 3 presenterer de revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen. Revisjonskriteriene er basert på de vedtak og forutsetninger som Stortinget har lagt til grunn på dette området. Revisjonskriteriene er forelagt Miljøverndepartementet, og departementet sa seg i brev av 5. juli 2006 enig i de kriteriene som er lagt til grunn.

Kapittel 4 gir en oversikt over arealstatusen og arealutviklingen i Norge med utgangspunkt i de områder, verdier og prinsipper som Stortinget har lagt til grunn. Kapitlet avsluttes med en vurdering av i hvilken grad arealstatusen og arealutviklingen er i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering (problemstilling 1).

Kapittel 5 beskriver i hvor stor grad kommunale planer blir utarbeidet og revidert, og i hvilken grad de kommunale arealplanene er i tråd med nasjonale mål og styrende for arealutviklingen i kommunene. I tillegg behandles hvordan regionale og statlige myndigheter følger opp planprosessene, ulike plantyper, dispensasjoner og ulovlig bygging. Kapitlet avsluttes med en vurdering av i hvilken grad det kommunale plansystemet brukes slik at målet om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering kan nås (problemstilling 2).

I kapittel 6 presenteres organiseringen av området. Kapitlet behandler hvordan Miljøvern-departementet følger opp sitt ansvar for samordning i miljøforvaltningen og mellom sektordepartementer. I tillegg blir styringsvirkemidler som informasjonsarbeid, rapportering og overvåking omhandlet. Kapitlet avsluttes med en vurdering av i hvilken grad Miljøverndepartementet

ivaretar sitt styrings- og samordningsansvar for å nå målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering (problemstilling 3).

I kapittel 7 presenteres de samlede vurderingene i undersøkelsen basert på revisjonskriteriene og de delvurderingene som er gjort i kapittel 4, 5 og 6.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det samlet inn data fra ulike kilder:

- offentlige dokumenter på området
- analyser av arealstatus og arealutvikling utført av Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) på oppdrag fra Riksrevisjonen
- analyse av kommuneplaner fra utvalgte kommuner
- data fra KOSTRA
- spørreskjemaundersøkelse blant alle fylkesmannsembetene og fylkeskommunene
- data fra intervjuer med et utvalg fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner
- data fra intervjuer med Miljøverndepartementet, sektordepartementer og direktorater

2.1 Dokumentanalyse

I dokumentanalysen er det foretatt en gjennomgang av sentrale stortingsdokumenter, lover (med tilhørende forarbeider), stortingsmeldinger, departementets rundskriv og retningslinjer og andre offentlige dokumenter som omhandler arealplanlegging. Dette gjelder blant annet:

- St.meld. nr. 31 (1992–93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* og St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*
- St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv*
- St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*
- St.meld. nr. 42 (2001–2002) *Biologisk mangfold*
- St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*
- St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*
- Plan- og bygningsloven (1985)
- Planlovutvalgets to utredninger NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

I tillegg er det innhentet data fra KOSTRA om den kommunale arealplanleggingen.

2.2 Spørreundersøkelse

For å belyse den kommunale planleggingen, fylkesplanleggingen og de ulike aktørenes deltakelse i arealplanleggingen ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant alle landets fylkesmannsembeter og fylkeskommuner. Hensikten med spørreundersøkelsen var å skaffe et bredt bilde av hvordan fylkesmannsembetene og fylkeskommunene oppfatter dagens arbeid med kommunal arealplanlegging i lys av målet om en bærekraftig arealutvikling.

Hos fylkesmannsembetene ble undersøkelsen sendt til de ansvarlige innenfor landbruk, miljø og juridiske spørsmål. Hos fylkeskommunene ble undersøkelsen sendt til de ansvarlige innenfor regional planlegging og kulturminneforvaltningen. Innenfor de ulike embetene og fylkeskommunene kunne mottakerne selv velge om de ville svare hver for seg eller samlet. Dette ble gjort for å gi rom for ulike synspunkter og erfaringer mellom avdelingene. Alle landets fylkesmannsembeter og fylkeskommuner har svart på undersøkelsen, og de fleste har valgt å svare samlet. Totalt er det derfor 25 respondenter hos fylkesmannsembetene og 22 hos fylkeskommunene. Det ble spurt om vurderinger knyttet til styringsdialogen, rapportering, den kommunale arealplanleggingen, klager på enkeltsaker, plan- og bygningsloven, ulovlig byggevirksomhet, regionale utfordringer og fylkesplanleggingen.

2.3 Intervjuer

2.3.1 Intervjuer med sentrale statlige myndigheter

Det er gjennomført intervjuer med tre avdelinger i Miljøverndepartementet: avdelingen for regional planlegging, naturforvaltningsavdelingen og kulturminneavdelingen. I tillegg er det gjennomført intervjuer med andre relevante departementer og underliggende virksomheter: Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn.

Disse intervjuene ble i hovedsak gjennomført for å innhente informasjon om Miljøverndepartementets styrings- og samordningsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering. Det ble blant annet lagt vekt på bruken av sentrale virkemidler, samarbeid og koordinering innad i miljøforvaltningen og mellom de utvalgte departementene.

2.3.2 Intervjuer med regionalt og lokalt nivå

I fire regioner ble et utvalg av kommuner, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, fylkeslandbruksstyrever og regionale statsetater intervjuet. Intervjuene ble gjennomført for å gi supplerende informasjon til spørreundersøkelsen og dokumentanalysen. Det var videre sentralt å få kartlagt ulike kommuners synspunkter på utfordringer i den kommunale arealplanleggingen og myndighetenes oppfølging av denne. Det var også viktig å innhente informasjon om ulike regionale aktørers rolle i den kommunale arealplanleggingen.

Ved utvelgelsen av regioner, fylker, regionale statsetater og kommuner ble det lagt vekt på å dekke sentrale temaer innenfor bærekraftig arealplanlegging: arealutviklingen i kystsonen, arealutviklingen i fjellområdene og nær verneområder, områder med sterkt press, områder med utfordringer knyttet til byutvikling og areal- og transportplanlegging og områder med utfordringer knyttet til jordvern.

Følgende regioner og fylker ble valgt: Sør-Vestlandet (Rogaland), Nord-Vestlandet (Møre og Romsdal), det sentrale Østlandet (Østfold/Akershus) og fjellregionen på Østlandet (Oppland). Midt-Norge (Sør-Trøndelag) var pilotområde for undersøkelsen. De regionale statsetatene var: Statens vegvesen, Norges vassdrags- og energidirektorat og Fiskeridirektoratet.

Intervjuundersøkelsen i kommunene

Det ble gjennomført intervjuer med 13 kommuner.⁴ Det ble lagt vekt på å velge ut kommuner som til sammen kunne illustrere bredden av utfordringer i den kommunale planleggingen. Det ble lagt vekt på å dekke både by- og landkommuner, store og små kommuner med hensyn til innbyggertall og kommuner med ulik grad av sentralitet. Det ble videre lagt vekt på å dekke kommuner med ulik planleggingspraksis, for eksempel kommuner som ikke har utarbeidet

eller revidert arealplaner, kommuner som driver aktiv planlegging, kommuner som behandler mange byggesaker årlig, kommuner som behandler få byggesaker årlig, kommuner som gir mange dispensasjoner, og kommuner som gir få dispensasjoner.

I intervjuene med kommunene ble det spurt om utfordringer knyttet til utarbeidelse og iverksettning av kommuneplanens arealdel, regionale statlige instansers oppfølging, utarbeidelse av samfunnsplanen, rapportering, bruk av plan- og bygningsloven og Miljøverndepartementets oppfølging av arealplanarbeidet.

Intervjuundersøkelsen hos fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, fylkeslandbruksstyrever og regionale statsetater

Det ble gjennomført intervju med fire fylkesmannsembeter, fire fylkeskommuner, to fylkeslandbruksstyrever, ett regionkontor og to distriktskontorer hos Statens vegvesen, to regionkontorer hos Norges vassdrags- og energidirektorat og ett regionkontor hos Fiskeridirektoratet.⁵

I intervjuene med fylkesmannsembetene det ble spurt om utfordringer knyttet til styringsdialogen, Miljøverndepartementets informasjon og veiledning, fylkesmannsembetenes rolle i den kommunale arealplanleggingen, kommunenes plankompetanse og praksis, samarbeid med fylkeskommunen og rapportering. Ofte var flere avdelinger hos fylkesmannsembetene til stede under intervjuet. I alle embeter var det representanter for miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen. I flere embeter var det representanter fra den sentrale administrasjonen og/eller juridisk avdeling / forvaltningsavdelingen til stede.

I intervjuene med fylkeskommunene det ble spurt om utarbeidelsen av fylkesplaner og fylkesdelplaner, fylkeskommunens rolle i den kommunale arealplanleggingen, samarbeidet med fylkesmannen, informasjon og veiledning, rapportering og fylkeskommunens ansvar for den regionale kulturminneforvaltningen.

I intervjuene med de andre regionale statsetatene ble det blant annet spurt om formidling av nasjonale interesser fra Miljøverndepartementet, forholdet mellom regionale planaktører og regionale planaktørers deltakelse i den kommunale

4) For å teste ut det metodiske opplegget ble det også gjennomført intervjuer med to kommuner i Sør-Trøndelag i en pilotundersøkelse.

5) Det ble også gjennomført intervjuer med en fylkeskommune, et fylkesmannsembete og et distriktskontor hos Statens vegvesen i en pilotundersøkelse.

arealplanleggingen. I intervjuene med fylkeslandbruksstyrene ble det blant annet spurt om fylkeslandbruksstyrets saksbehandling i plansaker og om formidling av nasjonale interesser til fylkeslandbruksstyret.

2.4 Analyser for å vise arealstatus og arealutvikling

Statistisk sentralbyrå og Norsk institutt for skog og landskap har på oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomført analyser av utbyggingsaktivitet i Norge. I analysene er det lagt vekt på å få fram utbyggingsmønsteret i områder som Stortinget har uttalt at det skal tas hensyn til i arealplanleggingen, og hvilke konsekvenser dagens utbyggingsmønster kan få for ulike verdier som Stortinget har framhevet. Det er også gjort analyser for å kunne vurdere i hvilken grad de prinsippene som Stortinget har vektlagt for by- og tettstedsutviklingen, er tatt hensyn til i arealdisponeringen.

Ut fra tilgjengelige data er det utarbeidet analyser som viser arealstatus og arealutvikling for en rekke ulike områder, og som til sammen gir indikasjoner på hvorvidt arealutviklingen i Norge som helhet er i tråd med viktige nasjonale målsettinger. Som følge av mangelfull tilgang til god, ensartet og landsdekkende informasjon har det imidlertid vært problematisk å gi et fullstendig bilde av arealstatusen og arealutviklingen i Norge. Analysene har blant annet avdekket mangelfull tilgang til utbyggingsdata for hele landet, mangelfulle tidsserier for en rekke data (spesielt for infrastruktur), mangelfull tilgang på gode verdidata og at mange av de viktige områdene med nasjonale verdier ikke er geografisk definert. Undersøkelsen viser imidlertid at det, til tross for mangelfulle datasett, er mulig å gi et bilde av situasjonen på et helhetlig nasjonalt nivå som kan benyttes til å vurdere måloppnåelsen på området.

Analysene er i hovedsak utført i et GIS-verktøy,⁶ hvor ulike kart med områder som er definert som verdifulle, er sammenliknet med utbyggingsdata for de samme områdene. Statistisk sentralbyrå har avgrenset analysene til perioden fra 1.1.1985

til 1.1.2005 om ikke annet er oppgitt.⁷ Norsk institutt for skog og landskap har analysert data fra 31.12.1985 til 31.12.2005 om ikke annet er oppgitt.⁸

Det er utarbeidet et vedlegg til rapporten der metoden bak de ulike analysene er nærmere beskrevet. I vedlegget framgår også de forutsetningene som er lagt til grunn i analysene.

2.4.1 Utbyggingsdata

Utbyggingsdataene viser hvor og når utbygginger er foretatt. Utviklingsanalysene baserer seg i hovedsak på utbyggingsdata fra GAB-registeret.⁹ Dette registeret gir en samlet og standardisert oversikt over bygninger. Særlig viktig er det at bygningene både er koordinatfestet og har godkjenningsdato og ”tatt i bruk”-dato. Selv om GAB inneholder feil, er det godt nok til å gjennomføre analyser på en rekke områder.

Andre utbyggingsdata som ble forsøkt benyttet i utviklingsanalysen, var av varierende kvalitet og manglet i stor grad datostempel. Dette gjelder både veger og kraftlinjer. Slike data kan brukes til å beskrive statusen, men de kan ikke benyttes i utviklingsanalyser.

2.4.2 Verdidata

Verdidata må vise hvor ulike verdier og områder, slik som biologisk mangfold og friluftsområder, finnes for at dataene skal kunne brukes i analyser. For en del verdier som Stortinget har vektlagt, finnes det ikke kartlegginger som viser hvor verdiene er plassert geografisk, eller det finnes kun regionale eller lokale kartlegginger.

Verdidataene som er benyttet i utviklingsanalysene, har hatt varierende kvalitet. Noen datasett er gode i den forstand at de både er komplette og ensartede for hele landet og har data om når registreringen er foretatt. Kart over verneområder er et eksempel på et slikt datasett. Andre eksempler på tydelige avgrensede områder er 100-metersbeltet mot sjøen og villreinområdene i Norge. Det er imidlertid få viktige verdier som er så klart geografisk avgrenset som disse områdene. Det er problemer knyttet til flere av de

6) GIS (geografisk informasjonssystem) er et verktøy som man kan bruke for å gjøre analyser av ulik geografisk stedfestet informasjon, for eksempel for å finne ut om bygninger er bygd innenfor et gitt, definert planområde.

7) I rapporten vises det til femårsperioder fra 1985 til 2005. SSB har også analysert året fra 1.1.2005 til 31.12.2005 – dette er i hovedsak ikke rapportert, da disse tallene viser samme trend som den siste femårsperioden: 2000–2005.

8) I rapporten vises det til femårsperioder fra 1986 til 2005.

9) GAB-registeret er det nasjonale eiendomsregisteret (GAB står for grunneiendommer, adresser og bygninger).

andre verdidatasettene som gjør det krevende å foreta nasjonale utviklingsanalyser:

- Der det ikke har vært nasjonale kartlegginger, er det i undersøkelsen brukt enkelte regionale og lokale registreringer for å illustrere forhold som ikke kan vises nasjonalt. Det kan imidlertid være krevende å benytte slike registreringer i samlede nasjonale analyser, ettersom man ofte vil støte på utfordringer knyttet til bruk av ulike metoder og lagringsformater.
- Dersom eldre registreringer ikke arkiveres når det blir gjort nye registreringer, er det vanskelig å vise hvilken utvikling det har vært innenfor området. Dette gjelder blant annet for den digitale markslagskartleggingen (DMK), som er benyttet for å analysere landbruksområdene. I undersøkelsen er det derfor gjort analyser i kommuner der det foreligger eldre registreringer, dvs. der DMK ikke er oppdatert.

2.4.3 Bruk av modeller

Undersøkelsen har også benyttet ulike typer modeller for å kunne gjøre analyser der det ikke finnes kartlegginger som viser hvor verdiene er plassert geografisk. Modellene baserer seg i stedet på kunnskap om hvilke områder som med stor sannsynlighet innehar de viktige verdiene, og vurderer utbyggingsmønsteret innenfor disse områdene. Dette er blant annet gjort for nærområdene til vassdragene og områder over og under skoggrensa, som regnes som viktige områder blant annet for biologisk mangfold, og for åpne områder i byene som kan ha potensial som friområder. For å vurdere utbyggingsmønsteret i byer og tettsteder er det gjort beregninger av hvor og hvordan byggingen har foregått. Disse analysene er sett opp mot de prinsippene som skal legges til grunn for by- og tettstedsutviklingen.

2.5 Plananalyse

Kommuneplanens arealdel er den overordnede arealplanen for hver kommune og skal som hovedregel være styrende for alle andre planer og tillatelsene som kommunen godkjenner for arealbruken i kommunen. For å undersøke hvorvidt kommuneplanens arealdel er styrende for den faktiske arealutviklingen, er det gjennomført en plananalyse. Plananalysen er en analyse av kommunale planer og dispensasjoner i tolv kommuner gjennomført av Norsk institutt for skog og landskap på oppdrag fra Riksrevisjonen.

2.5.1 Innhenting av planer og tilrettelegging av data til digital form

Planer fra følgende kommunene er analysert: Asker, Fredrikstad, Fræna, Gausdal, Hvaler, Ringeby, Sandnes, Sola, Stavanger, Sula, Sykkylven og Vestby.¹⁰ Ytterligere én kommune ble forespurt, men leverte ikke tilstrekkelige data.

Kommunene er valgt ut fra de samme kriteriene som ble lagt til grunn for valg av kommuner til intervjuundersøkelsen, jf. kapittel 1.3.1.

Noen av planene ble mottatt i digital form direkte fra kommunene. Planer som bare forelå i papirformat, ble digitalisert av Asplan Viak AS. Kvaliteten på planene varierte. De viktigste feilene ved de digitale planene var unøyaktig kartografi (topologifeil), formater som ikke fulgte norsk standard, og bruk av ukjente (ikke dokumenterte) koder. En del av papirplanene var ikke utformet i henhold til anbefalte standarder. Eldre papirplaner var iblant av dårlig trykkekvalitet.

De digitale planene ble utbedret slik at de kunne brukes i analysene. Papirplanene ble tolket slik at det var mulig å overføre dem til digital form. Også når planene forelå i digital form, var det behov for å tolke planenes bestemmelser før de kunne brukes i et digitalt analyseverktøy. Dette var det beste datamaterialet som kunne framskaffes. Problemene knyttet til planene som datagrunnlag gjør at det er knyttet en viss usikkerhet til analysene. Datamaterialet er tilstrekkelig for å gi et bilde av i hvor stor grad kommuneplanens arealdel er styrende i de valgte kommunene. Det var ingen forutsetning ved valg av kommuner at de skulle ha gode digitale planer. Dette ville ikke gitt et godt bilde av plansituasjonen i kommunene generelt.

2.5.2 Gjennomføring av analysen

I analysen ble de to sist vedtatte kommuneplanenes arealdel i hver kommune i tillegg til kommunedelplanene¹¹ som har vært gjeldende i samme periode som de to arealdelene, analysert. I de kommunene som aldri har vedtatt mer enn én arealdel, er den ene planen benyttet. I analysen er planene sammenliknet med den reelle

10) Det ble også gjennomført en pilotundersøkelse i kommunene Trondheim og Oppdal for å teste det metodiske opplegget.

11) Kommunene kan velge å lage kommunedelplaner for deler av kommunen i stedet for eller som supplement til å lage kommuneplanens arealdel. Disse har samme status som kommuneplanens arealdel. I hvor stor grad disse kommuneplanene er en del av en helhetlig arealstrategi for kommunen, varierer.

byggingen i planenes virkeperiode i hver kommune. For bygningene ble det brukt et GAB-datasett¹² som representerer statusen per 1.1.2006, det vil si at eventuell bygging eller riving etter denne datoen ikke er med i analysen. Analysene er gjennomført i et GIS-verktøy.

2.5.3 Analyse for å undersøke om bygging i strid med kommuneplanens arealdel kommer som følge av reguleringsplaner eller dispensasjoner

Denne analysen er en indikator for hvor mange bygninger som er ført opp i strid med kommuneplanens arealdel, enten som følge av reguleringsplaner eller som følge av dispensasjoner. Noen av anslagene av antall gitte dispensasjoner fra kommuneplanens areal som kom inn fra kommunene, ble feil.¹³ På grunn av usikkerheten i plan-dataene og oppgitte dispensasjoner fra kommunene var det ikke grunnlag for å summere opp resultatene av disse analysene i rapporten.

12) GAB-registeret (grunneiendom, adresse og bolig) er et nasjonalt register der bl.a. alle bygg blir registrert når kommunene har godkjent at bygget kan tas i bruk.

13) Vi kunne se dette ut ifra tallene ellers i plananalysen.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede nasjonale forutsetninger for bærekraftig arealplanlegging og areal-disponering

Bærekraftig utvikling defineres som *en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov*.¹⁴ Bærekraftig utvikling er gjennom en rekke internasjonale prosesser i regi av FN satt som mål for verdenssamfunnet.¹⁵ Norge har forpliktet seg til å følge opp de internasjonale målene i den nasjonale politikken.¹⁶ Det nasjonale målet om en bærekraftig utvikling stiller krav til forvaltningen av økosystemer og de økologiske kretsløpene, som vi har felles med dem som lever i dag, og med alle som kommer etter oss, nasjonalt og globalt. En miljøkvalitet som er nødvendig for å sikre menneskenes livsgrunnlag, må sikres slik at den blir opprettholdt på kort og lang sikt. Forvaltningen av disse miljøressursene må bygge på ”føre var”-prinsippet og skje ut fra respekt for naturens tålegrense.¹⁷ Målet om bærekraftig utvikling er grunnlovsfestet i Grunnlovens § 110b:¹⁸

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsæвне og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

14) St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskomisjonens rapport*.

15) Begrepet ble for alvor satt på den internasjonale dagsordenen av Verdenskomisjonen for miljø og utvikling gjennom deres rapport *Vår felles framtid* fra 1987 og senere gjennom FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992.

16) Innst. S. nr. 160 (1992–93) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*.

17) Innst. S. nr. 160 (1992–93), videreført i St.meld. nr. 58 (1997–97).

18) Inkludert i Grunnloven i 1992.



Foto: Jens Sølberg/Samfoto

3.1.1 Bærekraftig arealplanlegging og areal-disponering

Målet om bærekraftig utvikling har vært innarbeidet som et overordnet mål for norsk areal- og ressursforvaltning fra tidlig i 1990-årene og fram til i dag. Arealplanlegging og arealdisponering er ansett som et viktig redskap for å sikre en bærekraftig utvikling. Kommunenes arealplanlegging blir framhevet som grunnleggende for å ivareta de sentrale målene i politikken for bærekraftig utvikling. ”Føre var”-prinsippet og prinsippet om at naturens tålegrenser ikke må overskrides, skal legges til grunn for forvaltningen, og miljø skal innarbeides som premiss i all arealdisponering. Disse signalene kommer blant annet til uttrykk i behandlingen av St.meld. nr. 31 (1992–93), St.meld. nr. 29 (1996–97) og St.meld. nr. 23 (2001–2002) og i behandlingen av samtlige *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.¹⁹ I behandlingen av St.meld. nr. 21

19) St.meld. nr. 8 (1999–2000), Innst. S. nr. 256 (1999–2000); St.meld. nr. 24 (2000–2001), Innst. S. nr. 295 (2000–2001); St.meld. nr. 25 (2002–2003), Innst. S. nr. 46 (2003–2004); St.meld. nr. 21 (2004–2005), Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

(2004–2005) slår komiteen fast at en nasjonal arealpolitikk er grunnleggende for å oppnå en bærekraftig forvaltning.²⁰

I Innst. S. nr. 237 (1992–93), jf. St.meld. nr. 31 (1992–93), understreker et flertall i komiteen²¹ at arealplanlegging og arealbruk er et viktig redskap for i størst mulig grad å kunne legge til rette for en bærekraftig utvikling. Flertallet viser til at arealer er en begrenset ressurs som må forvaltes med sikte på å få til en bærekraftig utvikling, og at konflikter om arealbruk må løses ut fra overordnede og langsiktige hensyn. Komiteen slutter seg til målet om at arealpolitikken skal holdes innenfor rammene av en bærekraftig nasjonal og regional utvikling, noe som blant annet innebærer at ressurser som ikke er fornybare, bare kan tas i bruk etter at konsekvensene for miljø, naturressurser og samfunn er vurdert. Flertallet har videre merket seg at arealpolitikken skal være et virkemiddel for at utbyggingstiltak som er nødvendige for å nå samfunnsmessige mål skal kunne gjennomføres på en effektiv måte, samtidig som det tas hensyn til naturens tåleevne og mangfold og en god regional utvikling. Den skal kunne gjennomføres på en effektiv måte, samtidig som det tas hensyn til naturens tåleevne og mangfold og en god regional utvikling. Komiteens flertall har også merket seg at det grunnleggende for en nasjonal arealpolitikk er å fremme en økologisk forsvarlig bruk av arealressursene som sikrer naturen som varig kilde for menneskenes virksomhet, helse og trivsel. Komiteen har merket seg at Regjeringen i meldingen peker på nødvendigheten av at det blir foretatt en konkretisering og metodisk tilnærming når det gjelder miljø, slik at miljøhensyn kan inngå som en premiss i arealplanleggingen på linje med for eksempel kommunenes boligprogram og planer for utvikling av kommunale tjenester.

Bærekraftig arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er en sektorovergrepene lov. Den gjelder for alt areal i landet, herunder vassdrag, når ikke annet er bestemt i eller i henhold til lov. For sjøområdene gjelder loven til grunnlinja. Av lovens formålsparagraf framgår det at planlegging etter loven skal legge til rette

20) Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

21) I Innst. S. nr. 237 (1992–1993) vises det til kommunal- og miljøvernkomiteen. I Innst. S. nr. 219 (1996–96), Innst. S. nr. 246 (2001–2002), Innst. S. nr. 150 (1997–1998), Innst. S. nr. 114 (2001–2002), Innst. S. nr. 228 (2004–06), Innst. S. nr. 227 (2004–2005) og Innst. S. nr. 206 (2001–2002) vises det til energi- og miljøkomiteen.

for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for bruk og vern av ressurser og for utbygging, og sikre estetiske hensyn. Gjennom planleggingen skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.²² Dette inkluderer den langsiktigheten og helheten som en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering krever. Ved behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) påpeker et flertall i komiteen at plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging må brukes aktivt i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling.²³

Plan- og bygningsloven gir sterke føringer på hvilke prosesser som må gjennomføres før planene kan vedtas. Det er forutsatt at utviklingen skal være basert på en helhetlig planlegging, hvor overordnede planer skal være utgangspunkt og grunnlag for en mer detaljert planlegging. Det skal bare gis dispensasjon fra planer når det foreligger særlige grunner.²⁴ Loven skal også sikre samordning, både i forbindelse med utarbeidelsen av planer og ved at vedtatte planer legges til grunn når det senere skal gjøres vedtak.²⁵

3.1.2 Nasjonale verdier som skal ivaretas i en bærekraftig arealdisponering

Stortinget har opp gjennom årene framhevet mer spesifikke verdier og prinsipper som bør ligge til grunn for å sikre en bærekraftig arealdisponering. Disse målene har i hovedsak ligget fast som en del av arealpolitikken siden begynnelsen av 1990-årene med noen justeringer, jf. blant annet St.meld. nr. 31 (1992–93) og Innst. S. nr. 237 (1992–93), St.meld. nr. 29 (1996–97) og Innst. S. nr. 219 (1996–97), St.meld. nr. 23 (2001–2002) og Innst. S. nr. 246 (2001–2002) samt etterfølgende *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.²⁶ I St.meld. nr. 21 (2004–2005) ble bærekraftig arealdisponering for første gang samlet som eget mål i *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*:

22) Pbl § 1 og 2.

23) Innst. S. nr. 150 (1997–98) *Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dagnad for framtida*.

24) Pbl § 7.

25) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

26) St.meld. nr. 8 (1999–2000), St.meld. nr. 24 (2000–2001), St.meld. nr. 25 (2002–2003) og St.meld. nr. 21 (2004–2005).

*Det strategiske målet når det gjelder arealbruk, er at Norges arealer skal forvaltes slik at natur- og kulturmiljøer, landskap og viktige kvaliteter i omgivelsene blir tatt vare på i hele landet. Gjennom en samordnet arealpolitikk skal de nasjonale målene for lokal og regionale omstilling og utvikling forenes med de nasjonale målene for bevaring av natur- og kulturverdier.*²⁷

Blant verdiene som er blitt spesielt framhevet av Stortinget som sentrale for å sikre en bærekraftig arealdisponering, er biologisk mangfold, friluftsliv, landskapstyper, kulturmiljøer, kulturminner og produktive jordbruksarealer. Videre har prinsippet om miljøvennlig by- og tettstedsutvikling vært ansett som viktig. Mer spesifikt vektlegges også bevaring av områder som inngrepsfrie naturområder, vassdrag og strandsonen.²⁸

Biologisk mangfold

Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold har i økende grad blitt vektlagt som en sentral forutsetning for en bærekraftig utvikling, og en nasjonal arealpolitikk regnes som grunnleggende for å nå målene knyttet til biologisk mangfold.²⁹ I Innst. S. nr. 237 (1992–93) slutter flertallet i komiteen seg til Regjeringens vurdering av at hensynene til økosystemer og biologisk mangfold må inngå som en sentral premiss i arealdisponeringen i de områder som ikke allerede er avsatt til utbygging. I Innst. S. nr. 219 (1996–97) uttrykker komiteen behov for en økt vektlegging av hensynet til det biologiske mangfoldet. Flertallet er enig i at den viktigste trusselen mot det biologiske mangfoldet i Norge er summen av de mange menneskelige inngrepene som påvirker, reduserer og splitter opp arealene. Dermed blir leveområdene for mange former for liv ødelagt og forstyrret. Flertallet er også enig i at det er av avgjørende verdi å bremse en slik oppstyking og ødelegging av leveområdene. Videre er flertallet enig i at det blir en sentral oppgave å sikre det biologiske mangfoldet gjennom en langsiktig forvaltning av de delene av arealet som ikke blir omfattet av verneområdene, og at dette

27) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

28) Innst. S. nr. 237 (1992–93) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om den regionale planleggingen og arealpolitikken*, Innst. S. nr. 219 (1996–97) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk* og stortingsmeldingene *Biologisk mangfold* (St.meld. nr. 42 (2001–2002)), *Friluftsliv* (St.meld. nr. 39 (2000–2001)), *Bedre miljø i byer og tettsteder* (St.meld. nr. 23 (2001–2002)) og *Leve med kulturminner* (St.meld. nr. 16 (2004–2005)).

29) Dette ble sist understreket av en samlet komité ved behandling av St.meld. nr. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

blant annet må skje ved bruk av plan- og bygningsloven. I Innst. S. nr. 150 (1997–98) understreker komiteen behovet for å ta vare på det biologiske mangfoldet, og påpeker at dette best kan skje gjennom en kombinasjon av vern og bærekraftig bruk.

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenteres konkrete nasjonale målsettinger for biologisk mangfold. Ved behandlingen av meldingen slutter flertallet i komiteen seg til det strategiske målet at naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig, sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen i naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldet fortsatte utviklingsmuligheter. Flertallet slutter seg også til de nasjonale resultatmålene om blant annet bevaring av naturtyper og kulturlandskap. Det vises til at biologisk mangfold er sentralt for å oppnå en bærekraftig utvikling.³⁰ Ved behandlingen av den neste *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* påpeker komiteen at samfunnets arealbruk må ta hensyn til konsekvensene for det biologiske mangfoldet.³¹

Friluftsliv

Friluftsliv er en verdi og et fellesgode som må sikres for å oppnå en bærekraftig utvikling.³² I Innst. S. nr. 219 (1996–97) understreker komiteen den verdien bymarkområdene i tilknytning til byer og tettsteder og strandsoneområdene har som friluftressurs for store deler av befolkningen. Komiteen vil advare mot at en bygger ned slike områder, og vil be om at Regjeringen i en videre oppfølging av denne meldingen legger særlig vekt på tiltak som kan verne friluftsområdene mot ulike inngrep. I Innst. S. nr. 150 (1997–98) mener flertallet at det er behov for å styrke arbeidet med å sikre arealer for friluftsførmål. Videre slutter komiteen seg til resultatmålene for friluftsliv, blant annet målene om å sikre områder av verdi for friluftslivet mot nedbygging, inngrep og støy, å sikre at det i byer og tettsteder er en sammenhengende grønnstruktur som binder sammen indre by med naturområder i utkanten, og å sikre trafikkikker atkomst til

30) Innst. S. nr. 256 (1999–2000) *Innstilling fra energi og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Disse målene for biologisk mangfold er blitt videreført fram til i dag, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold*, etterfølgende budsjettproposisjoner og samtlige *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

31) St.meld. nr. 24 (2000–2001) og Innst. S. nr. 295 (2000–2001).

32) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

naturpregede arealer innen rimelig avstand fra skoler og barnehager.

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenteres det konkrete målsettinger for friluftslivet. Det strategiske målet er at alle skal ha mulighet til å drive med friluftsliv som helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen for øvrig. Det fremmes også nasjonale resultatmål med mer konkrete målsettinger, blant annet:

- områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnlaget bevares
- ved boliger, skoler og barnehager skal det være god adgang til trygg ferdsel, lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder

Ved Stortingets behandling slutter et flertall i energi- og miljøkomiteen seg til de målene som trekkes opp i meldingen.³³

I Innst. S. nr. 114 (2001–2002) til friluftsmeldingen mener flertallet i komiteen at friluftsinteressene ofte blir nedprioritert i områder som er under utbyggingspress. Flertallet påpeker at denne utviklingen må snus, slik at det blir bedre tilgang til grønne nærmiljøer. Videre sier et flertall at naturmiljøer, markaområder og kulturlandskap i tilknytning til tettsteder i større grad må unngås utbygd.

Kulturminner og kulturmiljøer

Stortinget har lagt vekt på at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer er sentralt for å nå målet om bærekraftig arealdisponering.³⁴ I Innst. S. nr. 237 (1992–93) om regional planlegging er det å sikre landskaps- og kulturminneverdier og mulighet for rekreasjon beskrevet som et av de overordnede målene for arealpolitikken. I St.meld. nr. 58 (1996–97) sies det at bevaring av kulturarven er et eksempel på et område hvor hensynet til livskvalitet og bærekraftig utvikling trekker i samme retning. Videre sies det at ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer på kommunalt nivå i stor grad må styres etter reglene i plan- og bygningsloven. I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) viser komiteen til

Regjeringens mål om å sikre kulturminner og kulturmiljøer, og at den vil trappe opp innsatsen for å sikre framtidsrettet og effektiv forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer.³⁵

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenteres det konkrete målsettinger for bevaring av kulturminner og kulturmiljøer. Det strategiske målet er at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Videre skal et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer tas vare på i et langsiktig perspektiv som kunnskapsressurser og som grunnlag for opplevelser. Disse målene er blitt videreført som en del av den nasjonale miljøpolitikken fram til i dag, med noen mindre justeringer.³⁶

I behandlingen av St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Om bedre miljø i byer og tettsteder* viser flertallet i komiteen at de er kjent med at det i flere byer og tettsteder er bygninger, bystrukturer, kulturminner og kulturmiljø som det er viktig å ta vare på. Der det skjer endringer, er det viktig at skifte i bruk foregår slik at det på best mulig måte kan tas vare på særpreget.³⁷

I behandlingen av St.meld. nr. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005), peker komiteen på viktigheten av at det føres en politikk som sikrer mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer, og som sikrer tilgjengeligheten til disse verdifulle ressursene. Komiteen viser videre til behandling av St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, og til Innst. S. nr. 227 (2004–2005). I Innst. S. nr. 227 (2004–2005) understreker flertallet i komiteen betydningen av at alle lokalsamfunn skal være bevisst sine kulturminner. For at kommunene skal ta tilstrekkelig hensyn til kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap i arealplanlegging og utviklingsvirksomhet, bør alle kommuner utarbeide kommunedelplaner for kulturminner. Komiteen mener videre det er nødvendig å øke bevisstheten rundt mulighetene for å bruke plan- og bygningsloven til å ta vare på verdifulle kulturminner og kulturlandskap.

Landskap

I St.meld. nr. 29 (1996–97) påpeker regjeringen

33) Innst. S. nr. 256 (1999–2000). Disse målene for friluftsliv er blitt videreført fram til i dag, jf. St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv og etterfølgende budsjettproposisjoner og meldinger om rikets miljøtilstand* (RM).

34) Lov om kulturminner av 9. juni 1978, nr. 50.

35) Innst. S. nr. 150 (1997–98).

36) Jf. etterfølgende budsjettproposisjoner og meldinger om rikets miljøtilstand.

37) Innst. S. nr. 246 (2001–2002).

at flere natur- og landskapstyper er i ferd med å forsvinne eller reduseres kraftig. Det vises til at ivaretagelse av ulike landskapstyper, herunder kulturlandskapet, blant annet er en sentral forutsetning for å ivareta det biologiske mangfoldet. Det slås også fast at endringer i landskapet og reduksjon av landskapstyper blant annet skyldes store inngrep som veg, masseuttak og bolig- og næringsutbygging, og at endringene skjer i bykjerner, i de tettstedsnære boligområdene og i natur- og kulturlandskapet. Regjeringen har derfor etablert en rekke mål for forvaltningen av kulturmiljø, landskap og landskapsbilde, herunder:

- sikre representative og sjeldne nasjonallandskap
- ikke forringe rikdommen og mangfoldet av landskapstyper i Europa

Norge har gjennom Europarådets landskapskonvensjon forpliktet seg til å øke oppmerksomheten om landskapsverdier og fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap.³⁸ Konvensjonen omfatter alle typer landskap: by- og bygdelandskap, kyst- og fjellandskap. Som et resultat av dette ble det i St.meld. nr. 21 (2004–2005) presentert et nytt nasjonalt resultatmål som sier at miljøkvaliteter i landskap skal sikres og utvikles gjennom økt kunnskap og bevisst planlegging og arealpolitikk.

Produktive jordbruksarealer og kulturlandskap

Ivaretagelse av produktive jordbruksarealer og jordbrukets kulturlandskap har lenge vært prioriterte mål i areal- og miljøpolitikken. I Innst. S. nr. 237 (1992–93) understreker komiteen betydningen av å opprettholde produksjonspotensialet for mat, blant annet for å ha best mulig beredskap mot økologiske og ressursmessige kriser. Flertallet har merket seg at Norge nesten ikke har areal i reserve som er egnet til matkornproduksjon. Komiteen mener at det er en hovedutfordring i arealforvaltningen å sørge for at det produktive jordbruksarealet også i framtiden kan brukes til produksjon av varer for å dekke grunnleggende menneskelige behov. Matkornjorda, som for en stor del ligger i de folkerike områdene, har vært og er spesielt utsatt for inngrep, noe som blant annet må motvirkes gjennom langsiktig planlegging. En utfordring blir derfor å legge til rette for utviklingspotensialet som foreligger innenfor næringsutvikling, serviceutbygging og bostedsbygging samtidig som man

tar vare på det ressursbaserte produksjonsgrunnlaget.

I St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk* understrekes behovet for et sterkere jordvern hvor man ved en eventuell omdisponering vurderer arealenes verdi ut fra deres egnethet for matproduksjon. I Innst. S. nr. 219 (1996–97) til den samme meldingen gjentas det at det er en utfordring å sørge for at det produktive jordarealet også i framtiden kan nyttes til produksjon av varer for å dekke grunnleggende menneskelige behov.

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet og St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenteres et nasjonalt resultatmål som sier at kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes. Miljøforvaltningens arbeidsmål for dette resultatmålet legger spesielt vekt på å ivareta de såkalte ”verdifulle kulturlandskapene”. I St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er bevaring av jordressurser som har potensial for matkornproduksjon, tatt inn som et eget nasjonalt resultatmål. Alle disse målene er blitt videreført som en del av den nasjonale miljøpolitikken fram til i dag.³⁹

I St.meld. nr. 21 (2004–2005) presenteres mål om at den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene skal halveres, og at spesielt verdifulle kulturlandskap skal være dokumentert og ha fått en særskilt forvaltning innen 2010. Videre blir det påpekt at det særlig er de høyproduktive landbruksområdene nær byer og tettsteder som er utsatt for utbyggingsspress. Dette er også de arealene som er mest verdifulle for produksjon av miljøvennlig «kortreist mat» i framtida. Den omfattende nedbyggingen utgjør også en trussel mot landbrukets kulturlandskap og de miljøverdiene dette inneholder.⁴⁰

En bærekraftig reindrift

I Innst. S. nr. 167 (1991–92), vedrørende St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* uttaler flertallet i landbrukskomiteen at det ikke skal gjøres for store inngrep i reindriften

38) Norge ratifiserte konvensjonen 23. oktober 2001. Konvensjonen trådte i kraft 1. mars 2004.

39) Jf. etterfølgende budsjettproposisjoner og meldinger om rikets miljøtilstand.

40) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

ressursgrunnlag. Det bør derfor vises varsomhet med arealinngrep i reindriftsområder, og reindriftens posisjon i planprosessen skal vektlegges. Reindriftens arealer må overvåkes kontinuerlig for å unngå uønskede inngrep.

Miljøvennlig by- og tettstedsutvikling

Stortinget har ved flere anledninger uttrykt at prinsipper for miljøvennlig by- og tettstedsutvikling må legges til grunn i arealplanleggingen.⁴¹ I Innst. S. nr. 237 (1992–93) slutter flertallet seg til følgende prinsipper for et helhetlig grep i planleggingen i byer og tettsteder:

- arealøkonomisering (bedre utnyttelse av allerede åpnete utbyggingsområder, for eksempel gjennom fortetting eventuelt opprydding og gjenbruk av arealer)⁴²
- samlokalisering (samlokalisering av funksjoner hvor siktmålet blant annet er å begrense transportbehov)
- samle og minimalisere naturinngrep
- flerbruk av områder
- tilpasning/omstrukturering av transportsystem
- tilpasning av ny bebyggelse til omgivelsene

I Innst. S. nr. 219 (1996–97) påpeker komiteen at det er viktig at areal og energisparende planleggingsprinsipper blir tatt mer aktivt i bruk, slik at en også kan legge til rette for en begrensning i bilbruken i byområder samtidig som kollektivtrafikk, gange og sykkeltransport kan ta en større del av persontransporten. Komiteen ser behov for at en legger mer vekt på oppfølging av Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.

Komiteen peker også på at grøntområder i nærmiljøer for en stor del er blitt nedbygd, og komiteen forutsetter at hensynet til grøntarealer for barns lek vil være en viktig politisk premiss ved utforming av utbyggingspolitikken og transportsystemene. Komiteen er oppmerksom på at miljøhensyn kan forutsette fortetting i byer og tettsteder, men vil peke på at disse hensynene bør veges mot andre hensyn hvor blant annet ensidig fokusering på fortetting kan føre til nedbygging av vitale lekeområder.⁴³

41) Innst. S. nr. 237 (1992–93) og Innst. S. nr. 219 (1996–97).

42) Med hensyn til by- og tettstedsutvikling pekes det på at arealøkonomisering gjennom fortetting er en strategi for utvikling av utbyggingsmønsteret som gir mulighet for begrensninger på den videre tettstedsekspanjonen og nedbyggingen av verdifulle natur- og kulturlandskap. Samtidig gir dette bedre mulighet for kollektive transportløsninger. Grønnstrukturens rolle som motvekt vil bli viktigere.

43) Innst. S. nr. 219 (1996–97).

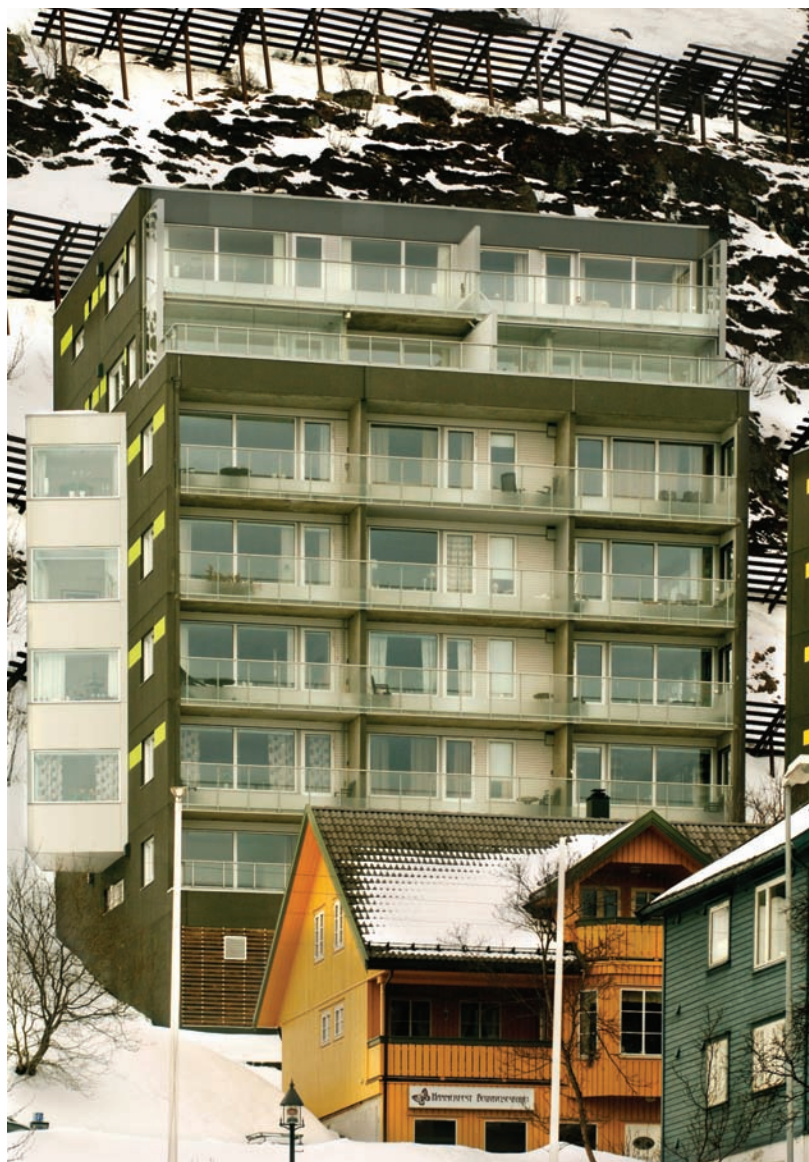


Foto: Jens Sølberg/Samfoto

I behandlingen av St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Om bedre miljø i byer og tettsteder*, jf. Innst. S. nr. 246 (2001–2002), mener flertallet i komiteen at det må satses på fortetting og utvikling av områder innenfor de eksisterende by- og tettstedsgrensene framfor utviding av disse grensene. Komiteen peker på at en sterk vekst i arealforbruket fører til båndlegging av produktive landbruksområder, reduserer artsmangfoldet og truer verdifulle natur- og kulturområder. Komiteen peker på at i en by må kollektivtrafikken ha en sentral plass i transporten av mennesker, og mener at en byutviklingspolitikk som stimulerer til helhetlig tenkning og planlegging med hensyn til boliger, arbeidsplasser, fritids- og kulturtilbud og transport, vil løse mange av de miljøutfordringene byene har. Hovedgrepet må være at utviklingen i byer og bystrukturer blir konsentrert for å dempe presset på nære friluftsgårder og

rekreasjonsområder, kystnære områder og verdifulle jordbruksområder.⁴⁴

Flertallet er også fornøyd med at Regjeringen legger opp til at kollektivtransporten skal være ryggraden i transportstrukturen i byene, og mener at et godt kollektivtilbud er viktig både for å redusere klimautslipp og gjøre det lettere å komme fram og for å bedre bymiljøet. Flertallet i komiteen ønsker en revisjon av de rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging der retningslinjene får en mer presis og mindre generell form enn i dag.⁴⁵

Inngrepsfrie naturområder

Inngrepsfrie områder har stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse, men er også viktig som leveområde for flere arter, blant annet villrein.⁴⁶ Sikring av villreins leveområder er framhevet som et eget mål i St.meld. nr. 21 (2004–2005). I Innst. S. nr. 219 (1996–97) viser flertallet til regjeringens beskrivelse av utviklingen av en gradvis reduksjon av de urørte naturområdene og slutter seg videre til at hensynet til økosystemer og biologisk mangfold må inngå som en sentral premiss i arealdisponeringen i de områder som ikke allerede er avsatt til utbygging.

I Innst. S. nr. 114 (2001–2002) til friluftsmeldingen påpeker komiteen at det blir stadig færre områder i Norge som er uberørt av tekniske inngrep, og at vi må gi sterkere beskyttelse av områder og naturkvaliteter som også våre etterkommere har rett til å oppleve. Ved behandling av St.meld. nr. 42 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 206 (2001–2002), viser flertallet i komiteen til at det blir stadig færre og mindre inngrepsfrie naturområder her i landet.

Vassdrag

I Innst. S. nr. 237 (1992–93) framhever flertallet i komiteen betydningen av å sikre vassdrag og viser til at inngrepene i vassdragene etter hvert har fått et betydelig omfang. Behovet for å opprettholde produktive elvedeltaer og visse våtmarksområder omtales spesielt. I St.meld. nr. 29 (1996–97) om regional planlegging og arealpolitikk sies det at vassdragene representerer vesentlige innslag i norsk natur, og at vannressursen med kantvegetasjon og tilgrensende arealer må

forvaltes slik at de er til glede og nytte for befolkningen. I St.meld. nr. 21 (2004–2005) presenteres mål om at vassdragene skal forvaltes gjennom en helhetlig arealpolitikk som ivaretar vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser. Helhetlig planlegging sees dermed som et viktig virkemiddel for å nå de nasjonale målene knyttet til sikring av vassdragene.

Et representativt utvalg av vassdrag er varig vernet. Vernet betyr at det ikke kan gis konsesjon for ny vannkraftutbygging. I tillegg har Stortinget vedtatt at ”andre inngrep i de sikrede områdene som kan redusere deres verdi for naturvern- og friluftsmål og vitenskap, må søkes unngått”.⁴⁷ Ved behandling av St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, sier komiteens flertall at de rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag må respekteres.⁴⁸

Strandsone

Strandsonen er ansett som et område av nasjonal interesse og har i lang tid hatt et spesielt vern mot videre nedbygging, først gjennom strandplanloven og senere gjennom regelen om 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven.⁴⁹ I St.meld. nr. 21 (2004–2005) presenteres mål om at strandsonen skal bevares som verdifullt natur- og friluftsområde, og sikres god tilgjengelighet for allmennheten. Målet viser at fri ferdsel også er en viktig dimensjon ved strandsoneforvaltningen.

3.2 Miljøverndepartementets nasjonale ansvar

Miljøverndepartementet har ansvaret for å iverksette *den nasjonale miljøpolitikken*, slik at målet om en bærekraftig utvikling blir nådd. Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89)⁵⁰ innebærer dette blant annet at Miljøverndepartementet skal sørge for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp de miljøvernpolitiske målene, nasjonalt og for sektorene.

Miljøverndepartementet har det nasjonale ansvaret for at arealplanleggingen og arealdisponeringen blir gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har her-

44) Innst. S. nr. 246 (2001–2002).

45) Innst. S. nr. 246 (2001–2002).

46) St.meld. nr. 21 (2004–2005).

47) St.meld. nr. 24 (2000–2001).

48) Innst. S. nr. 295 (2000–2001).

49) Plbl § 17.2.

50) Også vist til i St.meld. nr. 58 (1996–97).

under ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på riksnivået.⁵¹ Miljøverndepartementet er statlig planstyresmakt etter plan- og bygningsloven og har som oppgave, i samarbeid med andre departementer, å utvikle og formidle nasjonale mål for planlegging i fylker og kommuner.⁵²

Miljøverndepartementet har ansvaret for å utvikle virkemidler som sikrer at loven følges, og for at vedtak som treffes på riksnivået, følges opp i den fylkeskommunale og kommunale planlegging.⁵³ Dette innebærer blant annet å legge til rette for en planstyrt arealutvikling gjennom utarbeidelse, bruk og revisjon av ulike planer, slik loven forutsetter. I utgangspunktet ivaretas statens interesser ved statlige organers deltaking i den kommunale planleggingen gjennom samarbeidsplikt, samråd og medvirkning.⁵⁴ For å spesifisere mål og rammer og gi retningslinjer i planleggingen kan Kongen gi rikspolitiske bestemmelser som skal legges til grunn ved planleggingen etter loven.⁵⁵ Departementet skal føre tilsyn med at plikten til løpende fylkesplanlegging og kommuneplanlegging blir overholdt.⁵⁶

3.2.1 Veiledning og informasjon

Miljøverndepartementet skal utarbeide lover og forskrifter, behandle enkeltsaker og sikre riktig bruk av lov og plansystem gjennom veiledning og opplæring.⁵⁷ Stortinget har framhevet at et godt samspill mellom stat og kommune er viktig for å møte miljøutfordringene.⁵⁸ Miljøverndepartementet har ansvar for å gjøre kommunene i stand til å utføre sine oppgaver på miljøvernområdet. Departementet skal bidra til å styrke det kommunale miljøvernet ved å utvikle støttefunksjoner på regionalt og nasjonalt nivå.⁵⁹

Miljøverndepartementet har ansvar for å klargjøre og formidle innholdet i de nasjonale målene og interessene som det er særlig viktig at den

regionale planleggingen ivaretar. Det er framhevet at det skal legges vekt på å formidle de nasjonale miljømålene og prioriteringene på en klar og entydig måte.⁶⁰ I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) peker komiteen på at planlegging og forvaltning i økende grad delegeres til kommunene. Samtidig som komiteen vil understreke betydningen av lokalt miljøarbeid, er det viktig å sikre at nasjonale miljømål nås. Komiteen er enig i departementets vurdering av at økt delegering av ansvar til kommunene øker behovet for tydelige statlige signaler til kommunene om nasjonale føringer i arealpolitikken.⁶¹

Departementet kan i forskrifts form gi regler om kart og stedfestet informasjon, herunder krav til innhold, utforming, kvalitet, rapportering, oppdatering og lagring. Departementet skal likeledes følge opp kommunens ansvar for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i plan- og bygningsloven. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Miljøverndepartementet kan også bestemme at det skal iverksettes landsomfattende eller lokale prosjekter for å samle, kontrollere, revidere eller supplere plan- og byggesaksinformasjon og det offentlige kartgrunnlaget.⁶²

3.2.2 Innhenting og bruk av informasjon

Prinsippet om mål- og resultatstyring ble fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85), og St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93). Stortinget har også gjennom bevilgningsreglementet § 9⁶³ stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Finansdepartementet har konkretisert dette i reglement for økonomistyring i staten⁶⁴ med tilhørende bestemmelser.⁶⁵ I henhold til bestemmelsene om økonomistyring kapittel 1.2 og 1.5 har Miljøverndepartementet det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinn-

51) Plbl § 13.

52) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

53) Plbl § 13.

54) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

55) Plbl § 17-1.

56) Plbl § 19-1 og 20-1.

57) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

58) St.meld. nr. 58 (1996–97), jf. Innst. S. nr. 150 (1997–98).

59) St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt*.

60) St.meld. nr. 58 (1997–97).

61) Innst. S. nr. 228 (2004–2005) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om miljøvernpolitikk om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

62) Plbl § 5.

63) Tidligere § 2 og § 13.

64) Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

65) Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

formasjon. Rapporteringen skal videre ha fokus på måloppnåelse og resultater.

Miljøverndepartementet har ansvar for å sikre en koordinering og utvikle egnede systemer for overvåking av miljøtilstanden. Kartlegging av naturens tålegrense og utvikling av andre indikatorer for miljøtilstanden er sentrale hjelpemidler.⁶⁶ Gjennomføringen av tiltak skal skje i regi av de ansvarlige sektormyndighetene. Resultatoppfølgingen skal også skje i regi av sektormyndighetene, men med nødvendig tilbakemelding til Miljøverndepartementet.⁶⁷

I St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* ble det slått fast at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal legges til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. Mål- og resultatstyring er et verktøy hvor en søker å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og systematisere rutiner for resultatrapportering. For at mål- og resultatstyring skal virke godt, bør følgende være oppfylt:

- definerte mål og resultatkrav
- dokumenterte sammenhenger mellom resultat og virkemiddel
- rapportering av måloppnåelse og virkninger

For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnende ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det en forutsetning at det gis løpende tilbakemelding om blant annet utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd, sett i forhold til de nasjonale målsettingene. Det er behov for styringsinformasjon, for eksempel ved regelmessige rapporteringer, evalueringer og statistikk, dels for å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, dels for å vurdere virkemiddelbruken og om målene for den kommunale virksomheten er ivaretatt.⁶⁸ I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) påpeker flertallet i energi- og miljøkomiteen at et nasjonalt resultatoppfølgingssystem hvor også kommunene inngår, vil være nødvendig for å sikre en mest mulig kostnadseffektiv oppfølging av målene. Dette vil også gi grunnlag for å vurdere eventuelle behov for endringer i myndighetsfordelingen for å sikre helhetlige løsninger og en mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser.⁶⁹ Ifølge St.meld.

nr. 58 (1996–97) skal det nasjonale resultatoppfølgingssystemet gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende ut fra gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv. Resultatoppfølgingssystemet skal videre brukes til å justere målene og virkemiddelbruken i miljøvernpolitikken.⁷⁰

I St.meld. nr. 29 (1996–97) *Om regional planlegging og arealpolitikk* sier Regjeringen at den vil legge vekt på å styrke arealovervåking og dokumentasjon for å effektivisere planprosessen, forebygge konflikter og evaluere effekten av den arealplanleggingen man har i dag. Videre vil det bli lagt vekt på: økt basiskartlegging og bedre dataforvaltning på alle nivåer, løpende arealbruksdokumentasjon, arealkartlegging og verdiklassifisering av biologisk mangfold. I behandlingen av St.meld. nr. 29 (1996–97) uttaler komiteen at det er behov for rask realisering av slike systemer.⁷¹

Ifølge plan- og bygningsloven skal planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommuner og kommuner samarbeide om innhenting, bearbeiding og utveksling av informasjon som anses å ha vesentlig betydning for planleggings- og opplysningsvirksomheten etter loven. Departementet kan gi nærmere regler for gjennomføringen av dette samarbeidet.⁷²

3.2.3 Innsigelsesinstituttet

Innsigelsesbestemmelsen gir mulighet til å endre et kommunalt planvedtak dersom dette er i strid med nasjonale mål og interesser slik disse kommer fram i rundskriv, rikspolitiske retningslinjer, stortingsmeldinger og andre steder.⁷³ I behandlingen av St.meld. nr. 31 (1992–93) viser komiteen til at statlige myndigheter skal bidra til å sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt ved å reise innsigelser mot reguleringsplanen og mot arealdelen av kommuneplanen.⁷⁴ Har fylkeskommunen, nabokommuner eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelser til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene. Fylkesmannen kan megle mellom par-

66) St.meld. nr. 46 (1988–89) og St.meld. nr. 58 (1996–97).⁶⁷ St.meld. nr. 46 (1988–89) og St.meld. nr. 58 (1996–97).

68) St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* og St.meld. nr. 58 (1996–97).

69) Innst. S. nr. 150 (1997–98).

70) St.meld. nr. 58 (1996–97).

71) Innst. S. nr. 219 (1996–97).

72) Plbl § 14.

73) Plbl § 27-2.

74) Innst. S. nr. 237 (1992–93).

tene dersom kommunene ønsker det, før saken sendes til departementet. Dersom meglingen i fylket ikke fører fram, blir saken oversendt Miljøverndepartementet for behandling.⁷⁵ Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som anses påkrevd.⁷⁶

3.3 Regionale instansers oppfølging

3.3.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens kontaktledd til kommunene og skal formidle statlige miljømål og interesser, utdype retningslinjer og følge opp utviklingen overfor kommunene. I et styringssystem basert på mål- og resultatoppfølging vil denne rollen forsterkes ved at veiledning og tovegskommunikasjon blir satt mer i fokus.⁷⁷ Fylkesmannen har også ansvar for å følge opp målene og rammene i plan- og bygningsloven.⁷⁸ Etter plan- og bygningsloven har fylkesmannen samarbeidsplikt i kommunenes og fylkeskommunenes planlegging og skal gi kommunen og fylkeskommunene nødvendig hjelp.⁷⁹ Fylkesmannen skal føre tilsyn med at andre offentlige organer bidrar i fylkesplanleggingen. Fylkesmannen er høringsinstans og innsigelsesmyndighet i plansaker.⁸⁰

3.3.2 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal så langt det er mulig, gi kommunen planfaglig hjelp og rettledning.⁸¹ Fylkeskommunen er høringspart i den kommunale planprosessen og har innsigelsesrett på kommunale planer.⁸² Fylkeskommunen er tillagt statlig myndighet for kulturminner.

Fylkesplanlegging skal fungere som en operasjonalisering av nasjonal politikk og som virkemiddel for oppfølging av kommunene.⁸³ Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysis-

ke, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet innenfor fylkets grenser.⁸⁴ Ansvar for at det utføres en løpende fylkesplanlegging, er lagt til fylkeskommunen.⁸⁵ Fylkeskommunen kan også utarbeide fylkesdelplaner for bestemte temaer eller geografisk avgrensede områder. Fylkesplaner og fylkesdelplaner skal godkjennes av Miljøverndepartementet og være retningsgivende for kommunal og statlig virksomhet i fylket.⁸⁶ Fylkestinget bør minst hvert annet år vurdere planens forutsetninger og gjennomføring og eventuelt foreta nødvendige endringer. Fylkestinget skal foreta ny planbehandling minst én gang i hver valgperiode.⁸⁷

3.4 Regionale statlige instanser

Regionale statlige instanser som har oppgaver i forbindelse med ressursutnytting, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunens område, har samarbeidsplikt i kommunenes og fylkeskommunens planlegging. Offentlige organer skal gi kommunene og fylkeskommunene nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet.⁸⁸ Statlige fagorganer har plikt til å medvirke og veilede i kommunenes planarbeid for å ta vare på statlige og regionale hensyn og for å få et godt faglig grunnlag i planene.⁸⁹ Alle berørte statlige instanser er høringspart og innsigelsesmyndighet i plansaker.⁹⁰

3.5 Kommunenes oppfølging

Planlegging i kommunene skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.⁹¹ De nasjonale miljømålene vil være viktige hensyn som kommunene må legge til grunn for sine planer for å sikre en bærekraftig utvikling.⁹²

75) NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

76) Plbl § 20-5 og § 27-2.

77) St.meld. nr. 58 (1996–97) og Innst. S. nr. 150 (1997–98).

78) Plbl § 9-3.

79) Plbl § 9-3.

80) Plbl § 20-5 og § 27-2.

81) Plbl § 20-2.

82) Plbl § 20-5 og § 27-2.

83) Brev fra Miljøverndepartementet 5. juli 2006.

84) Plbl § 19.

85) St.meld. nr. 29 (1996–97).

86) Plbl § 19-6.

87) Plbl § 19-5.

88) Plbl § 9-3.

89) Plbl § 9-3.

90) Plbl § 20-5 og § 27-2.

91) Plbl § 2.

92) St.meld. nr. 58 (1996–97).

I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1997–98) forutsetter flertallet i komiteen at lokale myndigheter legger langsiktige perspektiver til grunn ved planleggingen, og at planene ikke bare inneholder tiltak og løsninger for de nærmeste årene. Videre påpeker flertallet at plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging må brukes aktivt i arbeidet med å bidra til en bærekraftig utvikling, ved å sikre god sammenheng mellom langsiktige mål, handlingsprogram, budsjetter og arealplanlegging.⁹³

Kommunene skal utføre en løpende kommunal planlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor sine områder. I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan. Planen skal inneholde en langsiktig og en kort-siktig del. Den langsiktige delen av kommuneplanen skal inneholde en samfunnsdel og en arealdel.⁹⁴ Planleggingen skal være i tråd med viktige nasjonale og regionale mål, rammer og retningslinjer. Kommunen skal videre sørge for at det foreligger et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før vedtak fattes. Kommunen skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven, og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.⁹⁵

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunene.⁹⁶ Plan- og bygningsloven bygger på at arealdisponering i hovedsak skal skje med hjemmel i kommuneplanens arealdel. Minst én gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den.⁹⁷ I Innst. S. nr. 219 (1996–97) uttrykker komiteen at det bør stilles klarere krav til kommunene om å revidere de kommunale planene blant annet i forhold nasjonale mål og nye regionale føringer fra fylkesdelplaner og nasjonale behov.

Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner skal i utgangspunktet være i henhold til kommuneplanens arealdel. En reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer

utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljøet i bestemte områder i en kommune.⁹⁸ Når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide og vedta en reguleringsplan eller en arealdel av kommuneplan, eller selv gjøre det.⁹⁹

Det skal utarbeides konsekvensutredninger for kommuneplaner og reguleringsplaner dersom reguleringsplanen kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn.¹⁰⁰ Formålet med konsekvensutredninger er at det skal tas hensyn til miljø, naturressurser og samfunn under forberedelsen av planen eller tiltaket, og at det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planen eller tiltaket kan gjennomføres.¹⁰¹ Komiteen ser det som viktig at det gjennomføres konsekvensutredninger med grundige vurderinger der ”føre var”-prinsippet og et langsiktig økologisk tidsperspektiv må legges til grunn.¹⁰²

Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra arealdelen til kommuneplanen, en reguleringsplan og en bebyggelsesplan eller fra plan og bygningsloven § 17-2 og § 23. Fylkeskommunen og statlige myndigheter skal, dersom deres saksområde blir direkte berørt, gis mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis.¹⁰³ I Innst. S. nr. 219 (1996–97) mener komiteen at kravet til saksbehandling og begrunnelsen for dispensasjoner bør skjerpes. Komiteen understreker at det overordnede prinsippet må være at det er planen som skal bestemme det faktiske utbyggingsmønsteret, ikke dispensasjonspraksisen.

93) Innst. S. nr. 150 (1997–98).

94) Plbl § 20-1.

95) Plbl § 10-1 og § 5.

96) Plbl § 20-6.

97) Plbl § 20-1.

98) Plbl § 22.

99) Plbl § 18.

100) Plbl § 16-2.

101) Plbl § 33-1.

102) Innst. S. nr. 219 (1996–97).

103) Plbl § 7.

4 I hvilken grad er arealstatus og arealutvikling i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering?

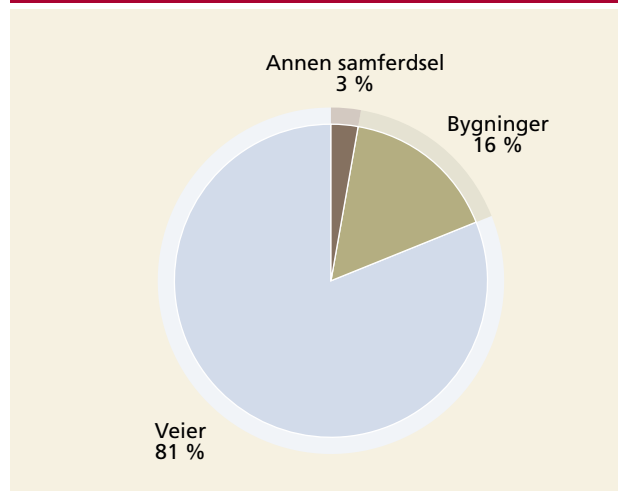
Bærekraftig arealdisponering er et overordnet mål for norsk arealforvaltning. Norges arealer skal forvaltes slik at natur- og kulturmiljøer, landskap og viktige kvaliteter i omgivelsene blir tatt vare på i hele landet. I tillegg skal by- og tettstedsutviklingen være basert på planleggingsprinsipper som er areal- og energibesparende.

I dette kapitlet gis det først en beskrivelse av hvor stor del av arealet i Norge som er nedbygd av bygninger og samferdsel. Utbyggingsmønsteret for nye bygninger de siste 20 årene beskrives også. I kapittel 4.2 presenteres utbyggingsmønsteret i de områdene som Stortinget vektlegger som viktige å sikre i en bærekraftig arealplanlegging, som for eksempel vassdrag og strandsonen. I kapittel 4.3 ses det på i hvilken grad utbyggingsmønsteret fører til en nedbygging av de verdiene som vektlegges av Stortinget, for eksempel for biologisk mangfold og friluftsliv. I kapittel 4.4 analyseres arealutviklingen i byer og tettsteder med utgangspunkt i Stortingets vektlegging av at prinsipper for miljøvennlig by- og tettstedsutvikling skal legges til grunn i arealplanleggingen. Til slutt i kapitlet gis det en vurdering av i hvilken grad arealstatus og arealutvikling er i tråd med målet om bærekraftig arealutvikling.

4.1 Oversikt over utbyggingsmønsteret i Norge 1985–2005

Landarealet i Norge utenom ferskvann er på 304 280 km². På grunn av hardt klima, tynt jordsmonn og vanskelige terrengforhold er store deler av landet ikke utnyttet til bosetting eller jordbruk. Nærmere 80 prosent av den norske befolkningen bor i tettsteder. Arealpolitikken skal sikre utbyggingstiltak som er nødvendige for å nå samfunnsmessige mål. Utbyggings-tiltakene skal kunne gjennomføres på en effektiv måte, samtidig som det tas hensyn til naturens tåleevne og mangfold og en god regional utvikling. Det grunnleggende for en nasjonal arealpolitikk er å fremme en økologisk forsvarlig bruk av arealressursene som sikrer naturen som varig kilde for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.

Figur 1 Fysisk nedbygd areal i Norge. Kilde: SSB



4.1.1 Samlet nedbygd areal i Norge

Per 1. januar 2005 er om lag 2600 km² (ca. 0,85 prosent) av Norges landareal fysisk nedbygd av bygninger og samferdsel (veger, jernbane og flyplasser). Dette tilsvarer omtrent størrelsen på Vestfold fylke. Fysisk nedbygd areal vil si areal som er forseglet eller dekket av harde flater til bygninger og samferdsel. Figur 1 viser at veger forsegler mest areal med 2100 km² (81 prosent), mens bygninger forsegler 422 km² (16 prosent). Annen samferdsel, det vil si jernbane og flyplasser, forsegler 3 prosent. I tillegg kommer areal til kraftlinjer, som utgjør 3266 km².¹⁰⁴

I tillegg til dette fysisk nedbygde arealet kommer bebyggelsesnært areal. Dette er for eksempel hager, parker, vegskjæringer og sideareal til jernbane og flyplasser. Det arealet som beslaglegges, er derfor betydelig større enn arealet som er fysisk nedbygd. Analysen indikerer at det bebyggelsesnære arealet kan utgjøre om lag 10 000 km² i Norge (se vedlegg 2, avsnitt 1.1).

4.1.2 Areal nedbygd av bygninger og byggeaktivitet 1985–2005

Manglende eller vanskelig tilgjengelige data gjør at det er usikkerhet knyttet til tallene for areal nedbygd av veger og samferdsel over tid. Derfor vil

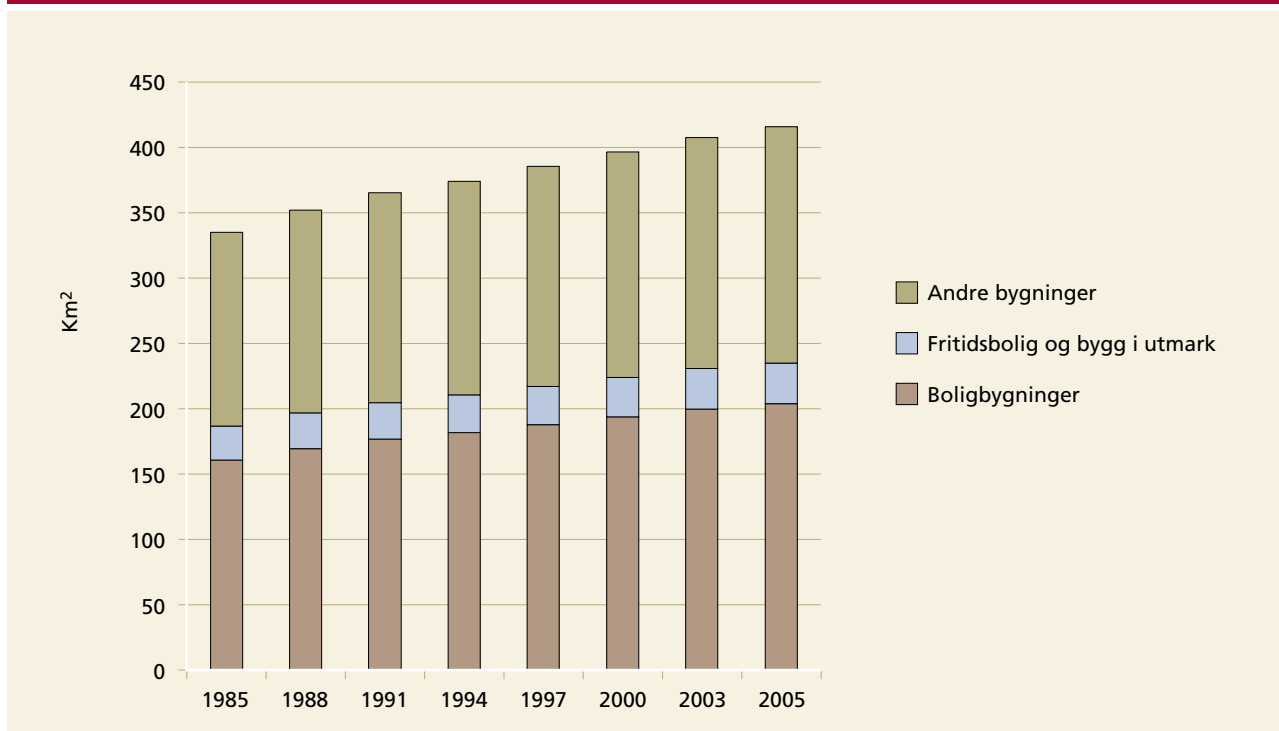
104) Areal til kraftlinjer er beregnet som korridorer på 50 m. Grunnlagstallene dekker ikke en del av de største og minste kommunene i landet (grunnlaget omfatter 415 kommuner), slik at arealene for landet blir underestimert. I tillegg kommer eventuelle etterslep og skjevheter i registreringer.

den videre framstillingen i kapitlet vise utviklingen i areal nedbygd av bygninger og byggeaktivitet¹⁰⁵ for perioden 1985–2005. Dette gir et bilde på totalt nedbygd areal i perioden, fordi det i tilknytning til oppføringen av nye bygninger også anlegges veier tillegg kommer de ovenfor omtalte bebyggelses-

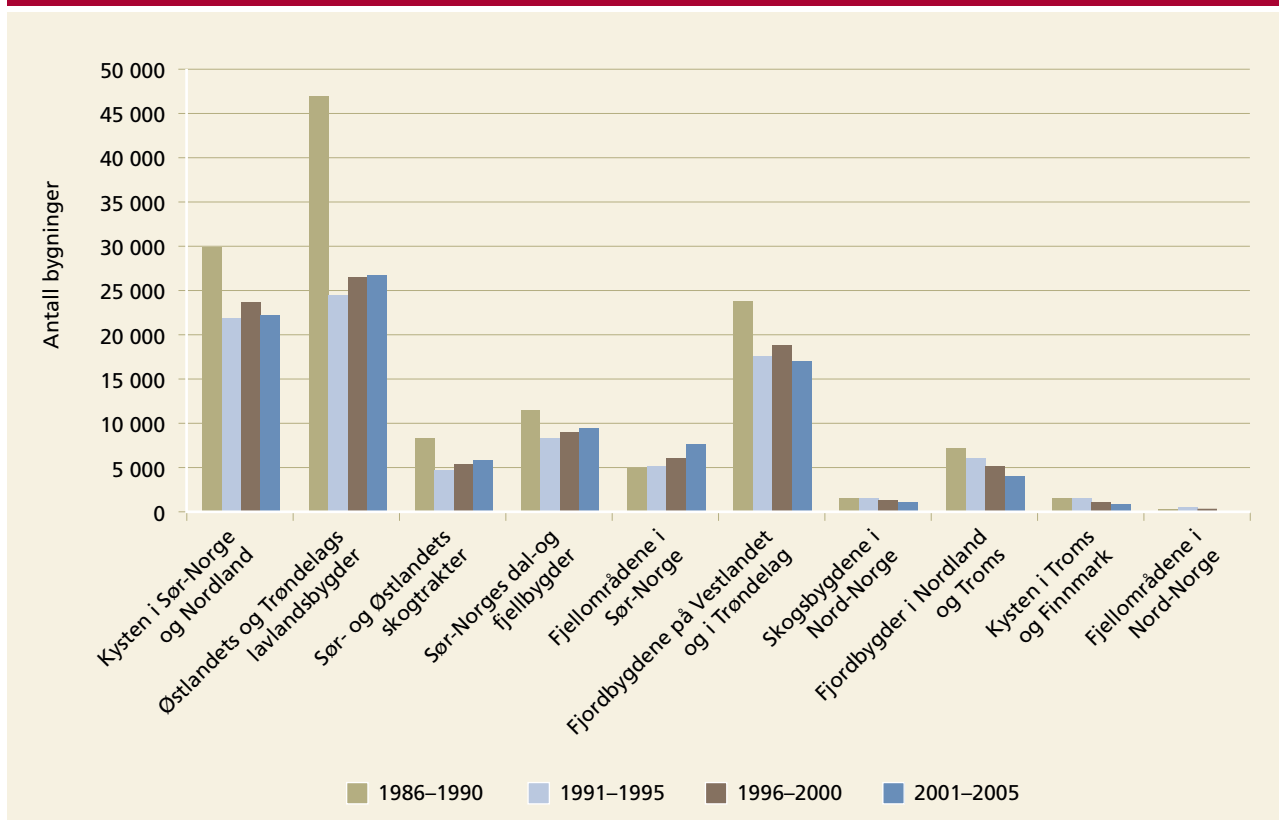
nære områdene, som beslaglegger et betydelig areal.

Figur 2 viser at areal som er nedbygd av bygninger, har økt fra 334 km² i 1985 til 422 km² i 2005. Dette tilsvarer 26 prosent økning. Den

Figur 2 Arealbruk, fysisk nedbygd. Bygningsgrupper. Km². 1985–2005. Kilde: SSB



Figur 3 Nybygg i landskapsregioner fordelt på fire tidsperioder. Kilde: Skog og landskap



105) Byggeaktivitet benyttes heretter kun om bygging av bygninger.

årlige nedbyggingen har variert fra tre til seks kvadratkilometer årlig. Materialet viser blant annet at det i perioden er en økning i antall nye fritidshus, mens eneboliger og rekkehus utgjør en stadig mindre andel (se vedlegg). Analysen viser at økningen i nedbygging av bygninger har vært størst i tettsteder og sentrale strøk i og rundt de største byene (se tabell vedlegg 2, avsnitt 1.2).

4.1.3 Byggeaktivitet i ulike landskapsregioner

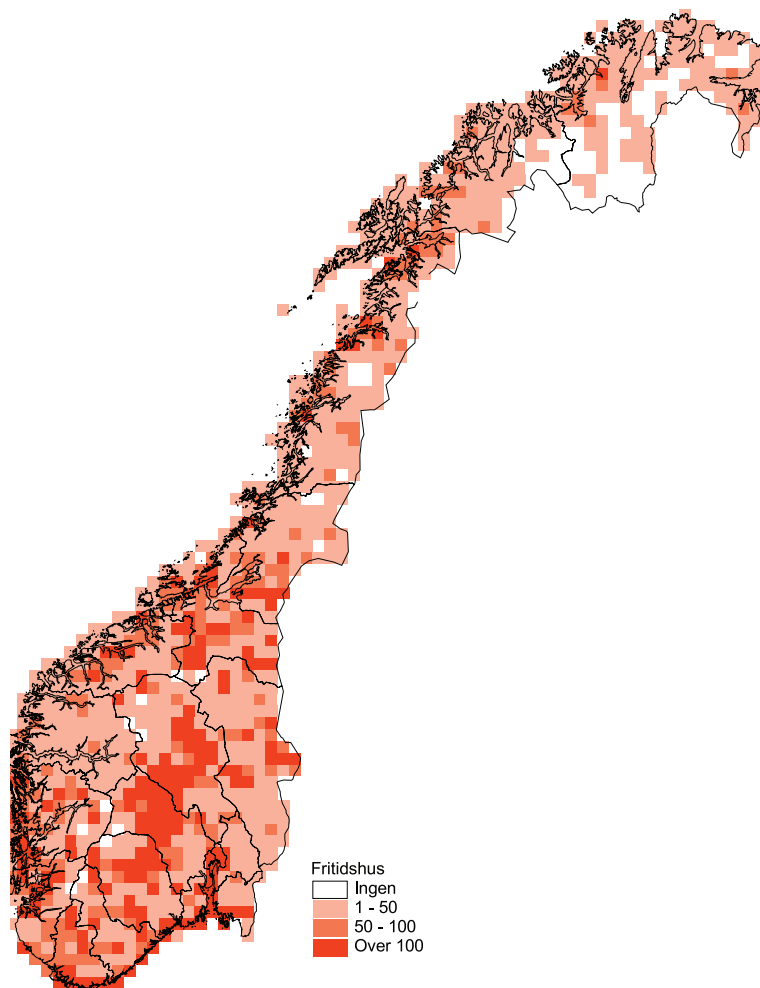
Figur 3 gir en oversikt over den geografiske fordelingen av nye bygninger i Norge i perioden 1986–2005, fordelt på landskapsregioner (jf. også kart i vedlegg 2, avsnitt 1.3).¹⁰⁶ Figuren viser at mønsteret i byggeaktiviteten i perioden varierer mellom de ulike regionene. Samlet sett er det satt opp flest bygninger i perioden 1986–1990. Det blir bygd mest i Østlandets og Trøndelags lavlandsbygder. I Nord-Norge har det vært en gradvis nedgang i byggeaktiviteten. Etter 1995 har det vært en økning i antall nye bygninger i Østlandets og Trøndelags lavlandsbygder, i Sør- og Østlandets skogtrakter og Sør-Norges dal- og fjellbygder. Figuren viser også at det i fjellområdene i Sør-Norge har vært en økning i nye bygninger i hele perioden.

4.1.4 Fritidshus

I perioden 1985–2006 har antall fritidshus i Norge økt med rundt 21 prosent, fra om lag 327 000 til 398 000. Det framgår av figur 2 at fritidshus står for en stadig større andel av økningen i arealbruken sammenliknet med andre typer bygninger. Analysen viser at samlet areal til fritidshusområder i Norge, inkludert bebyggelsesnære områder, har økt fra 805 km² i 1985 til 1054 km² per 1.1. 2006 (se tabell vedlegg 2, avsnitt 1.4). Det samlede tettstedsarealet i Norge er til sammenlikning på 2263 km².¹⁰⁷

Kart 1 viser den geografiske fordelingen av fritidshus tatt i bruk etter 1985. Kartet viser at etableringen av nye fritidshus i stor grad er konsentrert om fjellområdene i Sør-Norge og kysten fra Østfold til Vest-Agder og i deler av Rogaland og Hordaland. Videre analyse viser at 83 prosent av de nye bygningene i fjellområdene i Sør-Norge er fritidshusbebyggelse.

Kart 1 Antall fritidshus tatt i bruk etter 31.12.1985 fordelt på 18 x 18 km ruter. Kilde: "Skog og landskap"



Tabell 1 på neste side viser i hvilken grad byggingen av fritidshus har foregått i nye eller i eksisterende fritidshusområder i perioden 1985–2005.

Som tabell 1 viser, er om lag 75 prosent av fritidshusene i perioden 1985–2005 blitt bygd utenfor eksisterende fritidshusområder, det vil si som spredt bebyggelse, i nye fritidshusområder eller som utvidelse av eksisterende fritidshusområder. 25 prosent av fritidshusbyggingen har skjedd som fortetting innenfor eksisterende fritidshusområder eller innenfor tettsteder.¹⁰⁸

106) Inndelingen er basert Norsk institutt for skog og landskaps inndeling av Norge i 45 arealmessig sammenhengende landskapsregioner basert på landskapspreg. Disse er videre inndelt i 10 hovedgrupper som omtales som jordbruksregioner (men i denne rapporten er det valgt å kalle disse aggregerte regionene for landskapsregioner).

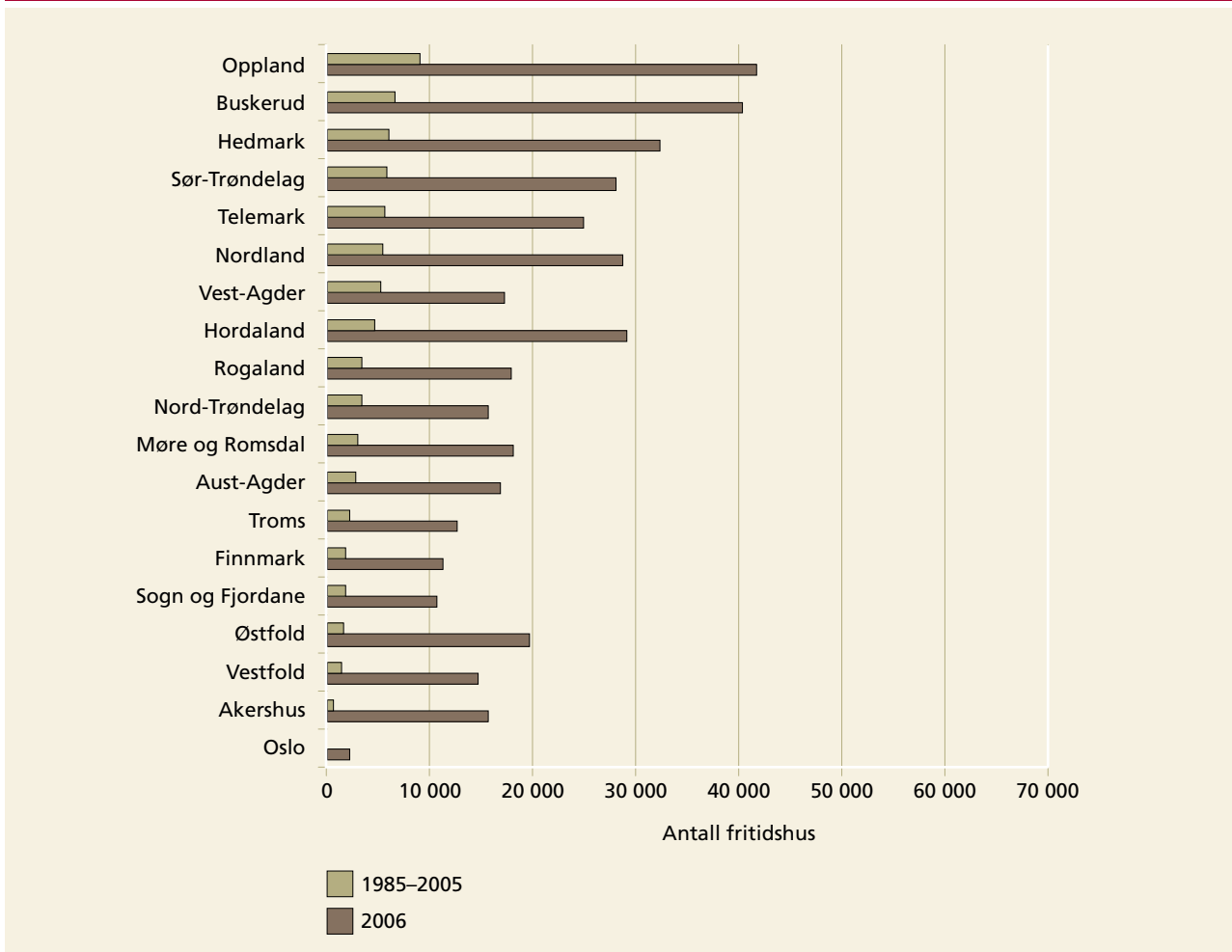
107) Det er gjort rede for metoder og definisjoner av fritidshusområder og tettsteder i vedlegg 1 og 4.

108) Slik fritidshusområdene var avgrenset per 1985.

Tabell 1 Antall nye fritidshus etter hvor de er bygd. Kilde: SSB

År	Fritidsbebyggelse innenfor eksisterende byggeområder		Fritidsbebyggelse utenfor eksisterende byggeområder			Sum
	Eksisterende fritidshusområder	Tettsted	Utvidelser av eksisterende fritidshusområder	Nye områder	Spredt	
1985–1989	3 189	154	2 133	3 536	5 133	14 145
1990–1994	3 497	194	2 107	3 306	5 784	14 888
1995–1999	4 252	245	2 956	3 655	5 725	16 833
2000–2005	4 934	250	4 326	4 826	5 578	19 914
Totalt	15 872 (24 %)	843 (1 %)	11 522 (18 %)	15 323 (23 %)	22 220 (34 %)	65 780 (100 %)

Figur 4 Antall nye fritidshus per 1.1. 2006 og økningen av antall nye fritidshus i perioden 1985–2005. Kilde: SSB



Figur 4 viser det totale antallet fritidshus 1. januar 2006 og antall nye fritidshus per fylke i perioden 1985–2005.

Oppland og Buskerud har flest fritidshus. Det er også i disse to fylkene det er blitt bygd flest nye fritidshus i perioden, fulgt av Hedmark og Sør-Trøndelag. Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold er de fylkene hvor det er bygd minst nye fritidshus mellom 1985 og 2005. Kart 1 ovenfor viser at fritidshusbebyggelsen i disse fylkene i hovedsak er konsentrert langs kysten. Byggeaktivitet i

strandsonen presenteres i kapittel 4.2.1 nedenfor.

4.2 Utbyggingsmønsteret i områder som skal ivaretas i arealdisponeringen

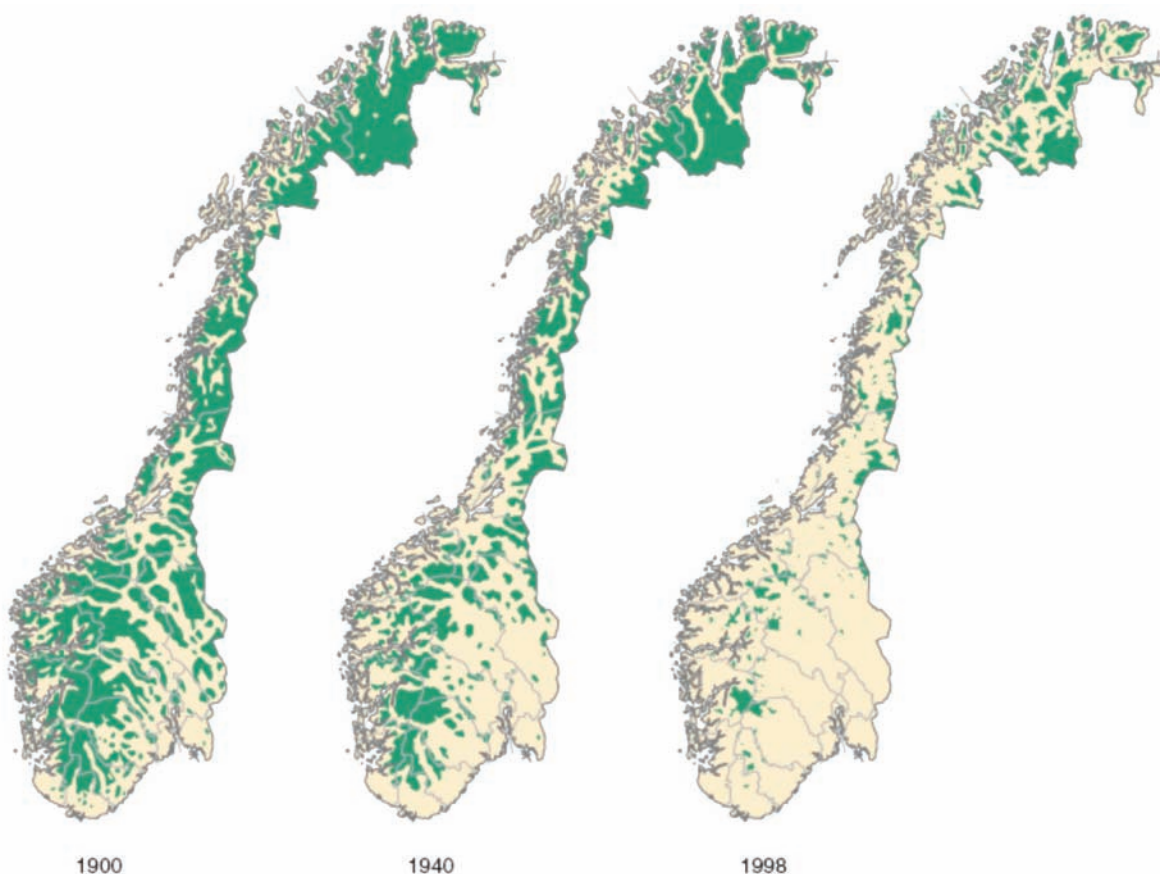
Analysen som presenteres i avsnittene nedenfor, ser på utbyggingsmønsteret for bygninger i områder som Stortinget spesielt har vektlagt skal ivaretas i arealdisponeringen: inngrepsfrie områder, snaufjellet og skoggrensa, strandsonen og vassdragene.

4.2.1 Store sammenhengende naturområder

Store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep har stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse, men områdene er også viktige som leveområder for flere arter, blant annet villrein. Utviklingen går i retning av at store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep reduseres. Flertallet i energi- og miljøkomiteen har flere ganger påpekt at slike områder må gis sterkere beskyttelse, og at hensynet til økosystemer og biologisk mangfold skal inngå som en sentral premiss i arealdisponeringen i disse områdene.¹⁰⁹

Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet en indikator for såkalt *inngrepsfrie naturområder*, INON, som gir et bilde av utviklingen i store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep i Norge. Inngrepsfrie områder er definert som områder som ligger mer enn 1 km fra tyngre tekniske inngrep, herunder regnes veier over 50 m, kraftlinjer, magasiner og regulerte vann og vassdrag.¹¹⁰ De inngrepsfrie områdene deles inn i flere kategorier der *villmarkspregede områder*¹¹¹ er de mest inngrepsfrie områdene og ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep.¹¹²

Kart 2 Utviklingen av de villmarkspregede områder i Norge i perioden 1900–1998 (merket med grønt). INON-kartlegging for 1900, 1940 og 1998¹¹³



109) Innst. S. nr. 237 (1992–93), Innst. S. nr. 219 (1996–97), Innst. S. nr. 150 (1997–98), Innst. S. nr. 256 (1999–2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Disse målene for biologisk mangfold har blitt videreført fram til i dag, jf. St.meld. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*, etterfølgende budsjettproposisjoner og samtlige *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

110) Tyngre tekniske inngrep er definert som følgende tiltak: offentlige veier og jernbanelinjer med lengde over 50 m (unntatt tunneler), skogsbilveier med lengde over 50 m, traktor-, landbruks-, anleggs- og seterveier og andre private veier med lengde over 50 m, gamle ferdselsveier rustet opp for bruk av traktor og/eller terrenggående kjøretøy, godkjente barmarksløyper (Finnmark), kraftlinjer med spenning på 33 kV eller mer, magasiner, regulerte elver og bekker, kraftstasjoner, rørgater i dagen, kanaler, forbygninger og flomverk.

111) Det er tre kategorier av INON: inngrepsfri sone 2, som er 1–3 km fra tyngre tekniske inngrep, inngrepsfri sone 1, som er 3–5 km fra tyngre tekniske inngrep, og villmarkspregede områder, som er 5 km fra tyngre tekniske inngrep.

112) INON-indikatoren har flere svakheter, for eksempel blir riksveier og seterveier vektet likt som et tyngre teknisk inngrep, så lenge veien er lengre enn 50 m, mens skogsdrift, seterdrift og bebyggelse ikke defineres som et tyngre teknisk inngrep. Det er derfor viktig å merke seg at de såkalt inngrepsfrie og villmarkspregede områdene kan være betydelig påvirket av menneskelig aktivitet, samtidig som det kan finnes mer uberørte naturområder som ikke kommer innenfor de definisjonene som er gitt i INON-indikatoren. INON har imidlertid i lang tid vært det eneste verktøyet forvaltningen har utarbeidet for spesifikt å følge opp de politiske målsettingene om å bevare store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep.

113) Kilde: Brun, M. NOU 1986: 13 / Direktoratet for naturforvaltning 1999. Redaksjonell bearbeiding og grafisk produksjon: Geodatasenteret AS 1999.

Denne analysen omfatter utviklingen i byggeaktiviteten i det som i INON kalles villmarkspregede områder. Kart 2 viser utviklingen av de villmarkspregede områdene i Norge i perioden 1900–1998. De grønne områdene på kartet er områder som ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep.

INON-kartleggingen viser at de villmarkspregede områdene er betydelig redusert i perioden 1900–1998 (jf. Kart 2). Det er først og fremst i Finnmark at slike områder er bevart, selv om det også her har vært en tydelig reduksjon. Det er også gjennomført en INON-kartlegging i 2003 som viser at de villmarkspregede områdene er ytterligere redusert.

Bygninger regnes ikke som tyngre tekniske inngrep i INON. Byggeaktivitet i form av bygninger kan imidlertid også være med på å redusere områdenes verdi som ”urørte”, både for mennesker og for dyr. Dessuten vil nye bygninger på sikt ofte medføre tyngre tekniske inngrep, for eksempel ved at det bygges veger til hytter. Byggeaktivitet i de villmarkspregede områdene kan slik sett gi en indikasjon på om disse områdene vil bli ytterligere redusert på lengre sikt.

Det har vært byggeaktivitet i og ved områdene som er definert som villmarkspregede områder i INON-kartleggingen fra 1998. I perioden 1998–2005 er det inne i de villmarkspregede

områdene bygd 100 nye bygninger, mens det i en sone på 5 km rundt disse områdene er bygd 790 bygninger.¹¹⁴ Fritidshus utgjør den største andelen av de nye bygningene både i og ved de villmarkspregede områdene.¹¹⁵

4.2.2 Snaufjellet og skoggrensa

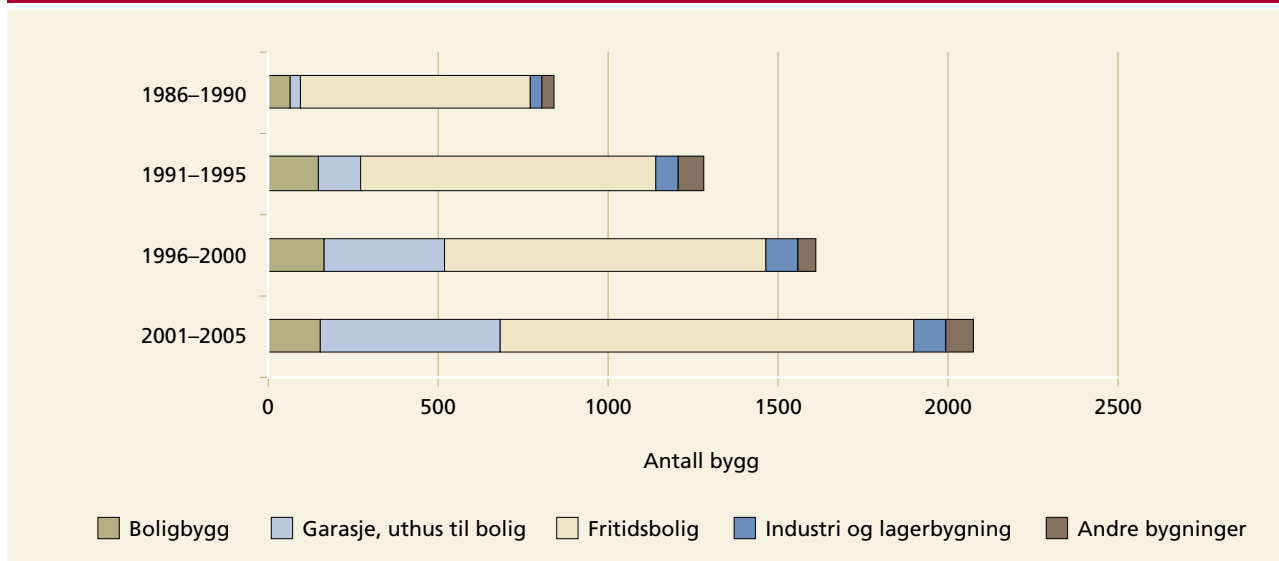
Snaufjellet og områdene i skoggrensa er sårbare områder med spesielle kvaliteter for biologisk mangfold, naturlandskap og friluftsliv. Dette er verdier som det ifølge Stortinget må tas særlig hensyn til arealdisponeringen. Små inngrep i disse områdene kan gi store konsekvenser for vegetasjonen, landskapsbildet, det biologiske mangfoldet og friluftsopplevelsene. Områdene i skoggrensa er også viktige for tilgangen til snaufjellsområdene.

Bygging på snaufjell

I perioden 1986–2005 er det bygd 5815 nye bygninger på snaufjellet.¹¹⁶ Dette er en økning på 27 prosent fra 1986. Av de nye bygningene er 64 prosent fritidshus, 18 prosent garasjer og uthus, 9,4 prosent boligbygg og 8,6 prosent koier, seterhus og liknende. Figur 5 viser at det har vært en økning i byggeaktiviteten i perioden. Det er bygd betydelig flere nye bygninger på snaufjellet i perioden 2001–2005, sammenliknet med 1986–1990.

I analysen framgår det at Oppland er det fylket med klart størst areal som er bebygd på snaufjellet (se vedlegg 2, avsnitt 2.2).¹¹⁷ Deretter følger Hedmark og Sør-Trøndelag. Den økende bygge-

Figur 5 Utbygging på snaufjellet over tid etter bygningstyper. Hele landet. Kilde: Skog og landskap



114) Se vedlegg 2, avsnitt 2.1.

115) 67 prosent av byggene i de villmarkspregede områdene er fritidshus, og 77 prosent av byggene i en 5 km sone rundt de villmarkspregede områdene er fritidshus.

116) Analysen benytter en modell av den teoretiske skoggrensa, arealer over den teoretiske tregrensa kalles snaufjell. Det er bare områder som ligger over 500 moh. som er med i analysen. Dermed er usikkerheten knyttet til at skoggrensa nærmer seg havnivået, utelatt.

117) For å undersøke det nedbygde arealet på snaufjellet er alle bygninger gitt en faktor på 10⁴ bygningens grunnflate.

aktiviteten i perioden som ble vist i figur 4, er særlig tydelig i Oppland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Telemark.

Bygging i områdene i skoggrensa

I perioden 1986–2005 er det bygd 9307 nye bygninger i skoggrensa.¹¹⁸ Dette er en økning på 24 prosent fra 1986, se figur 6. Det er analysert byggeaktivitet 50 m over og under den teoretiske skoggrensa. Som på snau fjellet utgjør fritidshus den største andelen av bygningene (om lag 70 prosent).

Analysen viser de samme trendene som for snau fjellet. Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag er de fylkene som har mest nedbygd areal i områdene i skoggrensa.¹¹⁹ Det er også i disse fylkene, og i Buskerud, Telemark og Vest-Agder, at bebygd areal i skoggrensa øker mest (se vedlegg 1, avsnitt 2.2).

4.2.3 Strandsonen

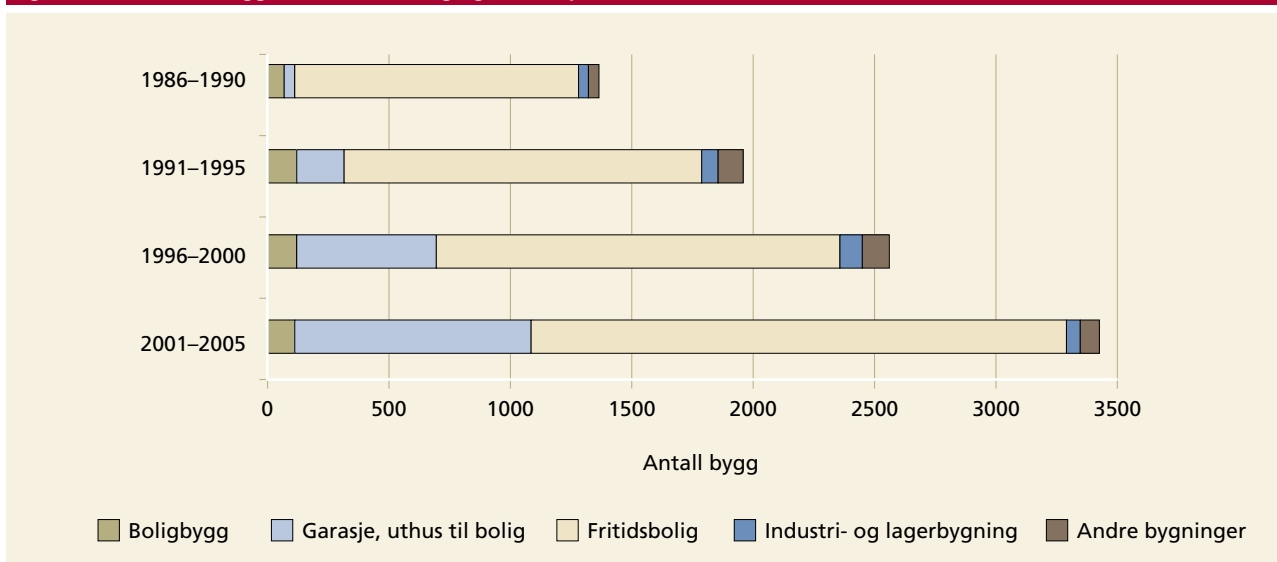
Strandsonen er ansett som et område av nasjonal verdi og har i lang tid hatt et spesielt vern mot videre nedbygging fordi det er et verdifullt natur- og friluftsområde. Det er et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet mot sjø, jf. plan- og bygningsloven § 17-2.¹²⁰ Det er også en rikspolitisk retningslinje for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjord-regionen.

I Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen (Dokument nr. 3:7 (2001–2002)) ble det vist at nye bygninger reduserte andelen inngrepsfrie arealer i 100-metersbeltet. Ved behandling av undersøkelsen understreket flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen viktigheten av å kartlegge utviklingen og sikre allemannsretten og allmennhetens tilgang til naturområder og strandsonen. Komiteen påpekte at det var nødvendig med en nøye oppfølging av både dispensasjons- og planpraksis i 100-metersbeltet.¹²¹

Det er per 2006 i alt 375 000 bygninger innenfor 100 m fra fastlandkystlinja, og de utgjør 10 prosent av alle bygninger i Norge.¹²² Dette er en økning på om lag 21 prosent (64 000 bygninger) siden 1985. Av det totale antall bygninger som er under 100 m fra kystlinja, utgjør boligbygginger 26 prosent, fritidsbygginger 16 prosent, naust eller garasje/uthus 39 prosent og andre bygginger 18 prosent. Av alle bygningene er 19 prosent innenfor tettstedsgrensene.

Andelen av kystlinja som er under 100 m fra bygninger, det vil si bygninger som ligger i 100-metersbeltet, er en indikator på hvor tilgjengelig strandsonen er for allmennheten. Per 1. januar 2006 var 37,9 prosent av kystlinja på fastlandet mindre enn 100 m fra nærmeste bygning, se

Figur 6 Utbygging i buffersonen for den teoretiske skoggrensa over tid etter gruppert bygningstype. Hele landet. (50 m over og under teoretisk skoggrensa.) Kilde: Skog og landskap



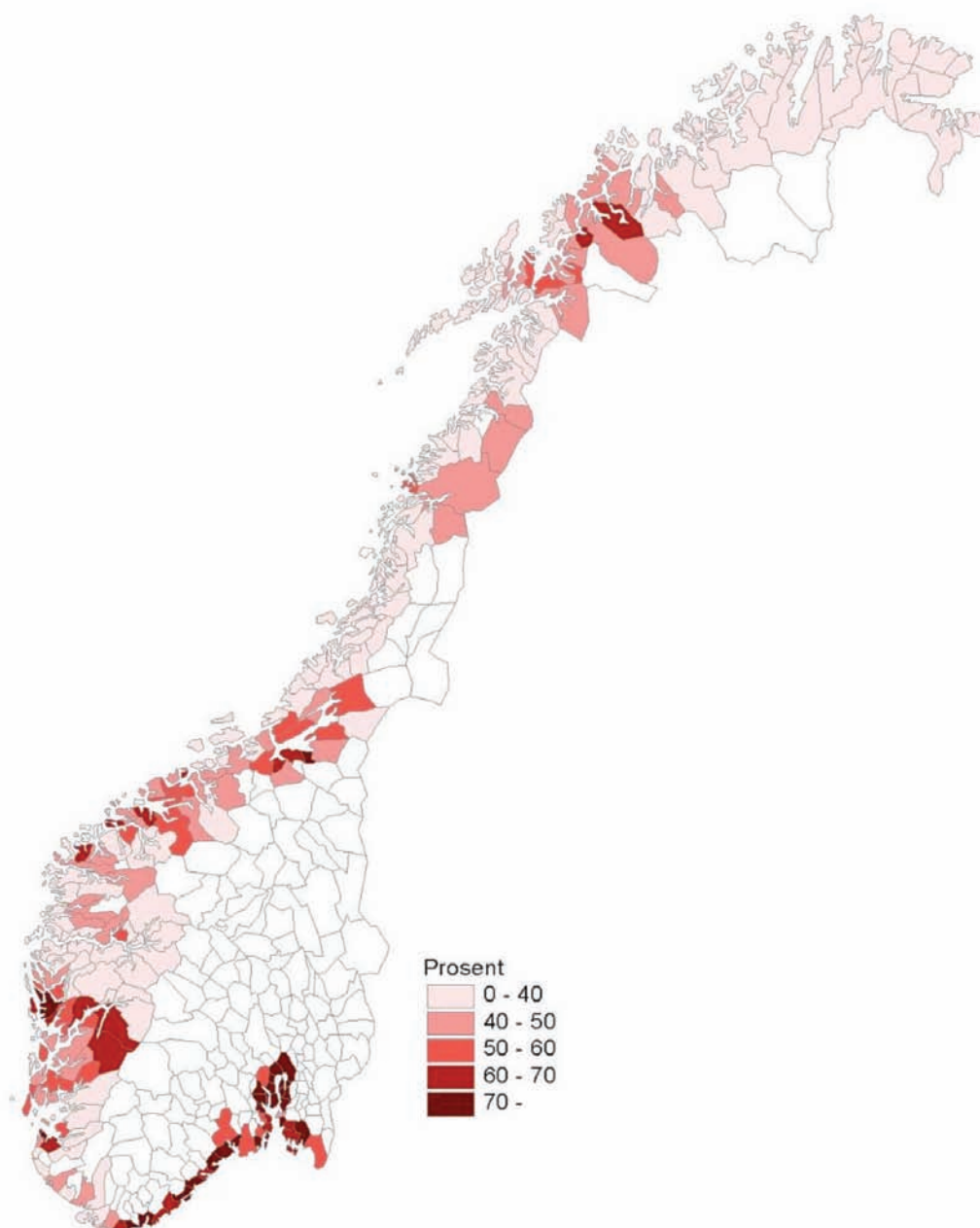
118) Analysen benytter en modell av den teoretiske skoggrensa. Det er analysert byggeaktivitet 50 m over og under den teoretiske skoggrensa.

119) For å undersøke det nedbygde arealet i skoggrensa er alle bygg gitt en faktor på 10 · byggets grunnflate.

120) Bestemmelsen i § 17-2 gjelder ikke i tettbygde strøk eller i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det samme gjelder områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning.

121) Innst. S. nr. 179 (2001–2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.*

122) Øyer med fastlandsforbindelse er inkludert.



figur 7. Dette er en økning på 2,4 prosentpoeng fra 1985. Kart 3 presenterer denne andelen per kommune.

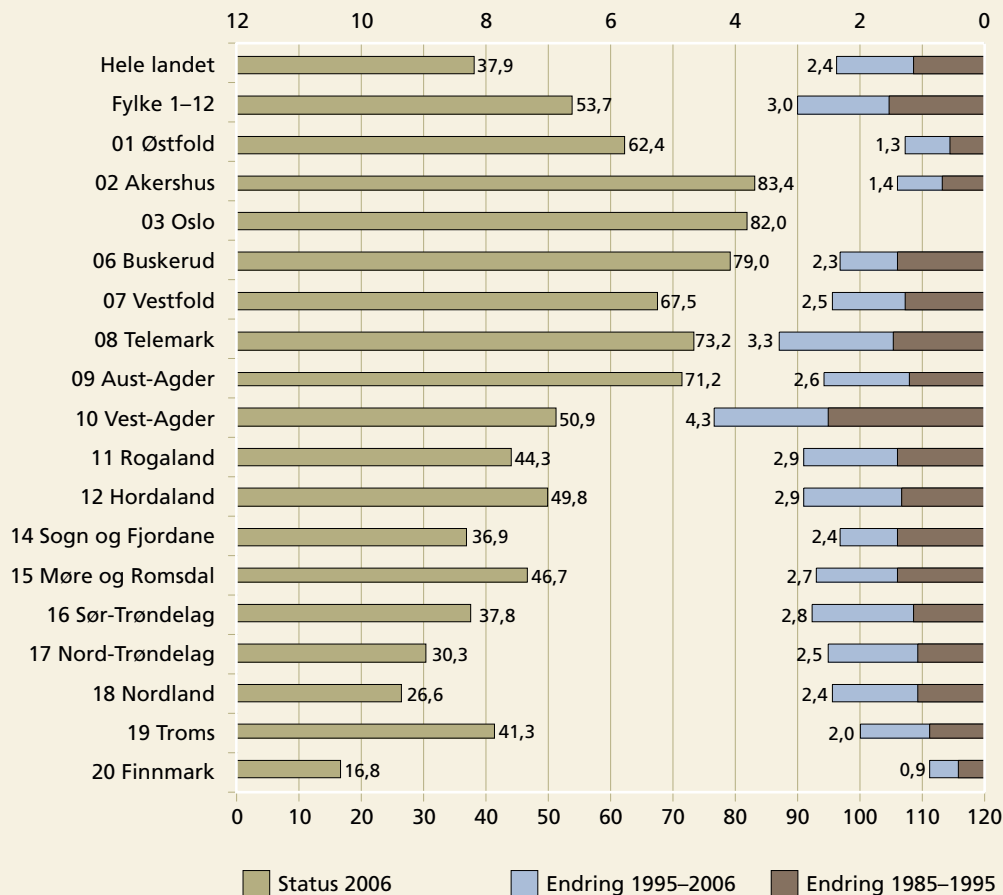
Kartet viser at det særlig er på kysten fra Østfold til og med Vest-Agder at en stor andel av kystlinja ligger nærmere enn 100 m fra bygninger. Kartet viser at andelen også er stor i noen kommuner i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms (se også tabell i vedlegg).

På strekningen fra Østfold til Hordaland er 53,9 prosent av kystlinja mindre enn 100 m fra nærmeste bygning. Dette er en økning på 3,0 pro-

sentpoeng fra 1985 til 2006. Figur 7 viser at Vest-Agder, Telemark, Rogaland og Hordaland har hatt den største økningen i andelen av kystlinja som er under 100 m fra bygning i perioden 1995–2006.

Antall bosatte og fritidsbrukere per kilometer ubebygd kystlinje er også en indikator på tilgjengelighet og press på strandsonen. Ubebygd kystlinje er kystlinje mer enn 100 m fra bygninger. Tabell 2 viser at Oslo, Akershus og Buskerud har flest antall bosatte og fritidsbrukere per kilometer ubebygd kystlinje. Den største prosentvise økningen i antall bosatte og fritidsbrukere per kilometer ubebygd kystlinje i perioden

Figur 7 Andel kystlinje og endring i andel kystlinje innen 100 m fra bygninger. Fylke. Prosent og prosentpoeng. Kilde: SSB



Tabell 2 Antall bosatte og fritidshusbrukere per kilometer ubebygd kystlinje. Fylke. 2000, 2003 og 2006. Det er bare kystkommunene i fylket som er med analysen. Kilde: SSB

Fylke	2000	2003	2006	% endring 2000-2006
01 Østfold	977	1 005	1 029	5,32
02 Akershus	8 065	8 215	8 628	6,98
03 Oslo	55 383	57 302	62 039	12,01
06 Buskerud	3 997	4 116	4 277	7,00
07 Vestfold	1 108	1 163	1 197	8,03
08 Telemark	1 263	1 290	1 340	6,09
09 Aust-Agder	415	426	437	5,30
10 Vest-Agder	301	312	321	6,64
11 Rogaland	303	315	328	8,25
12 Hordaland	203	209	217	6,89
14 Sogn og Fjordane	68	68	69	1,47
15 Møre og Romsdal	139	142	144	3,59
16 Sør-Trøndelag	182	187	194	6,59
17 Nord-Trøndelag	77	79	81	5,19
18 Nordland	42	42	42	0,00
19 Troms	79	81	82	3,79
20 Finnmark	25	25	25	0,00

2000-2006 kom i Oslo, Rogaland og Vestfold. Det er særlig i kommunene nær de store byene og rundt Oslofjorden det er et høyt antall bosatte

og fritidsbrukere (se vedlegg 2, avsnitt 2.3).

4.2.4 Vassdrag

Vassdragsbeltet er et viktig område for friluftsliv, biologisk mangfold og landskapsbildet. Vassdragene er et viktig innslag i natur- og kulturlandskapet. Stortinget har framhevet betydningen av å sikre vassdragene.¹²³ Vassdragene skal forvaltes gjennom en helhetlig arealpolitikk som ivaretar vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser.¹²⁴

En del vassdrag er varig vernet. Vernet betyr at det ikke kan gis konsesjon for ny vannkraftutbygging. I tillegg skal andre inngrep som kan redusere områdenes verdi for naturvern- og friluftsmål og vitenskap, søkes unngått. Komitéflertallet har, ved behandling av *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (1999–2000), uttalt at de rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag må respekteres.¹²⁵

For å sikre ivaretagelsen av vassdragsbeltet mot utbygging må kommunene innføre byggeforbud i en sone på 100 m fra vann og vassdrag i kommuneplanens arealdel.¹²⁶

Tabell 3 viser andel bygningspåvirket vassdragslinje for vassdragene samlet og for de vernede vassdragene etter vassdragenes sentralitet. Bygningspåvirket vil si at vassdragslinja er under 100 m fra nærmeste bygning.

Per 1. januar 2006 var andelen bygningspåvirket vassdragslinje kun noe lavere for vernede vassdrag enn for vassdragene samlet, henholdsvis 9,3 og 11,4 prosent. Dette viser at det totalt er bygd tilnærmet like mye i 100-metersbeltet langs de vernede vassdragene som i vassdragene samlet. Det er de mest sentrale områdene som har høyest

andel bygningspåvirket vassdragslinje (se også vedlegg). Den prosentvise økningen i bygningspåvirket vassdragslinje i perioden 1985–2006 har vært om lag like stor i de vernede vassdragene som i alle vassdrag til sammen. Dette viser at det i denne perioden har vært tilnærmet like stor byggeaktivitet i 100-metersbeltet langs de vernede vassdragene som i vassdragene samlet.

Størst andel bygningspåvirket vassdragslinje er det i fylkene Oslo, Vestfold og Akershus, mens det er de fire nordligste fylkene som har lavest andel bygningspåvirket vassdragslinje. Vestfold har hatt størst endring i perioden 1995–2006, etterfulgt av Vest-Agder, Oslo og Rogaland. Minst prosentvis endring til bygningspåvirket vassdragslinje har det vært i Finnmark, Troms og Hedmark (se vedlegg 2, avsnitt 2.4).

4.3 Nedbygging av verdier som skal ivaretas i arealdisponeringen

Analysene som presenteres i avsnittene nedenfor, belyser i hvilken grad utbyggingsmønsteret bidrar til en nedbygging av de verdier som Stortinget har vektlagt skal ivaretas i arealdisponeringen: biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser og kulturlandskap, reindriftens produksjonsområder og kulturminner og kulturmiljøer.

4.3.1 Biologisk mangfold

Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold har i lang tid blitt vektlagt som en sentral forutsetning for en bærekraftig utvikling, og en nasjonal arealpolitikk regnes som grunnleggende for å nå målene knyttet til biologisk mangfold.¹²⁷ I dag framstår fysiske inngrep og endringer i arealbruk

Tabell 3 Andel vassdragslinje innen 100 m fra bygning (bygningspåvirket). Sentralitet. 1985–2006. Prosent. Kilde: SSB

	Alle vassdrag		Vernet vassdrag	
	1985	2006	1985	2006
I alt	10,7	11,4	8,7	9,3
0 Minst sentral	7,8	8,4	6,2	6,6
1 Mindre sentral	11,7	12,6	11,1	11,8
2 Noe sentral	16,2	17,2	17,1	18,0
3 Mest sentral	19,3	20,5	17,9	19,2

123) Innst. S. nr. 237 (1992–93) og St.meld. nr. 29 (1996–97).

124) St.meld. nr. 21 (2004–2005).

125) Innst. S. nr. 295 (2000–2001).

126) Plbl § 20- 4 f

127) Dette ble sist understreket av en samlet komité ved behandling av St.meld. nr. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

Tabell 4 Nye bygninger i kartlagte områder med stor verdi for biologisk mangfold (10 kommuner). Kilde: "Skog og landskap"

Verdi for biologisk mangfold	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	Sum
Svært viktig	20	17	14	13	64
Viktig	20	10	13	15	58
Sum	40	27	27	28	122

som den viktigste årsaken til tap av biologisk mangfold i Norge.¹²⁸ Stortinget har blant annet uttalt at en sentral oppgave er å sikre det biologiske mangfoldet gjennom en langsiktig forvaltning av de delene av arealet som ikke omfattes av verneområdene, og at dette blant annet må skje ved bruk av plan- og bygningsloven.¹²⁹

I kapittel 4.2 ble det vist at det foregår en nedbygging av områder som er viktige for det biologiske mangfoldet: inngrepsfrie områder, snau-fjellet og skoggrensa, vassdrag og strandsonen. Nedenfor presenteres ytterligere analyser som kan være med på å belyse i hvilken grad utbyggingsmønsteret har negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Ettersom det mangler kartlegginger av verdifulle områder for biologisk mangfold på aggregert nasjonalt nivå, er det her valgt et sett med tilnærminger som til sammen gir et bilde av arealutviklingen på noen av områdene som er ansett som spesielt viktige for å ivareta det biologiske mangfoldet.

Bygging i områder identifisert som viktige for det biologiske mangfoldet

Alle kommunene i Norge skal gjennomføre naturtypekartlegginger og verdiklassifiseringer av det biologiske mangfoldet i kommunen. Hensikten med disse kartleggingene er å identifisere områder av stor verdi for det biologiske mangfoldet, og dermed blant annet gjøre det lettere for kommunene å ta hensyn til det biologiske mangfoldet i arealplanleggingen. På bakgrunn av verdiklassifiseringer av naturtyper skal kommunene skille mellom *svært viktige* og *viktige* områder for det biologiske mangfoldet.

Kartleggingsmaterialet fra kommunene er imidlertid preget av ufullstendige datasett av varierende kvalitet. I tillegg har ikke forvaltningen oversikt over hvor store arealer i kommunene som er kartlagt i forbindelse med verdiklassifiseringen, eller hvor stor andel av kommunens areal de kartlagte naturtypene utgjør i utgangspunkt-

tet.¹³⁰ Ettersom det ikke er mulig å gjennomføre mer spesifikke analyser på nasjonalt nivå, er det gjort en analyse av byggeaktiviteten i et utvalg på ti kommuner som i 1999/2000 hadde gjennomført kartlegginger av viktige områder for det biologiske mangfoldet (se tabell 4).¹³¹

Som det framgår av tabell 4, ble det i perioden 1986–2005 bygd 122 nye bygninger i områdene som i de ti utvalgte kommunene er kartlagt som svært viktige og viktige for det biologiske mangfoldet.¹³² Det har imidlertid vært lite endring i byggeaktiviteten i områdene etter 1999/2000, altså etter at de ble registrert som svært verdifulle eller verdifulle for det biologiske mangfoldet.

Oppsplitting av leveområder som følge av vegbygging og spredt bebyggelse

Utvidelser i transportnettverk og bygging langt fra eksisterende bebyggelse regnes som viktige trusselfaktorer mot biologisk mangfold, fordi det bidrar til oppsplitting av leveområder, danner barrierer og medfører økt direkte forstyrrelse. INON-indikatoren (se kapittel 4.2.1 ovenfor) viser blant annet at vegutbygging fører til oppsplitting av leveområder i de såkalte inngrepsfrie og villmarkspregede områdene. Utover dette foreligger ingen nasjonale oversikter over hvordan utbyggingsmønsteret fører til oppsplitting av leveområder, til tross for at dette anses som en viktig trussel mot biologisk mangfold også utenfor INON-områdene. Nedenfor presenteres to ulike analyser som gir et bilde av hvordan infrastruktur og bebyggelse bidrar til en ytterligere oppsplitting av leveområder over hele landet, også utenfor de inngrepsfrie og villmarkspregede områdene.

130) Dokument nr. 3:12 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*. Analysene i denne undersøkelsen avdekker også dette.

131) Utvalget er ikke representativt for landet som helhet. Det er trukket ut kommuner med kartleggingsåret i 1999/2000 for å kunne analysere bygging over en viss tidsperiode etter kartleggingen. Det er ingen kommuner fra fylkene i Nord-Norge, fordi disse fylkene sent begynte å kartlegge biologisk mangfold. Kommunene som inngår er: Ås, Bærum, Ullensaker, Vestre Toten, Kristiansand, Mandal, Ullensvang, Sogndal, Selje og Inderøy.

132) Garasjer og uthus er ikke tatt med.

128) St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

129) Innst. S. nr. 219 (1996–97)

Tabell 5 Gjennomsnittlig størrelse på sammenhengende landområder, fastland og øyer med infrastruktur. Hele landet og fylker. 1. januar 2002, 1. januar 2004 og 1. januar 2006. Km2 og prosent. Kilde: SSB

	2002	2004	2005	Prosentvis endring 2002–2005
Landet	5,74	–	5,36	– 6,62
Østfold	1,43	1,32	1,29	– 9,79
Akershus	1,24	–	1,08	– 12,90
Oslo	0,65	–	0,75	– 15,38
Hedmark	3,99	3,83	3,82	– 4,26
Oppland	4,70	4,43	4,37	– 7,02
Buskerud	3,60	3,44	3,42	– 5,00
Vestfold	0,75	0,73	0,67	– 10,66
Telemark	5,82	5,63	5,10	– 12,37
Aust-Agder	4,72	4,74	4,41	– 6,56
Vest-Agder	3,85	3,45	3,47	– 9,87
Rogaland	2,38	2,26	2,06	–13,44
Hordaland	3,54	–	3,30	– 5,71
Sogn og Fjordane	7,75	7,42	6,80	–12,25
Møre og Romsdal	3,99	3,63	3,24	– 18,79
Sør-Trøndelag	5,27	4,83	4,51	– 14,42
Nord-Trøndelag	5,98	5,78	5,70	– 4,68
Nordland	7,32	7,14	7,05	– 3,68
Troms	10,24	10,00	9,76	– 4,68
Finnmark	31,85	31,24	30,98	– 2,73

Fra 2002 til 2005 har veg- og jernbanebygging ført til en gjennomsnittlig reduksjon av landområder¹³³ med 7 prosent.¹³⁴ Tabell 5 viser at gjennomsnittsstørrelsen på landområdene er blitt redusert i alle fylkene fra 2002 til 2005 som følge av veg- og jernbanebygging.

Som tabellen over viser, har det vært størst prosentvis nedgang i Møre og Romsdal (ca. 19 prosent), Sør-Trøndelag (ca. 14 prosent), Rogaland og Akershus (ca. 13 prosent). Dersom man sammenlikner den prosentvise nedgangen i arealstørrelse fra 2002 til 2004 og fra 2004 til 2005, er det lite som tyder at oppsplittingen av landområder som følge av veg eller jernbane er i ferd med å bremse opp. Ellers er Oslo og Vestfold de fylkene med lavest gjennomsnittsstørrelse på landområder som ikke er gjennomskåret av veg eller jernbane (under 1 km²).

133) Et landområde defineres her som et område som ikke er gjennomskåret av noen type veg eller jernbane. Det er bare områder som er større enn 15 dekar som inkluderes i begrepet landområder.

134) Det har bare vært mulig å lage statistikk for perioden 2002–2006, siden det ikke foreligger historiske data for vegutbygging lenger tilbake i tid. Områder innenfor tettsteder er utelatt fra beregningene i denne undersøkelsen. Ved modellering av fragmentering er det et spørsmål om øyer skal regnes som naturlig fragmentert av sjøen og dermed utelates fra beregningene, eller om de skal tas med. Dette er diskutert i metodeavsnittet. Vi har valgt å ta med fastland og øyer som er berørt av infrastruktur i denne undersøkelsen. Det er også gjort beregninger kun for fastlandet, og disse er presentert i vedleggstabellene.

Utbygging langt fra eksisterende bebyggelse kan føre til ytterligere oppsplitting av leveområder. I periodene 1985–1995 og 1995–2005 ble det bygd henholdsvis 550 og 800 bygninger i en avstand på 1 km eller mer fra eksisterende bebyggelse (se vedlegg 2, avsnitt 1.31). Dette innebærer at antall nybygg langt fra eksisterende bebyggelse (1 km eller mer) har økt med om lag 45 prosent (250 bygg) i den siste tiårsperioden sammenliknet med de ti foregående årene. Om lag halvparten av byggene som bygges 1 km eller mer fra eksisterende bebyggelse, er fritidshus.

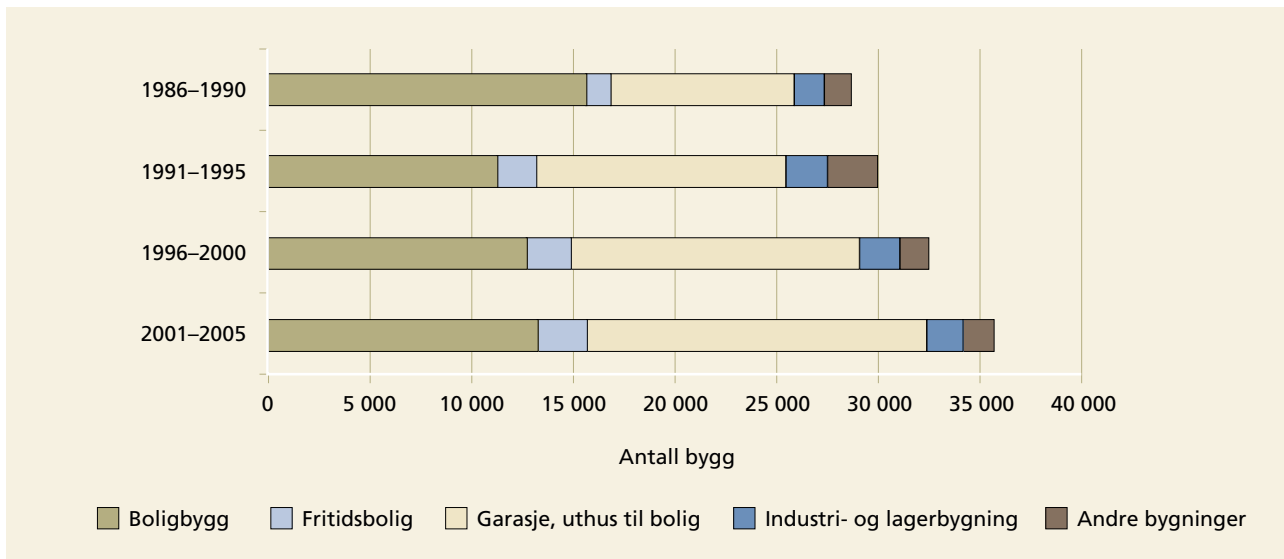
I perioden 1995–2005 er Nordland det fylket hvor det er satt opp klart flest bygg mer enn 1 km fra eksisterende bebyggelse (138), etterfulgt av Sør-Trøndelag (86), Finnmark (65), Hedmark (59), Vest-Agder (59), Møre og Romsdal (57) og Troms (55).

Byggeaktivitet nær vernede områder

Byggeaktiviteten inne i de vernede områdene omfattes ikke av plan- og bygningsloven og behandles derfor ikke i denne undersøkelsen. Det er imidlertid forutsatt at nærområdene til verneområdene skal forvaltes gjennom plan- og bygningsloven.¹³⁵ Nærområdene (randsonen) til

135) Innst.S. nr. 150 (1997–98).

Figur 8 Nye bygninger nær de vernede områdene. Kilde: Skog og landskap



de vernede områdene er vesentlige for ivaretagelsen av verdiene i verneområdene, og bygningmønsteret her påvirker de vernede områdene. Analysen nedenfor omfatter byggeaktivitet nær de vernede områdene, det vil si i en sone på 1,5 km fra de vernede områdene.

I perioden 1986–2005 ble det etablert 126 508 nye bygninger nær de vernede områdene. Figur 8 viser byggeaktiviteten i nærområdene til de vernede områdene i perioden 1986–2005.

Som figur 8 viser, har det vært en gradvis økning i byggeaktiviteten i nærheten av verneområdene gjennom hele perioden. Økningen gjelder særlig garasjer og uthus som bygges nær allerede etablerte bygninger. Figuren viser også at antall nye fritidshus øker gjennom hele perioden.

Byggeaktivitet i og nær villreinområder

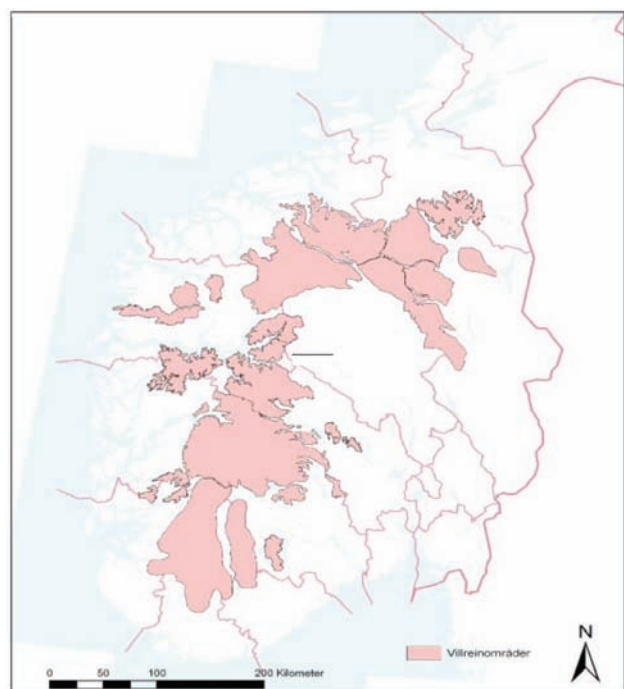
Sikring av villreins leveområder er framhevet som et viktig mål av Stortinget.¹³⁶ Norge er det eneste landet i Europa med intakte økosystemer i høyfjellet med bestander av villrein. Derfor har Norge en internasjonale forpliktelse til å ivareta villreinstammen. Forskning viser at villreinen er var for forstyrrelser i villreinområdene. Inngrep nær villreinområdene som medfører aktivitet inne i områdene, er også med på å forstyrre i reiens leveområder.¹³⁷

136) St.meld. nr. 21 (2004–2005).

137) *Villrein og samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell*, Norsk institutt for naturforskning, red. Reidar Andersen og Håkon Hustad, Temahefte 27, 2004.

Kart 4 viser villreinområdene i Norge og er et eksempel på en geografisk definert kartlegging som gjør det mulig å foreta analyser som belyser konsekvenser av utbyggingsmønsteret i dette området.¹³⁸

Kart 4 Villreinområder i Norge. Kilde: Direktoratet for naturforvaltning

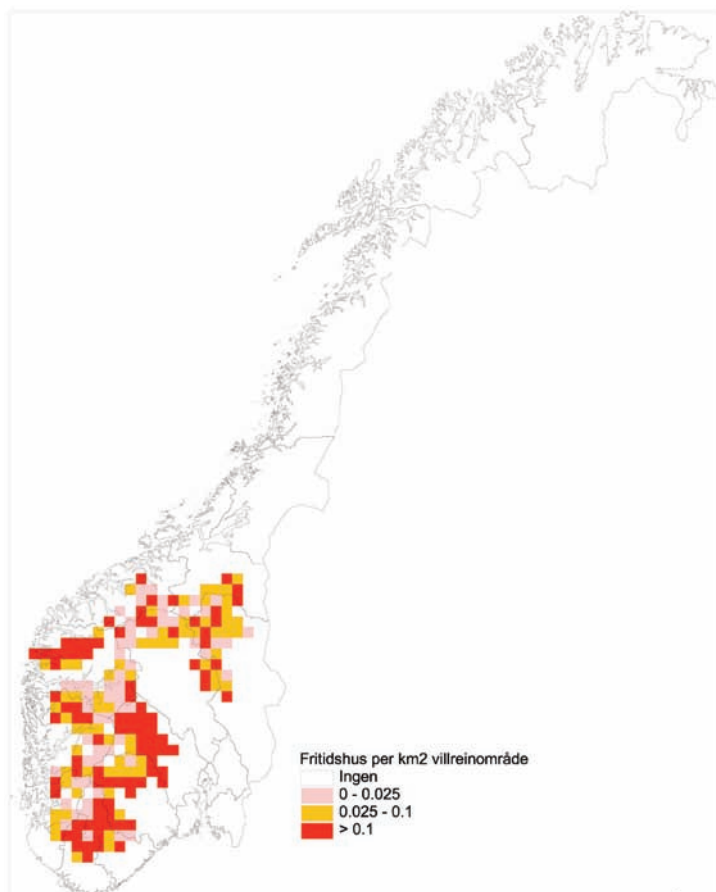


138) Miljøverndepartementet viser til at villreins bruksområde varierer mye innenfor disse områdene. Derfor er det satt i gang regionale prosesser for å få til en bedre avklaring av arealbruken i disse områdene basert på mer entydig kunnskap om villreins leveområder. Kilde: Brev av 30. april 2007.

Tabell 6 Antall bygninger i og i nærheten av villreinområder (4 km), 1985–2005

	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	Sum nybygg	Totalt antall nybygg
Nybygg i villreinområder	1 835	1 796	1 879	2 213	7 723	53 270
Nybygg i 4 km-beltet rundt villreinområder	6 485	4 967	5 729	6 386	23 567	166 943
Totalt antall bygg	8 320	6 763	7 608	8 596	31 290	220 213

Kart 5 Fritidshus i og nær villreinområdene per km² villreinområde. Kilde: "Skog og landskap"



I perioden 1986–2005 er det bygd 7723 nye bygninger inne i villreinområdene (jf. tabell 6). Dette tilsvarer en økning på 16,9 prosent. I et belte med avstand på opptil 4 km fra villreinområdene er det i perioden oppført 23 567 nye bygninger. Dette er en økning på 16,4 prosent.¹³⁹ Tabellen viser at det var en nedgang i antall nye bygninger som ble tatt i bruk i og i nærheten av villreinområdene fra perioden 1986–90 til perioden 1991–95. Etter dette har det vært en økning.

Det er særlig nybygging i form av fritidshus som øker i og nær villreinområdene. Fritidshus utgjør

139) Garasjer og tilbygg er ikke tatt med i analysene av villreinområdene.

derfor en stadig større andel av den samlede bygningsmassen i disse områdene. I hele perioden 1986–2005 var 45 prosent av bygningene som ble bygd i eller nær villreinområdene, fritidshus (se vedlegg 2, avsnitt 3.1).

Villreinområdene består av 23 regioner med svært ulik størrelse (fra Oksenhalvøya på 88,5 km² til Hardangervidda på 8 917,6 km²).¹⁴⁰ Det er ikke bare bygningene i seg selv som er forstyrrende for reinen. Bygningene innebærer aktivitet, og det er særlig *aktiviteten* i områdene som kan skape vanskelige levekår for og fortrenge villreinen.¹⁴¹ I enkelte villreinområder er hele eller store deler av arealet påvirket av kjerneturområdene (4 km rundt alle fritidshus).¹⁴²

Kart 5 viser hvor i landet det er størst andel fritidshusbebyggelse i eller nær villreinområdene per 31.12. 2005. Høy tetthet av fritidshus i eller nær villreinområdene er vist med mørk rødfarge.¹⁴³ Se for øvrig tabeller i vedlegg.

4.3.2 Friluftsliv

Friluftsliv er en verdi og et fellesgode som må sikres for å oppnå en bærekraftig utvikling.¹⁴⁴ Stortinget har lagt til grunn at det er behov for å styrke arbeidet med å sikre arealer for friluftsfør-

140) Man må regne med mer påvirkning fra randsonen i små områder enn i store områder. Ved en kvalitativ vurdering av forholdet mellom påvirket areal og størrelsen på villreinområdet framstår Vest-Jotunheimen, Nordfjella, Snøhetta og Ottadalen som relativt minst påvirket av kjerneturområder, mens Setesdal–Austhei og Knutshø framstår som relativt mest påvirket av kjerneturområder. Brattfjell–Vindeggen og Sunnfjord er for øvrig to områder som skiller seg ut som særskilt høyt påvirket av kjerneturområder, men dette er villreinområder med liten arealmessig utstrekning.

141) *Villrein og samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villreinfjell*, Norsk institutt for naturforskning, red. Reidar Andersen og Håkon Hustad, Temahefte 27, 2004.

142) Se vedlegg 2, avsnitt 3.1.

143) Her er tettheten av fritidshus inne i villreinområdene beregnet på et 18 x 18 km rutenett. I tolkningen skal man være oppmerksom på at villreinområdets geometriske form kan ha betydning for påvirkning fra randsonen. Et villreinområde formet som en sirkel vil ha et større, sentralt område som ligger langt fra randsonen. I et villreinområde formet som en amøbe ("blekksprut") vil derimot alt areal ligge nær randsonen, og området blir da lettere påvirket av tiltak i randsonen.

144) St.meld. nr. 24 (2000–2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

mål, og at områder som har verdi for friluftslivet, skal sikres mot nedbygging og inngrep.¹⁴⁵

Den foregående analysen viser at det foregår en gradvis nedbygging i områder som er viktige for friluftslivet: langs vassdrag, i strandsonen, inngrepsfrie områder, på snaufjellet, i skoggrensa og i kulturlandskapet. Dette påvirker muligheten for friluftsliv i disse områdene.

Det foreligger ingen nasjonal oversikt over hvordan verdifulle områder for friluftsliv påvirkes av dagens utbyggingsmønster. Det foreligger heller ingen nasjonale data som viser om friluftsområder som kommunene har kartlagt som viktige friluftsområder, blir redusert.¹⁴⁶ Det foreligger imidlertid en nasjonal oversikt over statlig sikrede friluftsområder.¹⁴⁷ Disse kartleggingene blir imidlertid ikke benyttet i denne undersøkelsen, fordi Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning mener at dataene er for usikre til å benytte i utbyggingsanalyser.¹⁴⁸

4.3.3 Produktive jordressurser og kulturlandskap

Ivaretagelse av produktive jordbruksarealer og jordbrukets kulturlandskap har i lang tid vært et

prioritert mål i areal- og miljøpolitikken.

Behovet for et sterkere jordvern er vektlagt fra Stortingets side, og det er understreket at det er en hovedutfordring i arealforvaltningen å sørge for at det produktive jordbruksarealet også i framtiden kan brukes til produksjon.¹⁴⁹ Det er satt som mål at den årlige omdisponeringen av den beste jordbruksjorda skal halveres innen 2010.¹⁵⁰

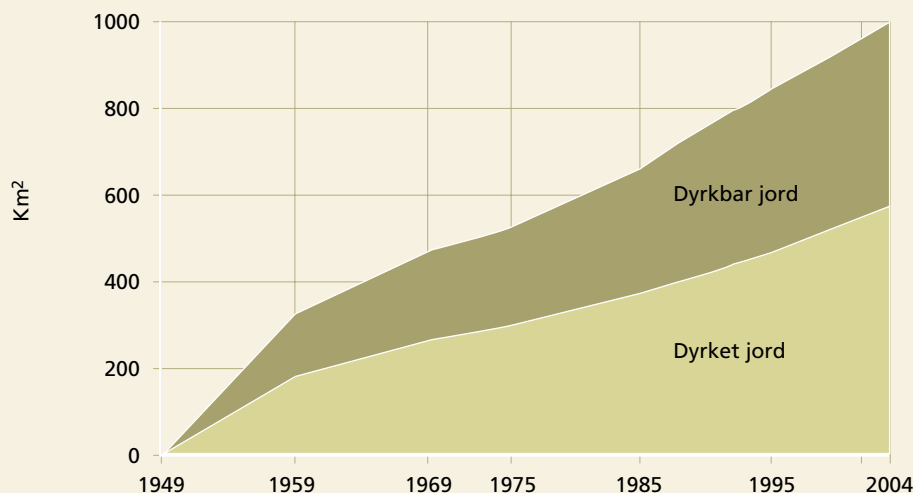
Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes. Miljøforvaltningens arbeidsmål for dette resultatmålet legger spesielt vekt på å ivareta de såkalte "verdifulle kulturlandskapene".¹⁵¹

Nedbygging av produktive jordressurser

Figur 9 viser at det etter 1949 er bygd ned over 900 000 dekar dyrket og dyrkbar landbruksareal i Norge. I perioden 1985–2004¹⁵² ble om lag 350 000 dekar dyrket og dyrkbar mark nedbygd.¹⁵³

Det er et sentralt mål at den beste jordbruksjorda skal bevares. Statens landbruksforvaltning regner all dyrket mark som de mest verdifulle jordres-

Figur 9 Akkumulert nedbygging av dyrket og dyrkbar jord, 1949–2004. Kilde: Landbrukstellingene i SSB og Landbruksdepartementet



145) Innst. S. nr. 150 (1997–98)

146) En del kommuner har lokale registreringer, men disse er ikke generert til nasjonalt nivå.

147) Et statlig sikret friluftsområde er et område der staten er grunneier eller på annen måte har sikret allmennheten bruksrettigheter til området. Kilde: http://www.miljostatus.no/templates/status_5025.aspx.

148) Brev fra Miljøverndepartementet av 30. april 2007.

149) Innst. S. nr. 219 (1996–97).

150) St.meld. nr. 21 (2004–2005).

151) I St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Miljøverndepartementet* og St.meld. nr. 8 (1999–2000).

152) Rapporteringen til KOSTRA ble endret for 2005. Derfor er ikke tallene før 2004 direkte sammenliknbare med 2005-tallene. Her er det derfor bare tatt med areal fram til 2004.

153) Disse tallene er basert på landbrukstellingene som SSB gjør blant næringsutøverne i landbruket om lag hvert tiende år, og tall oppgitt av næringsutøverne i forbindelse med søknad om produksjonstilskudd. Disse tallene anses som gode nok til å gi et oversiktsbilde over tid. For perioden 1949–1975 finnes bare data for nedbygging av dyrket jord. Nedbyggingen av dyrkbar jord i denne perioden er anslått etter forholdet mellom nedbygd dyrkbar og dyrket jord i perioden 1976–1997.

sursene. Den statistikken som utarbeides i dag, kommer fram ved at kommunene rapporterer til KOSTRA hvor mye dyrket jord som er omdisponert fra jordbruk til utbyggingsformål i nye kommunale planer hvert år. Det går imidlertid ikke fram av KOSTRA når den omdisponerte jorda faktisk blir utbygd. Omdisponeringen av dyrket mark i perioden 1994–2003 var på 13 400 dekar årlig.¹⁵⁴ Dette tallet blir benyttet som målestokk når man skal halvere omdisponeringen innen 2010. I 2005 ble det omdisponert 7700 dekar dyrket mark.¹⁵⁵ Ifølge Statens landbruksforvaltning må imidlertid tallene for 2005 brukes med forsiktighet, fordi tallene er betydelig lavere enn tidligere tall. Det er knyttet usikkerhet til tallene fordi rapporteringssystemet ble lagt om før 2005-rapporteringen til KOSTRA.¹⁵⁶

På grunn av usikkerheten som er knyttet til rapporteringen for 2005, er det i denne undersøkelsen også valgt å se på faktisk utbygging i områder med stort utbyggingspress og arealer med god produksjonsevne.¹⁵⁷ Det er sett nærmere på nedbygging av jordbruksarealer i perioden 2000–2005 i utvalgte kommuner rundt Oslofjorden og i Rogaland, Trøndelag og Troms.¹⁵⁸

Tabell 7 viser antall nye bygg totalt i de utvalgte

kommunene og på dyrket mark for perioden 2000–2005.

Tabell 7 viser at en stadig større andel av de nye bygningene som settes opp i de utvalgte kommunene, er på dyrket mark i perioden (fra 10,9 prosent i 2000 til 15,8 prosent i 2005).

Tabell 8 viser at det på Østlandet er en tendens til at det settes opp stadig færre bygninger på dyrket mark. Denne tendensen er ikke like klar i Rogaland, Trøndelag og Tromsø. I Rogaland har det vært en klar økning fra 2000.

Nedbygging av nasjonalt verdifulle kulturlandskap

Jordbruksområdene er delvis sammenfallende med jordbrukets kulturlandskap. Tallene foran viser derfor at det også skjer en nybygging i jordbrukets kulturlandskap. Jordbrukets kulturlandskap omfatter i tillegg til dyrket mark blant annet beitemark, tun, åkerholmer og kantsoner.

I perioden 1994–1996 ble det foretatt en registrering av Norges viktigste kulturlandskap.

Fylkesmannsembetene gjorde vurderingene, og dataene er samlet i en nasjonal kartbase.

Metoden for registreringen av nasjonalt verdiful-

Tabell 7 Antall nye bygg, antall bygg på dyrket mark og andel bygg på dyrket mark. Kilde: "Skog og landskap"

År	Antall nye bygg i kommunene	Antall nye bygg på dyrket mark	Andel bygg på dyrket mark
2000	3118	340	10,9 %
2001	3189	331	10,4 %
2002	3410	475	13,9 %
2003	2864	352	12,3 %
2004	2833	447	15,8 %
2005	3268	517	15,8 %

154) Statens landbruksforvaltning, *KOSTRA – Landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2005*, rapport nr. 16/2006.

155) http://www.slf.dep.no/portal/page?_pageid=53_418236&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=5394&p_d_i=-221&p_d_c=&p_d_v=5394. Tallene er rapportert inn til KOSTRA (SSB). Det vises til at det er noe usikkerhet knyttet til disse KOSTRA-tallene for 2005, jf. fotnote 9.

156) Det er gjort vurderinger av Statens landbruksforvaltning der man mener det er betydelig underrapportering for 2005. 2005-tallene er derfor beheftet med usikkerhet. Kilde: Statens landbruksforvaltning, *KOSTRA – Landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2005*, rapport nr. 16/2006.

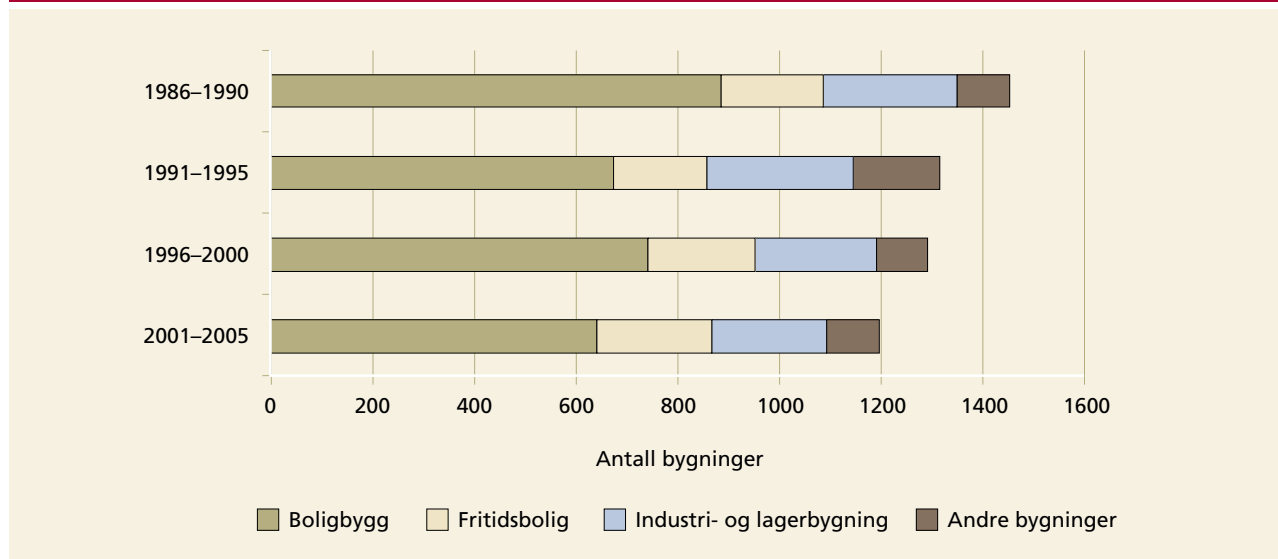
157) Også landbrukstellingene og tall fra produksjonssøknadene baserer seg på innrapportert avgang av arealer.

158) Det har vært en forutsetning at de kommunene som er med i analysen, har eldre digitale markslagskart (DMK). I kommuner som har nyere DMK, vil områder som allerede er nedbygd, være fjernet pga. oppdateringen av kartet. DMK viser hvilke markslag landet består av, for eksempel dyrket mark, skogstyper og liknende.

Tabell 8 Bygninger tatt i bruk etter 1999 etter område, hvilket år de er tatt i bruk, og markslag. Markslaget er her gruppert i dyrket mark, skog, myr og annet

Område	År	Nye bygg på dyrket mark
Østlandet	2000	213
	2001	176
	2002	239
	2003	145
	2004	152
	2005	143
Rogaland	2000	22
	2001	35
	2002	120
	2003	128
	2004	159
	2005	126
Trøndelag	2000	86
	2001	100
	2002	102
	2003	60
	2004	108
	2005	231
Tromsø	2000	19
	2001	20
	2002	14
	2003	19
	2004	28
	2005	17

Figur 10 Utbygging i verdifulle kulturlandskap over tid, etter bygningstype. Kilde: Skog og landskap



le kulturlandskap ser ikke ut til å være standardisert. Derfor har det variert fra fylke til fylke hva disse vurderingene har resultert i av avgrensninger av nasjonalt viktige kulturlandskap. I noen regioner er det gjort en detaljert avgrensning av små arealer, mens andre regioner har

trukket grensene med ”bred pensel”.¹⁵⁹

159) I Møre og Romsdal er det eksempler på at lange fjordarmer med omliggende landareal er definert som nasjonalt verdifulle kulturlandskap. Variasjonen i måten disse områdene er avgrenset på, fører til at data for ulike deler av landet ikke er sammenliknbare. Tallene kan imidlertid si noe om graden av nedbygging i de områdene som er regnet som viktige i hvert fylke.

Tabell 9 Gjennomsnittlig prosentvis årlig reduksjon av kulturlandskap. Kilde: "Skog og landskap"

	Østfold	Oslo/Akershus	Vestfold
Endringer fra åker/eng/hagebruk			
... til villeng	0,34	0,43	0,34
... til skog	0,06	0,04	0,06
... til bebygd areal	0,12	0,18	0,11
... til andre arealtyper	0,01	0,00	0,00
	0,53	0,65	0,52
Endringer fra beitemark			
... til villeng	0,009	0,19	0,07
... til skog	0,02	0,02	0,03
... til bebygd areal	0,01	0,01	0,01
... til andre arealtyper	0,00	0,00	0,00
	0,12	0,22	0,10
Totalt (prosent)	0,66	0,87	0,62

Variasjonene i måten disse områdene er avgrenset på, fører til at data for ulike deler av landet ikke er sammenliknbare. Figur 10 viser imidlertid at nybyggingen i de registrerte verdifulle kulturlandskapene har avtatt i perioden 1986–2005. Det er først og fremst boligbyggingen som er redusert.¹⁶⁰

Regional analyse av reduksjon av kulturlandskapet

På grunn av svakheter ved den nasjonale analysen av kulturlandskapet er det gjort nærmere analyser av kulturlandskapet for enkelte områder.¹⁶¹

I tabell 9 framstilles en undersøkelse av årlig avgang av kulturlandskap gjort i noen referanseområder i Østfold, Oslo/Akershus og Vestfold.

Analysen gir en indikasjon på at kulturlandskapet gradvis er i ferd med å bygges ned. Nytt bebygd areal er i disse områdene den nest største

årsaken til at areal som åker/eng/hagebruk reduseres (dvs. jordbrukets kulturlandskap) (se tabell 9).¹⁶² Arealer som har vært benyttet til beite, er i liten grad omgjort til bebygd areal. Den største omgjøringen er imidlertid til villeng – som er det første stadiet av gjengroing, før områder blir skog. Virkemidlene når det gjelder gjengroing, ligger imidlertid innenfor landbrukssektoren, og de er ikke en del av virkemiddelapparatet i plan- og bygningsloven. Dette behandles derfor ikke videre i denne undersøkelsen.

4.3.4 Reindriftens produksjonsarealer

Stortinget har lagt til grunn at det bør vises varsomhet med arealinngrep i reindriftsområdene. Det drives reindrift på ca. 40 prosent av Norges landareal. Reinbeiteområdene ligger hovedsakelig i Nord-Norge og Midt-Norge, men det er også noe reindrift i Hedmark. I tillegg drives det reindrift i noen tamreinlag i fjellet i Sør-Norge (se kart i vedlegg 2, avsnitt 3.4).

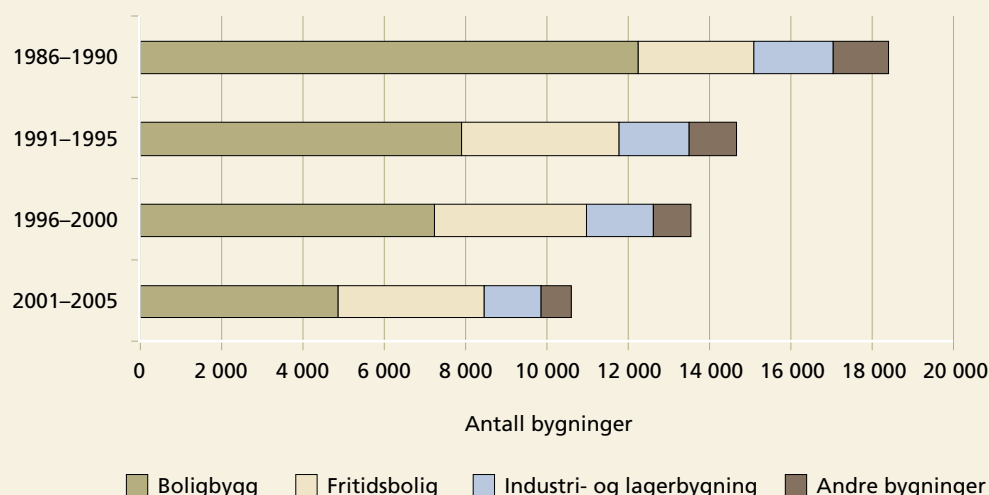
I perioden 1986–2005 er det bygd 57 156 nye bygninger i reindriftsområdene. Dette er en økning på 18 prosent fra 1985. Figur 11 viser at det har vært synkende byggeaktivitet i perioden: I den første femårsperioden ble det satt opp om lag 18 000 bygninger, mens det i den siste femårsperioden fra 2001–2005 ble satt opp om lag 10 000. Det bygges først og fremst færre boligbygg, mens byggingen av fritidshus holder seg på et stabilt nivå. Det bygges mindre i alle reinbeiteområdene, bortsett fra i områdene som

160) Analysen undersøker bygg tatt i bruk etter 31.12.1985 i områder som er registrert som nasjonalt verdifulle kulturlandskap. I perioden 1985–2005 er det tatt i bruk 8521 nye bygninger i disse områdene. 3265 av disse er garasjer og uthus og derfor utelatt fra analysen. Det vises til vedlegget når det gjelder tall for hvert enkelt fylke.

161) 3Q-programmet som Norsk institutt for skog og landskap driver, rapporterer indikatorer for arealstruktur, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, og tilgjengelighet i jordbrukslandskapet. Undersøkelsene gjentas hvert femte år for å måle endringene som skjer i jordbrukslandskapet over tid. 3Q rapporterer både på nasjonalt og på regionalt nivå. 3Q-programmet er utformet som en utvalgsundersøkelse av ca. 1400 flater à 1 km² fordelt over hele landet. Utvalget er knyttet til jordbruksareal. Data samles via flybilder og fra eksisterende kart og registre. Flater over hele Norge ble kartlagt i perioden 1998–2003. Det er produsert fylkesvise rapporter basert på denne kartleggingen. I 2004 begynte andre fase, med ny kartlegging av de samme stedene, for å måle endringer.

162) "Skog og landskap"-rapport 12/2005, 3Q. *Endringer i jordbrukets kulturlandskap i Østfold, Oslo/Akershus og Vestfold.*

Figur 11 Utbygging i reinbeiteområder over tid etter bygningstype. Kilde: Skog og landskap



Tabell 10 Registrerte, stående og tapte bygninger etter år. Hele landet. Status 31.12.2000–31.12.2005. Antall og prosent. Kilde: SSB¹⁶⁵

År	Antall registrerte bygningsobjekter ¹	Antall tapte bygningsobjekter ²	Antall stående bygningsobjekter ³	Tapte som andel antall registrerte	Antall registrerte ruiner ⁴
2000	395 740	31 456	364 284	7,9	–
2001	399 809	34 090	365 719	8,5	–
2002	407 928	36 024	371 904	8,8	–
2003	414 799	39 212	375 587	9,5	48 157
2004	421 516	42 056	379 460	10,0	50 281
2005	421 839	44 964	376 875	10,7	50 465

- 1) Registrerte bygningsobjekter: Antall SEFRAK-objekter som var stående bygninger på registreringstidspunktet (1975–1995).
- 2) Tapte bygningsobjekter: SEFRAK-objekter som har status "revet" eller "utgått" i GAB.
- 3) Stående bygningsobjekter: Differansen mellom "registrerte bygningsobjekter" og "tapte bygningsobjekter".
- 4) Antall objekter som ikke var stående bygninger på registreringstidspunktet. Utviklingen i bestanden av slike finnes det ikke data på (inngår ikke i totalantallet).

tamreinlagene i fjellet i Sør- Norge benytter – her er det særlig bygging av fritidshus som dominerer.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark¹⁶³ viste at det er et betydelig antall arealinngrep som går på bekostning av reinbeitearealene, men at den direkte konsekvensen av arealinngrep er lite kjent. Arealinngrepene anses imidlertid som et betydelig problem av næringen og forvaltningen.

4.3.5 Kulturminner og kulturmiljøer

Stortinget har lagt vekt på at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer er sentralt for å nå målet om bærekraftig arealdisponering. Det å sikre landskaps- og kulturminneverdier er et overordnet mål for arealpolitikken. Stortinget legger vekt på at det er nødvendig å øke bevissthet rundt mulighetene til å bruke plan- og bygnings-

loven til å ta vare på verdifulle kulturminner og kulturlandskap. Ett av målene er at det årlige tapet av kjente kulturminner ikke skal overstige 0,5 prosent innen 2020.¹⁶⁴

Kunnskapen om arealutviklingens konsekvenser for kulturminner og kulturmiljøer er mangelfull. Dette skyldes at det ikke foreligger nasjonale kartlegginger av kulturminneverdiene som gir grunnlag for analyser av om verdiene blir redusert som følge av arealforvaltningen. Det finnes databaser som viser tilstanden til kulturminnene, men årsaken til reduksjon i disse kulturminnene oppgis ikke. Det er dermed ikke mulig å vise sammenhenger mellom utbyggingsmønsteret og reduksjonen av kulturminnene. Data fra databasene kan imidlertid gi indikasjoner på om kulturminnene reduseres. Presentasjonen nedenfor bygger på data fra eksisterende databaser.

164) St.prp. nr. 1 (2005–2006)

165) Datakilde for tabellen er GAB/SEFRAK.

163) Dokument nr. 3:12 (2003–2004)

Reduksjon av arkeologiske kulturminner

Riksantikvaren opplyser at det er registrert 89 808 lokaliteter med arkeologiske kulturminner, men at man bare kjenner tilstanden til 8000 av disse. Av disse er 2617 tapt (32,7 prosent) og 1833 skadd (22,9 prosent). Det er ikke registrert når tapene eller skadene har skjedd. Derfor kan det ikke gis statistikk over tap per år.¹⁶⁶

Reduksjon av eldre bygninger

I 2005 var det registrert 421 839 bygningsobjekter i SEFRAK-registeret, som er et register over eldre bygninger og andre kulturminner. Alle bygninger som er reist før 1900, er registrert her. Registeret gir ingen vurdering av om bygningene er verneverdige. Noen av bygningene kan være vernet etter kulturminneloven, men dette går ikke fram av registeret. Av de 421 839 registrerte bygningene i SEFRAK-registeret var 10,7 prosent registrert som tapte (44 964 bygninger) i 2005.

Andelen tapte bygninger per år har steget fra 7,9 prosent i 2000 til 10,7 prosent i 2005 (jf. tabell 10 på forrige side). Det siste året økte antallet tapte bygningsobjekter med 2908, noe som tilsvarer 0,8 prosent av alle stående bygg per 31. desember 2005.¹⁶⁷

Det er forskjeller mellom fylkene når det gjelder frafall av kulturminner. For Vest-Agder er 31 prosent av de registrerte bygningene tapte. Dette er den klart største delen tapte bygningsobjekt blant fylkene. I 2005 ble det registrert 424 nye tapte objekt i Vest-Agder, noe som utgjør 2,6 prosent av de stående objektene per 1. januar 2006 i dette fylket. Mer detaljer om de regionale forskjellene går fram av tabell i vedlegg 2, avsnitt 3.5.

4.4 Miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder

I tillegg til ivaretagelsen av de områdene og verdiene som er omtalt ovenfor, forutsetter en bærekraftig arealdisponering at by- og tettstedsutvikling skjer på en miljøvennlig måte. Stortinget har ved flere anledninger uttrykt at prinsipper for miljøvennlig by- og tettstedsutvikling må legges til grunn i arealplanleggingen og for arealbruken.

166) Brev fra Riksantikvaren av 24. november 2006. Riksantikvaren har hentet data fra kulturminneregistreringen ASKELADDEN.

167) Det må imidlertid tas forbehold om mulig etterslep i registrering av tapte bygninger. Dette kan slå to veier: Tidligere revne og nedfalne bygg kan ha blitt registrert revet i 2005, og bygg som er revet eller tapt i 2005, er kanskje ikke blitt registrert som dette ennå.

Boks 2 Miljøstatistikk som illustrerer noen av forureningsproblemene blant annet i byer og tettsteder

Klimagassutslipp

Utslipp av klimagasser i kommunene har økt med 13 prosent siden 1991. I mange kommuner er det vekst i vegtrafikken som er hovedårsaken, mens industrien også bidro betydelig. Utslippene av de tre viktigste klimagasene, CO₂, metan og lystgass, har økt med 13 prosent i norske kommuner i perioden 1991–2005. Veksten er i de fleste kommuner en følge av utslipp fra vegtrafikken, som har økt med 28 prosent i perioden.¹⁶⁸

Lokal luftkvalitet

Lokal luftforurensning er fortsatt et problem i flere av de største byene i Norge. Luftkvaliteten er generelt bedre enn i 1990-årene, men i de senere årene har det flere steder ikke vært noen entydig utvikling.¹⁶⁹ Biltrafikken sto for ca. 47 prosent av NO_x-utslippene, 40 prosent av CO₂-utslippene og 3 prosent av PM₁₀-utslippene (partikler mindre enn 10 mikrometer i diameter) i kommunene i 2004. PM₁₀-andelen gjelder kun for eksosutslippene. I tillegg kommer oppvirket vegstøv, som er på samme nivå som eksosutslippene.¹⁷⁰

Støy

Vegtrafikk er den desidert viktigste kilden til støyplager i Norge. Vegtrafikken sto for om lag 78 prosent av de kartlagte støyplagene i 2003.¹⁷¹ Oppdaterte tall for 2006 viser at støyplager fra vegtrafikk fortsatt øker noe, mens støy fra luftfart og jernbane fortsetter å gå ned.¹⁷²

Blant prinsippene som er spesielt vektlagt, er *arealøkonomisering*, det vil si en bedre utnyttelse av allerede åpnete utbyggingsområder for å minimere behovet for naturinngrep. Et annet prinsipp er *samløkalisering*, blant annet for å *begrense transportbehovet*. Dette kan for eksempel skje ved at flere funksjoner (bolig, næring, arbeidsplasser) legges i og nær sentrum, og at man unngår bilbaserte kjøpesentre utenom sentrum. Utbyggingsmønsteret skal være tilpasset slik at mest mulig av *transporten er miljøvennlig* (for eksempel å gå eller sykle og ta kollektive transportmidler).

Stortinget har spesielt vektlagt at det må satses på arealøkonomisering gjennom *fortetting*, etter-

168) <http://www.ssb.no>

169) www.miljostatus.no

170) <http://www.ssb.no>

171) SFT 2003.

172) <http://www.ssb.no>

Tabell 11 Tettstedsareal i tettsteder med minst 20 000 bosatte.¹ Status og endring i prosent. Kilde: SSB

	Antall bosatte 2005	Areal, km ²				Endring, prosent	
		1985	1995	2005	2006	1.1.85–1.1.95	1.1.95–1.1.05
Oslo	825 105	262,3	268,8	277,0	280,3	2,4	4,3
Bergen	218 032	86,0	86,6	88,3	90,6	0,7	4,7
Stavanger/Sandnes	177 337	67,6	69,5	72,7	75,1	2,9	8,0
Trondheim	150 049	57,1	58,2	59,5	60,4	1,9	3,7
Fredrikstad/Sarpsborg	98 152	60,6	62,1	63,3	64,4	2,5	3,8
Drammen	91 584	45,7	46,5	47,7	48,4	1,6	4,1
Porsgrunn/Skien	85 408	51,8	53,1	55,3	56,4	2,6	6,2
Kristiansand	64 930	28,2	28,7	30,1	30,8	1,8	7,4
Tromsø	53 042	20,7	21,2	21,9	22,1	2,7	3,9
Tønsberg	45 447	28,8	29,3	29,8	30,3	1,7	3,3
Ålesund	44 706	28,0	28,5	29,1	29,3	2,0	2,8
Haugesund	40 685	20,3	21,6	22,5	22,9	6,4	5,9
Sandefjord	39 849	24,4	24,9	26,3	26,6	1,9	6,9
Bodø	35 106	12,3	13,0	13,8	14,3	5,4	10,1
Moss	34 684	15,9	16,8	17,5	17,7	5,4	5,5
Arendal	31 182	23,6	24,1	24,9	25,4	2,0	5,4
Hamar	29 077	16,7	17,0	17,4	17,7	1,9	4,0
Larvik	23 164	11,8	12,6	13,7	14,1	6,8	11,6
Halden	22 184	12,3	12,6	13,6	13,8	2,1	9,3

1) Regnet ut fra bosatte i tettstedene per 1.1.2006.

som dette gir mulighet for å begrense den videre utvidelsen av tettstedene og dermed hindre nedbygging av verdifulle natur- og kulturlandskap. Dersom fortettingen også fører til mer samlokalisering, fører det dessuten til bedre muligheter for kollektive transportløsninger. Stortinget har også uttrykt behov for at det legges mer vekt på oppfølging av Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Hensynet til fortetting skal imidlertid veges mot andre hensyn, spesielt hensynet til *grøntarealer* og ivaretagelse av vitale lekeområder.

Forurensningssituasjonen i byene og tettstedene er fortsatt et problem, og biltrafikken står for en betydelig andel av forurensningen (se boks 2).

Nedenfor presenteres analyser som belyser i hvilken grad dagens utbyggingsmønster bidrar til en miljøvennlig by- og tettstedsutvikling. Det er valgt å se på utviklingen innenfor noen sentrale områder: fortetting og utbyggingsmønster, grøntområder og grønnstruktur og bygging av kjøpesentre og varehus.

4.4.1 Fortetting

Et utbyggingsmønster som bidrar til fortetting, kan bidra til en mer miljøvennlig by- og tettstedsutvikling, blant annet fordi det kan redusere

nedbyggingen av verdifulle arealer og minske transportbehovet. I dette avsnittet presenteres tre analyser som belyser dette:

- utvidelse av tettstedsarealer
- graden av boligbygging innenfor og utenfor byer og tettsteder
- utbyggingsmønster innenfor tettstedsgrensa

Utvidelse av tettstedsarealer

Når tettstedsarealer utvides, betyr det at det etableres bebyggelse utenfor tettstedsgrensene. Dette kan føre til nedbygging av verdifulle områder og verdier som kulturlandskap, produktive jordbruksarealer og friluftsområder og tap av biologisk mangfold. Utvidelser av tettstedsarealer kan også øke transportbehovet.

Tettstedsarealet i Norge økte med 10 prosent fra 1985 til 2005.¹⁷³ Den største veksten skjedde i perioden 1995–2005 (se vedlegg 2, avsnitt 4.1).¹⁷⁴

Tabell 11 viser utviklingen i tettstedsarealet for

173) Metodene for avgrensning av tettsteder har ligget fast siden år 2000, men det finnes ikke tettstedsgrenser langt bakover i tid. Det er derfor nødvendig å ta noen pragmatiske steg for å få til en arealendingsstatistikk for tettsteder som kan gi grunnlag for sammenlikninger bakover i tid. I denne undersøkelsen er det derfor benyttet resultater fra en forenklet tettstedsmodellering for 1985 og 1995 (Bloch 2002).

174) I perioden 1985–1995 utvidet tettstedsarealet seg med 3,4 prosent.

Tabell 12 Andel av byggingen etter bygningstypegruppe og avstand fra tettsted. 1.1.1985–31.12.2005. Prosent. Kilde: SSB

	Innen tettsted	Avstand fra tettstedsgrensa						
		< 0,5 km	0,5-1,0 km	1,0-1,5 km	1,5-2,0 km	2,0-2,5 km	2,5-3,0 km	> 3,0 km
Enebolig	59	15	3	2	2	2	2	15
Tomannsbolig	72	18	1	1	1	0	0	5
Rekkehus, kjedehus, andre småhus	78	20	1	0	0	0	0	1
Store boligbygg	86	13	0	0	0	0	0	1
Bygning for bofellesskap	79	11	1	1	1	0	0	8
Annen boligbygning	57	12	3	3	2	3	1	20

tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere fra 1985 til 2005.¹⁷⁵

Tabellen viser at nesten alle tettstedene har økt mer i areal i perioden 1995–2005 enn i tiåret før. For perioden 1995–2005 har Larvik hatt den største økningen med 11,6 prosent, etterfulgt av Bodø (10,1 prosent) og Halden (9,3 prosent). De største kommunene (med over 100 000 bosatte) har imidlertid hatt betydelig lavere vekst i tettstedsarealet sammenliknet med mindre kommuner.

Boligbygging innenfor og utenfor byer og tettsteder

Hvor mye av boligbyggingen som foregår henholdsvis innenfor og utenfor tettstedene, og boligbyggingens avstand fra tettstedsgrensa, indikerer grad av fortetting. Hvor stor del av boligbyggingen som er innenfor og utenfor tettstedsgrensene, gir også en indikasjon på om behovet for transport vil øke.

Andelen boliger som bygges innenfor tettstedsgrensene, det vil si som fortetting, har sunket siden 1985. I perioden 1985–1994 skjedde 65 prosent av all boligbygging¹⁷⁶ som fortetting innenfor eksisterende tettsted, mens tilsvarende tall for perioden 1995–2004 var 62 prosent. Det er først og fremst i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere at det i denne perioden har vært en reduksjon i andelen boliger som bygges innenfor tettstedsgrensene (se vedlegg 2, avsnitt 4.1).

Det er en større andel av boligene som bygges innenfor tettstedene i folkerike kommuner enn i mindre kommuner. I perioden fra 1985 til og med 2005 skjedde 90 prosent av byggingen innenfor tettstedsgrensa i kommuner med minst 100 000 bosatte, mens det tilsvarende tallet for

kommuner med færre enn 10 000 bosatte var 41 prosent.

Om lag 25 prosent av boligbyggingen i perioden 1985–2005 skjedde lenger unna tettstedene enn det som kan regnes som en ren tettstedsutvidelse.¹⁷⁷ Tabell 12 viser hvordan boligbyggingen fordeler seg på tettstedet og med ulik avstand fra tettstedsgrensa.¹⁷⁸

Av boligbygging er det særlig byggingen av eneboliger som fordeler seg utover i landskapet utenfor tettstedsgrensa. For de andre boligtypene – flerhusholdsboliger som rekkehus, store boligbygg/blokkbebyggelse – fordeler bebyggelsen seg bare i liten grad lenger ut enn 500 m fra tettstedsgrensa. Eneboligbebyggelse er den mest arealkrevende bebyggelsen målt etter hvor mye areal hver person bruker. En spredt eneboligbebyggelse kan gjøre det mer problematisk å legge til rette for kollektivtrafikk.

For kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere er 46 prosent av nye boligbygninger satt opp minst 3 km fra tettstedsgrensa, og den spredte boligbyggingen skjer også lenger fra tettstedsgrensa enn i de mer folkerike kommunene. I kommuner med mer enn 100 000 innbyggere er det bare 1 prosent av boligbyggingen som gjennomføres utenfor tettstedsgrensa (se vedlegg 2, avsnitt 4.1).

Utbyggingsmønsteret innenfor tettstedsgrensa

Utbyggingsmønsteret innenfor tettstedsgrensa kan gi viktig informasjon om i hvilken grad planleggingen bidrar til fortetting. For å vurdere graden av fortetting i byene kan det blant annet ses på: i) hvor mye tettstedsareal hver beboer bruker, og ii) hvor mye av bebyggelsen som er i hovedsentrumet. I tillegg kan det ses på iii) hvor

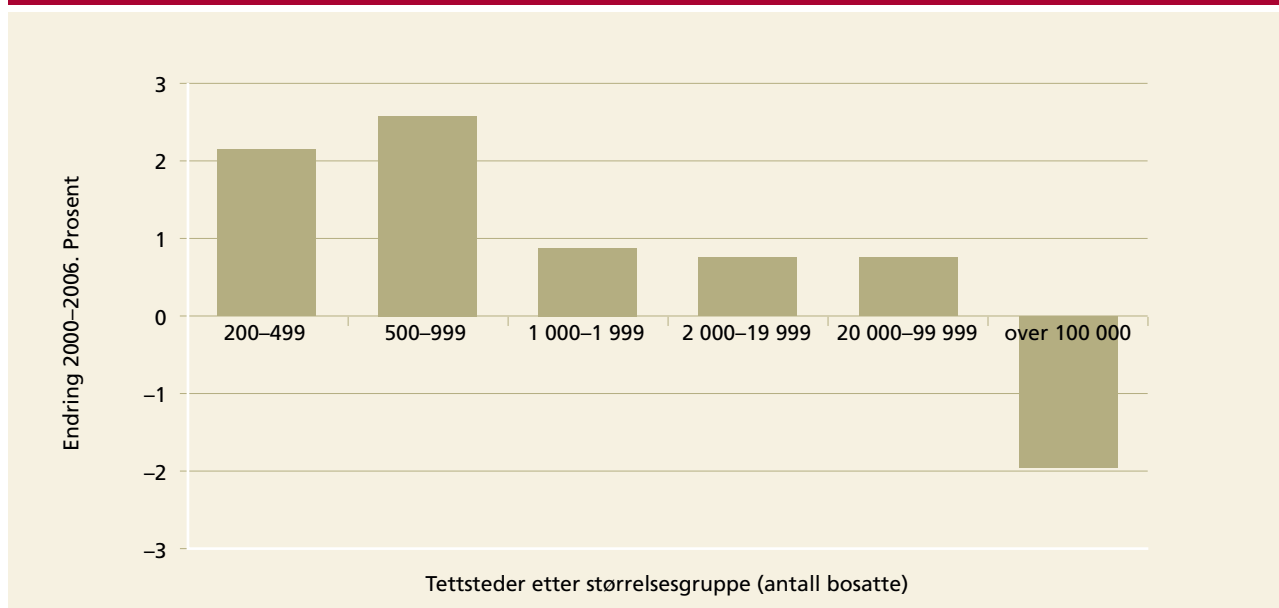
175) Her er det sett på tettstedene uavhengig av kommuneinndeling.

176) Det vil si: enebolig, tomannsbolig, rekkehus, kjedehus og andre småhus, store boligbygg, bygning for bofellesskap og annen boligbygging.

177) Tettstedsutvidelse regnes som utbygging i direkte tilknytning til tettstedsgrensa.

178) For perioden 1985–1994 er tettsted per 1985 benyttet, mens tilsvarende for 1995–2004 er tettsted per 1995.

Figur 12 Endring i tettstedsareal per bosatt etter tettstedsstørrelse, 2000–2006. Prosent. Kilde: SSB



Figur 13 Endring i areal per bosatt i tettsteder med minst 20 000 bosatte, 2000–2005. Prosent. Kilde: SSB



langt fra hovedsentrumet det bygges.¹⁷⁹ Dette er indikatorer som belyser i hvor stor grad det økonomiseres med arealene, og i hvilken grad utbyggingsmønsteret gir grunnlag for økt transportbehov eller økt kollektivdekning.

i) Tettstedsareal per bosatt

Det har vært små endringer i tettstedsarealet per bosatt i de siste årene. I 2000 var det 630 m² tett-

stedsareal per bosatt, mens det tilsvarende tallet for 2005 var 627 m² per bosatt.¹⁸⁰ Figur 12 viser endring i tettstedsareal per bosatt etter tettstedsstørrelse.

Som vi ser av figur 12, har det vært en svak økning i tettstedsareal per bosatt for tettsteder

179) Tettstedsarealet er det arealet som ligger innenfor tettsteds grensene.

180) Tettstedsarealet har økt med 124,5 km² i perioden, mens det er blitt 211 400 flere innbyggere i tettstedene. Dette gir en gjennomsnittlig tetthet på 589 for nye bosatte per km² nytt tettstedsareal.

med mindre enn 100 000 innbyggere.¹⁸¹ Det er bare i de store byene at tettstedsarealet per innbygger reduseres.¹⁸²

Figur 13 viser endring i areal per bosatt i byer med over 20 000 innbyggere.

Figur 13 viser at det har vært en økning i areal per bosatt i de minste byene i utvalget, mens det motsatte er tilfelle for de største byene. Ålesund har hatt størst økning i tettstedsareal per bosatt i perioden (det skyldes at Ålesund by har vokst sammen med Langevåg tettsted), etterfulgt av Halden, Moss og Porsgrunn/Skien. Størst nedgang i areal per bosatt har det vært i Tromsø, Trondheim og Oslo.

ii) Andel bosatte i hovedsentrumet

Av dem som bor innenfor tettstedsgrensa, bor om lag 10 prosent i sentrumssoner. Dette er en svak økning fra tidligere år.¹⁸³ Ser en på alle kommuner med minst 5000 bosatte og med identifisert sentrumssone, har andelen bosatte i

hovedsentrumet økt fra 7,5 til 7,8 prosent i perioden.¹⁸⁴ Figur 14 viser andelen bosatte i hovedsentrum i byer med mer enn 50 000 innbyggere.

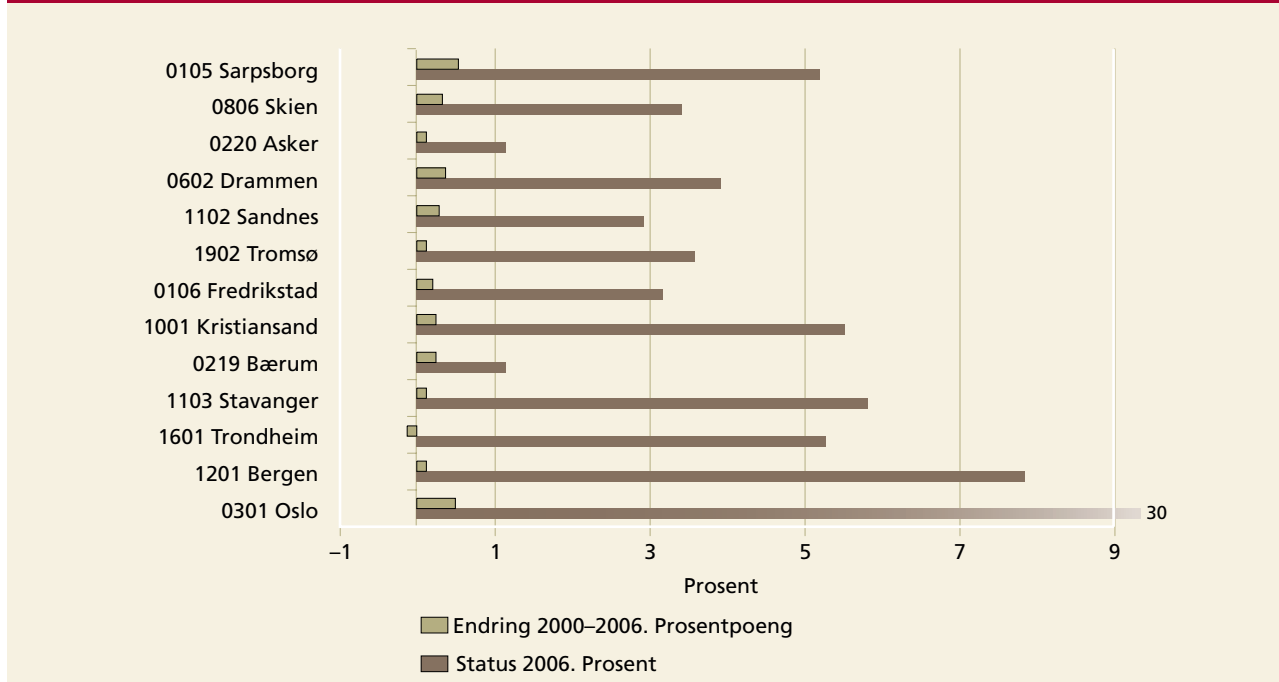
Andelen av bosatte i hovedsentrumet har i hovedsak økt i de største kommunene fra 2000 til 2005 (se Figur 14). Unntaket er Trondheim, der det har vært en svak nedgang. Oslo kommune har desidert størst andel av bosatte innenfor hovedsentrumet sammenliknet med de andre kommunene, mens Asker og Bærum har lavest andel bosatte innenfor hovedsentrumet.

iii) Bygging etter avstand til hovedsentrumet innenfor tettstedsgrensa

Gjennomsnittsavstanden fra nye boligbygninger til hovedsentrumet innenfor tettstedsgrensene har variert i perioden (se tabell 13).¹⁸⁵

Som tabellen over viser, var det fra 1985 fram til 2002 en nedgang i gjennomsnittsavstanden fra nye boliger til sentrum. I 2003 og 2005 har imidlertid gjennomsnittsavstanden igjen økt.

Figur 14 Bosatte i hovedsentrum per 2006 (prosent) og endring 2000-2006 (prosentpoeng). Kommuner med minst 50 000 bosatte. Kilde: SSB



181) Grunnlaget for beregningene av tettstedsareal per bosatt er tettstedsgrenser og bosatte fordelt på adressekoordinater. I perioden 2000-2006 har stedfestingen av bosatte til koordinater økt. For hele landet var 98,1 prosent av de bosatte stedfestet i 2000, mens tilsvarende tall i 2006 var 99,7. Dette virker inn på tetthetstallene i perioden ved at beregningene har mindre usikkerhet i 2006 enn i 2000.

182) Tidligere undersøkelser av tettheten i tettsteder (Larsen og Saglie 1995) viste at tettstedsareal per bosatt økte i perioden 1970-1990. Størstedelen av økningen skjedde fram til 1980. I et utvalg på 21 tettsteder økte tettstedsareal per bosatt med 23 prosent i 20-årsperioden, hvorav 20 prosentpoeng i 1970-årene og bare 3 prosentpoeng i 1980-årene. Det var imidlertid store forskjeller tettstedene imellom når det gjelder tettstedsareal per bosatt.

183) Sentrumsbeboerne bor over dobbelt så tett som de tettstedbosatte. Det bor litt over 3600 per kvadratkilometer i sentrumssonene, mens det i tettstedene bor i gjennomsnitt 1600 per kvadratkilometer.

184) Den største sentrumssonen i kommunen ut fra areal er valgt. Hovedsentrum for år 2000 er benyttet for alle år i denne beregningen.

185) I de kommunene der sentrumet er avgrenset.

Tabell 13 Gjennomsnittavstanden fra nye boligbygninger til hovedsentrum i perioden 1985–2005

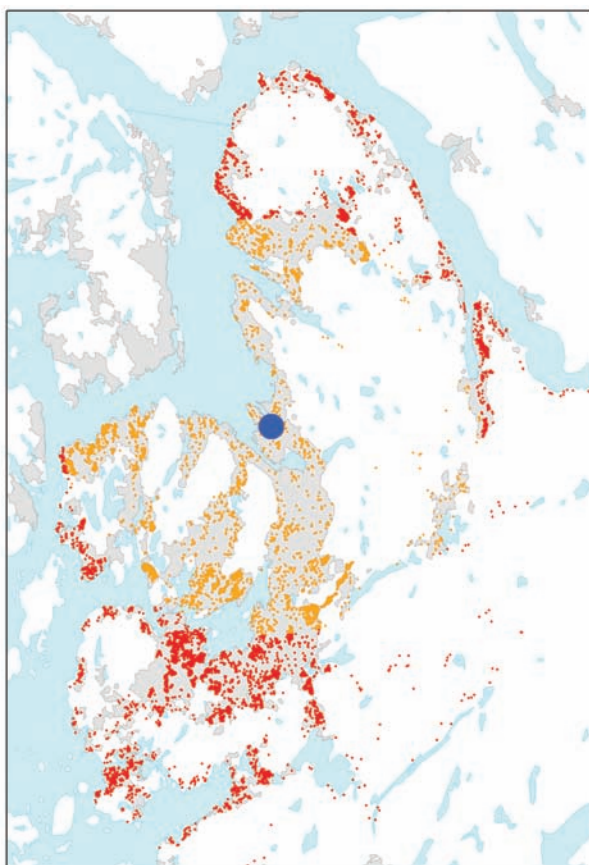
Periode	Avstand
1985–1990	3883
1990–1995	3493
1995–2000	3535
2000–2002	3413
2003	3680
2005	3699

Kart 6 illustrerer utbyggingsmønsteret i en by (Bergen)¹⁸⁶ i forhold til hovedsentrum. Den blå sirkelen viser hovedsentrumet. Nye boligbygninger som er mer enn gjennomsnittlig langt fra hovedsentrumet, vises som rødt. Nye boligbygninger som er mindre enn gjennomsnittlig langt fra hovedsentrumet, vises som gult. Den grå fargen illustrerer hva som er innenfor tettsteds-grensa.

4.4.2 Grøntområder og grønnstruktur

Hensynet til grøntarealer for barns lek er en viktig premisse for utformingen av utbyggingspoli-

Kart 6 Utbyggingsmønster i en by (Bergen er benyttet som eksempel). Kilde: SSB



186) Bergen er valgt som et eksempel for å illustrere et utbyggingsmønster.

tikken og transportsystemene. Stortinget har vektlagt at det er viktig å sikre sammenhengende grønnstruktur som binder sammen indre by med naturområder i utkanten, og å sikre trafiksikker atkomst til naturpregede arealer innen rimelig avstand fra skoler og barnehager. I tillegg er det påpekt at friluftsjansene ofte blir nedprioritert i områder som er under utbyggingspress, og at denne utviklingen må snus, slik at det blir bedre tilgang til grønne nærmiljøer.

Det er vanskelig å få oversikt over i hvilken grad rekreasjonsarealene i byer og tettsteder blir redusert. Derfor har SSB utviklet metodikk for å kunne se på om åpne arealer i byen bygges ned. Om disse åpne arealene er rekreasjonsarealer, er ikke kjent, men dersom de åpne arealene bygges ned, er det sannsynlig at også rekreasjonsarealene blir redusert. Ut fra disse beregningene kan man også se på om avstanden til trafiksikre rekreasjonsarealer fra skoler, barnehager og boligområder reduseres.

Nedbygging av rekreasjonsarealer innenfor byer og tettsteder¹⁸⁷

Det foregår en gradvis nedbygging av åpne arealer som er potensielle rekreasjonsområder i byer og tettsteder. Tabell 14 viser andelen åpent areal innenfor tettsteder som er nedbygd i perioden 1999–2005.

Tabell 14 viser at i alt 15 prosent av arealet som var modellert som mulig rekreasjonsareal i 1999, var nedbygd i 2005.¹⁸⁸ Tabellen viser at andelen er størst i tettsteder med mellom 1000 og 19 999 innbyggere.

Tabell 14 Andel åpent areal innenfor tettsteder nedbygd fra 1999 til 2005. Kilde: SSB

Prosent nedbygd åpent areal	
Antall innbyggere	1999–2005
I alt	15,0
200–499	13,0
500–999	15,2
1 000–1 999	16,7
2 000–19 999	17,5
20 000–99 999	13,2
100 000 eller mer	12,9

187) Basert på metodikk utviklet av SSB.

188) Det er de tettstedene som eksisterte i 2004, som er med i analysen.

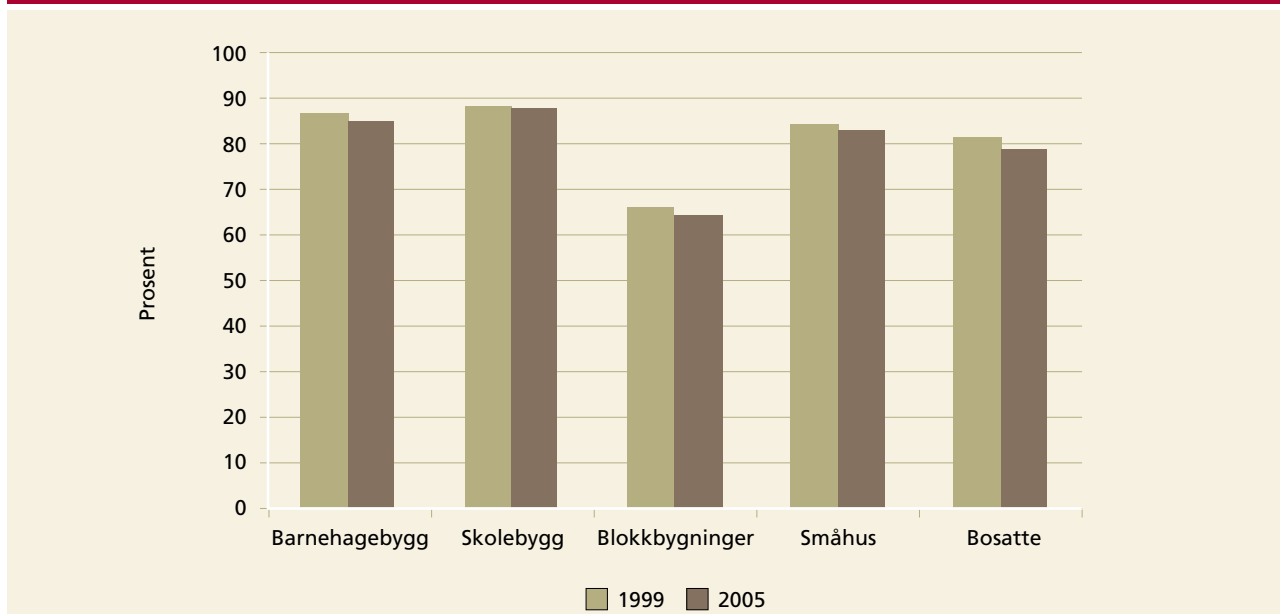
Utvikling av rekreasjonsarealer nær barnehager, skoler og boliger

Figur 15 viser at andelen barnehager, skoler, boliger og bosatte¹⁸⁹ som har trygg adgang til leke- og rekreasjonsarealer,¹⁹⁰ har gått ned i perioden 1999–2005.¹⁹¹

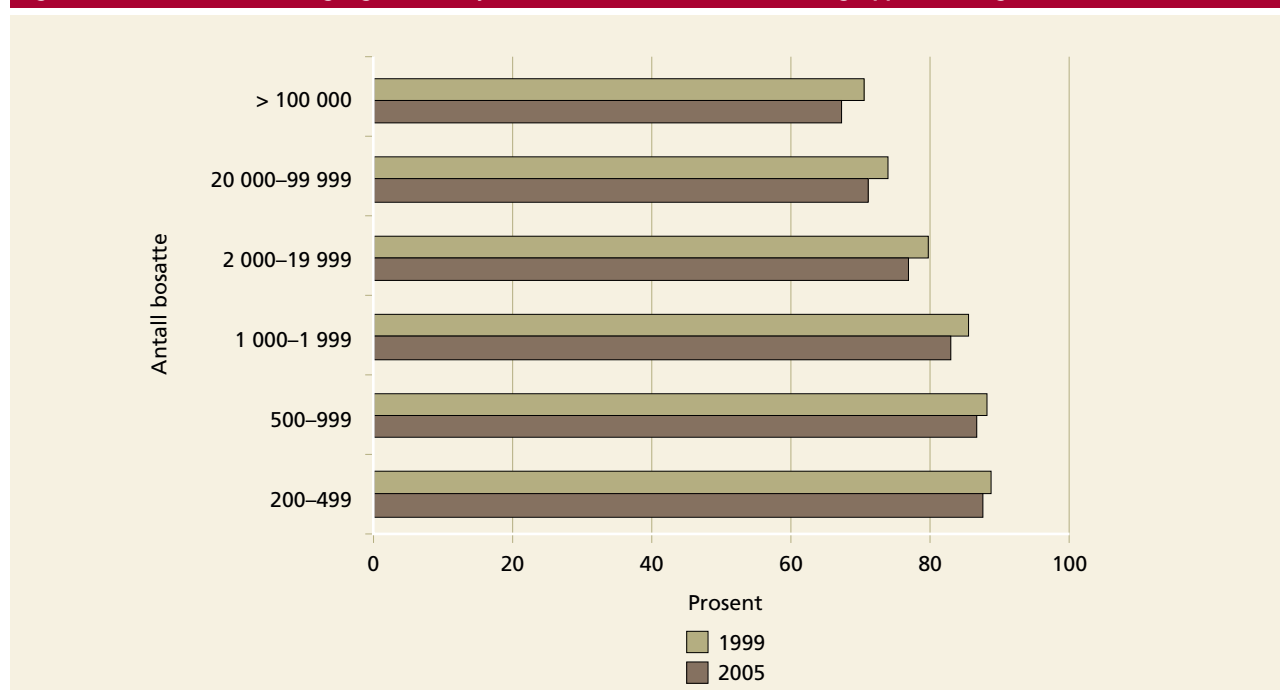
Nedgangen i tilgang til leke- og rekreasjonsarealer er størst i de større byene (se figur 15).

Andelen av befolkningen i byene som har trygg tilgang til minst 5 dekar leke- og rekreasjonsareal innenfor en avstand på 200 m, varierer betydelig mellom byene. Tromsø har høyest andel blant de ti største byene, Stavanger lavest (se tabell 15 på neste side). Nedgangen i antall innbyggere med trygg tilgang til rekreasjonsarealer har vært størst i Bodø, Moss, Bergen og Halden.

Figur 15 Andel barnehagebygg, skolebygg, boligbygninger og bosatte med tilgang til rekreasjonsarealer. 1999 og 2005. Kilde: SSB



Figur 16 Andel bosatte med tilgang til rekreasjonsareal. Tettsteder etter størrelsesgrupper. 1999 og 2005. Kilde: SSB



189) Det er tatt utgangspunkt i hvor folk har adresse, og hvor langt disse adressene er fra rekreasjonsarealene.

190) Det er her tatt utgangspunkt i et areal på minst 5 dekar som ikke skal være lenger fra barnehage, skole og bolig enn 200 m.

191) Basert på metodikk utviklet av SSB.

Tabell 15 Andel bosatte med tilgang til rekreasjonsareal. Kilde: SSB

By	Andel i prosent i 1999	Andel i prosent i 2005	Endring i prosentpoeng 1999–2005
Bodø	82	76	-6
Moss	85	80	-5
Bergen	77	71	-5
Halden	75	70	-5
Larvik	70	66	-4
Tønsberg	58	54	-4
Sandefjord	70	67	-4
Ålesund	81	78	-3
Oslo	70	67	-3
Tromsø	84	81	-3
Porsgrunn/Skien	79	76	-3
Drammen	71	69	-3
Fredrikstad/Sarpsborg	66	64	-2
Arendal	79	76	-2
Haugesund	73	71	-2
Stavanger/Sandnes	59	57	-2
Hamar	47	46	-1
Kristiansand	81	81	0
Trondheim	71	72	1

4.4.3 Bygging av kjøpesentre og varehus

For å bidra til fortetting og miljøvennlig transport har Stortinget uttrykt ønske om å styrke utviklingen av sentrum i tettstedene og motvirke en tendens til utvikling av et handlemønster med økt bilbasert transportbehov til *perifert beliggende store kjøpesentre*.

I februar 1999 ble det vedtatt en rikspolitisk bestemmelse om midlertidig stopp i etableringen av kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Bestemmelsen ble opphevet 1. februar 2004 og er avløst av fylkes(del)planer. En viktig grunn til at denne bestemmelsen kom på plass, var ønsket om aktivt å styrke utviklingen av sentrum i tettstedene, og motvirke en tendens til utvikling av et handlemønster med økt behov for biltransport til perifert beliggende store kjøpesentre.

I femårsperioden før 2000 ble 84 prosent av kjøpesenterbyggene satt opp innenfor tettsteder, mens det tilsvarende tallet for femårsperioden etter 2000 var 78 prosent. Hvis en summerer opp for hele perioden (1985–2005), er 80 prosent av kjøpesenterbyggene satt opp i eksisterende tettsteder, mens 11 prosent er satt opp i tettstedsutvidelsesområder, og 9 prosent er satt opp utenfor tettstedene.

4.5 Vurderinger

4.5.1 Områder som skal ivaretas i areal-disponeringen

Funnene i undersøkelsen viser at arealutviklingen i store sammenhengende naturområder, på snauffjellet og ved skoggrensa, i strandsonen og i vassdragsbeltet ikke ivaretas i overensstemmelse med Stortingets mål for områdene slik at en bærekraftig arealdisponering sikres.¹⁹²

Store sammenhengende naturområder har i lengre tid vært ansett som spesielt verdifulle, og det er et mål å beskytte områdene mot nedbygging. Undersøkelsen viser at det fortsatt skjer en reduksjon av disse naturområdene som følge av vegbygging, andre tyngre tekniske inngrep og oppføring av bygninger – først og fremst fritidshus. Dette er en indikasjon på at områdenes verdi for friluftsliv og naturopplevelse og som leveområde for arter reduseres.

Snauffjellet og skoggrensa er ansett som spesielt sårbare og verdifulle områder hvor det skal tas spesielle hensyn i arealdisponeringen. Undersøkelsen viser at byggingen på snauffjellet og i områdene ved skoggrensa har økt med om lag 25

192) St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 219 (1996–97) og St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

prosent fra 1985 og fram til i dag. Også her har hovedvekten av utbyggingen vært fritidshus. Den økende nedbyggingen av disse områdene kan ha negative konsekvenser for verdier som biologisk mangfold, naturlandskap og friluftsliv.

Strandsonen har i lang tid hatt et spesielt vern mot videre nedbygging.¹⁹³ Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd en oppbremsing av byggingen i strandsonen. I noen fylker har byggeaktiviteten i strandsonen vært høyere etter 1995 enn den var i perioden 1985–1995. Nedbyggingen har bidratt til redusert tilgjengelighet for allmennheten og økt press på strandsonen. Dette er en indikasjon på at dagens utbygging bidrar til å redusere natur- og friluftsverdier i strandsonen. Det vises i denne forbindelse til at flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen (Dokument nr. 3:7 (2001–2002)) understreket viktigheten av å kartlegge utviklingen og sikre allmennheten adgang til strandsonen. Komiteen påpekte at det var nødvendig med en nøye oppfølging av både dispensasjons- og planpraksisen i 100-metersbeltet.¹⁹⁴

Vassdragsbeltet er ansett som viktig for det biologiske mangfoldet, friluftsliv og natur- og kulturlandskapet, og inngrep skal spesielt unngås i de vernede vassdragene. Det finnes lite data som viser hvordan nærområdene til vassdragene forvaltes. Undersøkelsen viser at den bygningspåvirkede delen av vassdragslinja har økt i perioden 1985–1995, til tross for at det har vært et mål å begrense byggeaktiviteten nær alle vassdrag, og økningen har vært om lag like stor i de vernede vassdragene som i alle vassdragene samlet.

4.5.2 Verdier som skal ivaretas i areal-disponeringen

Undersøkelsen viser at arealutviklingen ikke bidrar til å ivareta verdiene biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser og kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer slik Stortinget har forutsatt.¹⁹⁵ Undersøkelsen avdek-

193) Plbl § 17.2.

194) Innst. S. nr. 179 (2001–2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.*

195) St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 219 (1996–97), St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, jf. Innst. S. nr. 295 (2000–2001), St.meld. 39 (2000–2001) *Friluftsliv*, jf. Innst. S. nr. 114 (2001–2002)S og St.meld. nr. 42 (2000–2002) *Biologisk mangfold*, jf. Innst. S. nr. 206 (2001–2002) og St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

ker også at det er manglende nasjonale oversikter over hvilke konsekvenser dagens arealforvaltning har for verdiene som skal ivaretas.

Bærekraftig bruk og vern av *biologisk mangfold* er i lang tid vektlagt som en sentral forutsetning for en bærekraftig utvikling. Innenfor flere områder foregår det en nedbygging som kan ha negativ innvirkning på det biologiske mangfoldet. Analysene i denne undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål om det i arealplanleggingen og arealdisponeringen i tilstrekkelig grad tas hensyn til det biologiske mangfoldet, også utenom de spesielt vektlagte områdene:

- For ti utvalgte kommuner viser undersøkelsen at de kommunale kartleggingene av det biologiske mangfoldet har hatt liten effekt på utbyggingsmønsteret i de områdene som er registrert som svært verdifulle eller verdifulle for det biologiske mangfoldet.
- Bygging av veg, jernbane og bygninger fører til en økende oppsplitting av arealer og leveområder. Undersøkelsen viser at det ikke skjer noen oppbremsing av denne utviklingen, og at antallet nybygg langt fra eksisterende bebyggelse har økt i den siste tiårsperioden (halvparten er fritidshus).
- Det bygges stadig mer i nærområdene (randsonene) til vernede områder, og dette influerer på verneområdene.
- For villreinens leveområder foreligger det datasett som gjør det mulig å foreta nasjonale analyser av utbyggingsmønsteret over tid. Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd noen oppbremsning av byggeaktiviteten i og nær villreinområdene. Etter 2000 har byggeaktiviteten tvert imot økt, og fritidshus utgjør en stadig større andel av bygningsmassen.

Friluftsliv er en verdi som Stortinget lenge har vektlagt som en sentral del av en bærekraftig arealutvikling. Det foreligger ikke tilfredsstillende nasjonale data for hvordan verdifulle områder for friluftsliv påvirkes av dagens utbyggingsmønster. Det kan derfor stilles spørsmål om friluftsverdiene blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i dagens arealforvaltning.

Ivaretakelse av *produktive jordressurser og kulturlandskap* har i lang tid vært et prioritert mål i areal- og miljøpolitikken. Undersøkelsen viser at det er usikkerhet knyttet til den rapporteringen som finnes på nasjonalt nivå når det gjelder i hvor stor grad jordbruksjorda blir bygd ned. Regionale analyser i denne undersøkelsen viser en jevn økning i andel bygninger som

bygges på dyrket mark. Videre viser undersøkelsen at registreringene av Norges viktigste kulturlandskap ikke er standardisert, og at store regionale forskjeller gjør det vanskelig å bruke kartleggingene på aggregert nivå. Nedbyggingen av dyrket mark er imidlertid en indikasjon på at kulturlandskapet også reduseres. Dette bekreftes i analysen av kulturlandskapet i Østfold, Oslo/Akershus og Vestfold. På bakgrunn av ovennevnte forhold kan det stilles spørsmål om jordressursene og kulturlandskapet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i arealforvaltningen.

Kulturminner og kulturmiljøer skal det tas spesielt hensyn til i en bærekraftig arealdisponering. Undersøkelsen viser at kulturminner og kulturmiljøer reduseres. På bakgrunn av dagens data er det imidlertid ikke mulig å vurdere om dette skyldes arealplanleggingen og arealutviklingen eller andre forhold. Når kulturminnene og kulturmiljøene reduseres, kan det imidlertid stilles spørsmål ved om disse verdiene ivaretas på en tilfredsstillende måte i arealforvaltningen.

4.5.3 Prinsipper som skal ivaretas i arealdisponeringen

Det er et sentralt mål at prinsippet om miljøvennlig by- og tettstedsutvikling skal legges til grunn i arealplanleggingen og arealbruken i byer og tettsteder. Det finnes lite data som viser hvordan disse prinsippene følges på nasjonalt nivå. Følgende funn fra undersøkelsen gir imidlertid grunn til å stille spørsmål om det i arealplanleggingen og arealdisponeringen i tilstrekkelig grad tas hensyn til de prinsippene som Stortinget har vektlagt for utviklingen av byer og tettsteder:¹⁹⁶



Foto: Øystein Søbye/NN/Samfoto

- *Miljøstatistikk* viser at det er betydelige forurensningsutfordringer i byene og tettstedene.
- *Arealøkonomisering og fortetting* i by- og tettstedsutviklingen er et sentralt virkemiddel for å spare verdifulle arealer utenfor byene og tettstedene, og for å legge til rette for et utbyggingsmønster som kan gi grunnlag for *økt andel kollektivtrafikk*. Undersøkelsen viser at arealøkonomiseringen i byer og tettsteder bare i begrenset grad er forbedret slik at målene på området kan realiseres.
- *Grøntområder og grønnstruktur* i byer og tettsteder skal ivaretas. Undersøkelsen viser at tilgangen til grøntområder og grønnstruktur gradvis reduseres.

196) St.meld. nr. 31 (1992–93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*, jf. Innst. S. nr. 237 (1992–1993), St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 219 (1996–97) og St.meld. nr. 23 (2001–2001) *Om bedre miljø i byer og tettsteder*, jf. Innst. S. nr. 246 (2001–2002).

5 Den kommunale planleggingen som virkemiddel for å nå målene om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering

Dette kapitlet omhandler hvordan den kommunale planleggingen gjennomføres. Kapittel 5.1 og 5.2 tar for seg om planer blir utarbeidet, revidert og fulgt slik loven og nasjonale føringer forutsetter. Kapittel 5.3 og 5.4 ser på hvordan prosessene som leder fram til de kommunale planene, fungerer, og om kommunene får bistand og oppfølging av fylkeskommunale og regionale statlige instanser.

5.1 Utarbeidelse og revisjon av kommunale planer

Gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven skal det legges til rette for en arealbruk og bebyggelse som er til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet.¹⁹⁷ Dette krever en planlegging som er langsiktig og helhetlig i henhold til målene for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering. Et av hovedelementene i plan- og bygningsloven er at planprosessene skal sørge for en samordning av sektorenes planlegging for alt areal i landet. Det skal legges til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet gjennom planleggingen. I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) understreker et flertall i energi- og miljøkomiteen at plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging må brukes aktivt i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling.¹⁹⁸

Miljøverndepartementet har det nasjonale ansvaret for at arealplanleggingen og arealdisponeringen blir gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet har ansvaret for at målene som settes på nasjonalt nivå, følges opp i den kommunale planleggingen.¹⁹⁹ Dette innebærer blant annet å legge til rette for en planstyrt arealutvikling slik loven forutsetter. Miljøverndepartementet skal sikre riktig bruk av plan- og bygningsloven og plansystemet gjennom veiledning og opplæring.²⁰⁰ Departe-

mentet skal føre tilsyn med at plikten til løpende kommuneplanlegging blir overholdt.²⁰¹ Et virkemiddel er statlige organers deltakelse i den kommunale planleggingen gjennom samarbeidsplikt, samråd og medvirkning.²⁰² Fylkeskommunene og den fylkeskommunale planleggingen skal også bidra til at den kommunale planleggingen kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte.

Formidling av nasjonale mål og interesser i de kommunale planprosessene

Miljøverndepartementet gir statlige styringssignaler til fylkesmannen og til fylkeskommunene (på kulturminneområdet). Det gis også føringer fra Miljøverndepartementet og sektordepartementene til fylkeskommunene. Sektordepartementene, slik som Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Landbruksdepartementet, gir styringssignaler til sine regionale statlige instanser, eventuelt fylkesmannen på enkelte områder (for eksempel landbruk) og til fylkeskommunene.

Miljøverndepartementet og sektordepartementene gir også føringer til kommunene. Hovedvekten av føringene som kommunene får i den kommunale planleggingen, kommer imidlertid fra det regionale nivået, det vil si fylkesmannen, fylkeskommunene og de regionale statlige instansene. Det regionale nivået skal samarbeide og samordne sine føringer overfor kommunene og bistå kommunene i planleggingen. Kommunene forholder seg i hovedsak til regionale instanser i sin planlegging etter plan- og bygningsloven og skal blant annet sende alle planer på høring til det regionale nivået.

Kommunale planer

Kommunene skal utføre en løpende kommunal planlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder.

I hver kommune skal det utarbeides en *kommuneplan*. Minst én gang i løpet av hver valgperiode, det vil si hvert fjerde år, skal kommunestyret

197) Plan- og bygningsloven § 1 og 2.

198) Innst. S. nr. 150 (1997–98) *Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida.*

199) Plan- og bygningsloven § 13.

200) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

201) Plan- og bygningsloven § 19-1 og 20-1.

202) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.*

vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer. Kommuneplanen skal inneholde en kortsiktig og en langsiktig del. Den kortsiktige delen skal inneholde et handlingsprogram for hver sektor, inkludert en økonomiplan. Den langsiktige delen av kommuneplanen skal bestå av to deler: en *samfunnsdel* og en *arealdel*.

Samfunnsdelen skal være en helhetlig og langsiktig plan som skal gi overordnede retningslinjer for utviklingen i kommunen. *Arealdelen* skal vise hvordan arealene og andre naturressurser i kommunen skal forvaltes. Ved utarbeidelsen av arealdelen skal de overordnede retningslinjene fra kommuneplanens samfunnsdel legges til grunn. Planleggingen skal skje innenfor rammene av nasjonal politikk. Retningslinjer gitt i fylkesplanene skal også legges til i grunn i planleggingen.

Kommunene kan også utarbeide *kommunedelplaner* (for deler av kommunen) eller tematiske kommunedelplaner. Kommunedelplaner kan benyttes for å planlegge mer i detalj for noen områder eller temaer i kommunen. Disse kommunedelplanene skal utarbeides innenfor den samme helhetlige rammen som bestemmelsene og intensjonene i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

På grunnlag av kommuneplanens arealdel kan det utarbeides mer detaljerte planer i kommunene: *reguleringsplaner* og *bebyggelsesplaner*.²⁰³ Disse skal være grunnlag for utbygging eller vern av viktige områder i kommunene. Både kommunene selv og private kan utarbeide slike planer i henhold til plan- og bygningslovens regler. Hovedregelen er at detaljerte planer skal være i tråd med kommuneplanens arealdel.

I forbindelse med at det utarbeides planer, skal det utarbeides *konsekvensutredninger* som skal bidra til å belyse saken best mulig før planene utarbeides og vedtas.²⁰⁴ Bestemmelsene gjelder blant annet for kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner med utbyggingsformål og en del typer reguleringsplaner som er angitt i forskrift.²⁰⁵ Bestemmelsene om at konsekvensut-

redninger skal være en del av saksbehandlingen ved utarbeidelsen av planer, trådte i kraft fra 1. april 2005.

5.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Tall fra KOSTRA²⁰⁶ viser at om lag 16 prosent av kommunene (71 av totalt 436 kommuner) ikke har vedtatt kommuneplanens samfunnsdel. Omkring 20 prosent av kommunene har en samfunnsdel som er vedtatt før 1998, det vil si at planen er 9 år eller eldre, og i overkant av 25 prosent har en samfunnsdel fra perioden 1998–2001. Om lag 39 prosent har en samfunnsdel som er vedtatt i perioden 2002–2005, det vil si at den er blitt endret i løpet av siste valgperiode.

KOSTRA-dataene viser at den gjennomsnittlige alderen på kommuneplanens samfunnsdel er 5,4 år. Alderen synker gradvis med økende kommune størrelse, fra vel 6 år for de minste kommunene med færre enn 2000 innbyggere til om lag 3 år for kommuner med mer enn 50 000 innbyggere. Det er store fylkevis variasjoner i gjennomsnittsalderen, fra 1 til knappe 9 år. I Oslo, Vestfold og Akershus er gjennomsnittsalderen under 3 år, mens gjennomsnittsalderen i Buskerud, Telemark, Vest-Agder, Rogaland og Hordaland ligger mellom 3 og 5 år. Østfold, Hedmark, Oppland, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nordland ligger rundt landsgjennomsnittet på vel 5 år. Fylkene med høyest gjennomsnittsalder på samfunnsdelen er Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag, med vel 7 år, og Troms og Finnmark, med nesten 9 år i begge fylkene.

Dataene viser at det er en sammenheng mellom alderen på samfunnsdelen og hvor mange søknader om byggetiltak det er i kommunene (aktivitet i kommunen). Tendensen er at kommunene med eldre samfunnsdel også har færre søknader om byggetiltak.²⁰⁷

ROBEK-kommunene er de kommunene som får budsjettet sitt godkjent av fylkesmannen fordi de har budsjettert med større driftsutgifter enn driftsinntekter. I ROBEK-kommunene er den

203) Bebyggelsesplaner skal være i henhold til kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan. Det er noe mindre krav til en prosess knyttet til bebyggelsesplaner så lenge det kan vises at denne planen er innenfor bestemmelsene i kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan. Bebyggelsesplaner behandles lite i denne rapporten.

204) Plan- og bygningsloven § 33-1.

205) FOR 2005-04-01 nr. 276: Forskrift om konsekvensutredninger.

206) KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

207) Svak negativ lineær sammenheng mellom variablene (Pearsons corr. = -161), dvs. jo eldre samfunnsdel jo færre søknader om tiltak.

gjennomsnittlige alderen på kommuneplanens samfunnsdel mer enn ett år høyere enn landsgjennomsnittet.²⁰⁸

Bruk av kommuneplanens samfunnsdel

I intervjuundersøkelsen i kommunene uttrykkes det at samfunnsdelen kunne vært mer aktivt brukt som verktøy i den kommunale arealplanleggingen. Det vises til at det er en utfordring for kommunene å få en god kopling mellom samfunnsdelen og arealdelen i planprosessene, for eksempel ved at samfunnsdelen revideres før arealdelen. Det vises til at dersom man hadde fått til en slik kopling mellom planene, kunne dette bidratt til et mer helhetlig og rasjonelt utbyggingsmønster i kommunene. Mangel på strategiske planer for utbyggingsmønsteret kan for eksempel føre til unødvendig behov for kostbar infrastruktur. Flere kommuner viser til at det er et ressurs spørsmål i hvor stor grad kommuneplanens samfunnsdel utarbeides og revideres, og benyttes videre i arealplanleggingen.²⁰⁹

Én fylkeskommune sier det slik: *”Det synes vanskelig for kommunene å bruke samfunnsdelen som et strategisk verktøy for å styre utviklingen i kommunene, herunder arealbruken. Det er derfor en svakhet ved plansystemet at det ikke er blitt satset på samfunnsplanen som et verktøy i arealforvaltningen.”*²¹⁰

En annen fylkeskommune uttrykker det på denne måten: *”For kommunene har det vært en utfordring å koble samfunnsdelen med arealdelen. I tillegg er det utfordringer med å knytte samfunnsdelen sammen med økonomiplanen. Økonomiplanen er hjemlet i kommuneloven og ikke i plan- og bygningssloven. Enkelte kommuner begynner imidlertid å se betydningen av langsiktig planlegging, blant annet pga. de økonomiske fordelene det kan medføre for en presset kommuneøkonomi (eller omvendt: at det er tvingende nødvendig ut fra en presset kommuneøkonomi).”*²¹¹

208) ROBEK-kommune: Kommune som er registrert i ”Register over kommuner underlagt betinget statlig kontroll og godkjenning” (ROBEK) med hjemmel i kommunelovens § 59 a. Kommunen eller fylkeskommunen vil bli registrert i ROBEK dersom årsbudsjettets driftsdel viser at (rammene for) driftsutgifter overstiger driftsinntektene og netto bruk av tidligere års avsetninger. Et budsjettert driftsunderskudd forutsatt finansiert gjennom ”uspesifiserte innsparinger” gir grunnlag for registrering i ROBEK. Er en kommune oppført i ROBEK, skal fylkesmennene lovlighetskontrollere årsbudsjett og økonomiplan. Innen juni/juli har kommunene vedtatt sitt årsregnskap, og fylkesmennene skal på grunnlag av regnskapet foreta de nødvendige inn- og utmeldingene.

209) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse i kommunene.

210) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse i fylkeskommunene.

211) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse i fylkeskommunene.

5.1.2 Kommuneplanens arealdel

Tall fra KOSTRA viser at ca. 8 prosent av kommunene (33 kommuner) ikke har utarbeidet kommuneplanens arealdel. Om lag 18 prosent av kommunene har en arealdel som er vedtatt før 1998, det vil si at planen er 9 år eller eldre, og ca. 24 prosent har en arealdel fra perioden 1998–2001. Om lag halvparten av kommunene (51 prosent) har en arealdel som er vedtatt i perioden 2002–2005, det vil si at den er blitt endret i løpet av siste valgperiode.

Den gjennomsnittlige alderen på kommuneplanens arealdel er 4,5 år. Dette indikerer at mange kommuner ikke reviderer planen hver valgperiode. Alderen synker gradvis med økende kommune størrelse, fra knapt 5,5 år for de minste kommunene med færre enn 2000 innbyggere til noe over 2 år for kommuner med mer enn 50 000 innbyggere. Det er store fylkevis variasjoner i gjennomsnittsalderen på kommuneplanens arealdel, fra 1 til over 8 år. I Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold, Rogaland og Sør-Trøndelag har arealdelen en gjennomsnittsalder på under 3 år, mens gjennomsnittsalderen i Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder og Hordaland ligger mellom 4 og 5 år. Fylkene med høyest gjennomsnittsalder på arealdelen er Hedmark og Oppland, med vel 5 år, og Sogn og Fjordane Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark, hvor gjennomsnittsalderen varierer fra knapt 6 år og til i overkant av 8 år.

Dataene viser at det er en sammenheng mellom alderen på arealdelen og hvor mange søknader om byggetiltak det er i kommunene. Tendensen er at kommunene med eldre arealdel også har færre søknader om byggetiltak.²¹²

I ROBEK-kommunene er den gjennomsnittlige alderen på kommuneplanens arealdel nesten ett år høyere enn landsgjennomsnittet.

Fire av de tretten intervjuede kommunene sier at de ikke har prioritert å lage eller revidere kommuneplanens arealdel. Som årsak til dette oppgis blant annet at planarbeidet ikke har vært etterspurt hos politikerne i kommunen, og at arbeidet derfor er blitt nedprioritert av kapasitetsgrunner. I stedet prioriteres arbeid med komunedelplaner (for begrensede områder i kommunen), reguleringsplaner og enkeltsaker. Ifølge kommunene kan det være prekære behov for å lage noen mer detaljerte planer enn en arealdel,

212) Svak negativ lineær sammenheng mellom variablene (Pearsons corr. =-, 202), dvs. jo eldre arealdel jo færre søknader om tiltak.

dersom alternativet ved høyt utbyggingspress er å gi mange dispensasjoner. Flere av kommunene påpeker imidlertid at det hadde vært en fordel for arealutviklingen i kommunen om den i større grad baserte seg på en helhetlig strategi, slik intensjonen er med kommuneplans arealdel.²¹³

Det går fram av intervju med Miljøverndepartementet og i kommentarer som ble gitt i spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene, at det er en utfordring å få kommunene til å utarbeide og revidere kommuneplanens arealdel. Å utarbeide planer og revidere disse anses som en forutsetning for en bærekraftig arealforvaltning.²¹⁴ Fiskeri- og kystdepartementet mener at kravet om å revidere planer ikke er klart, og at det ikke er krav om hva revideringen/rulleringen skal inneholde. Departementet mener det bør være krav om reell revisjon, og at den bør omfatte mer enn bare en ny vedtaksdato, slik realiteten er i mange kommuner.²¹⁵

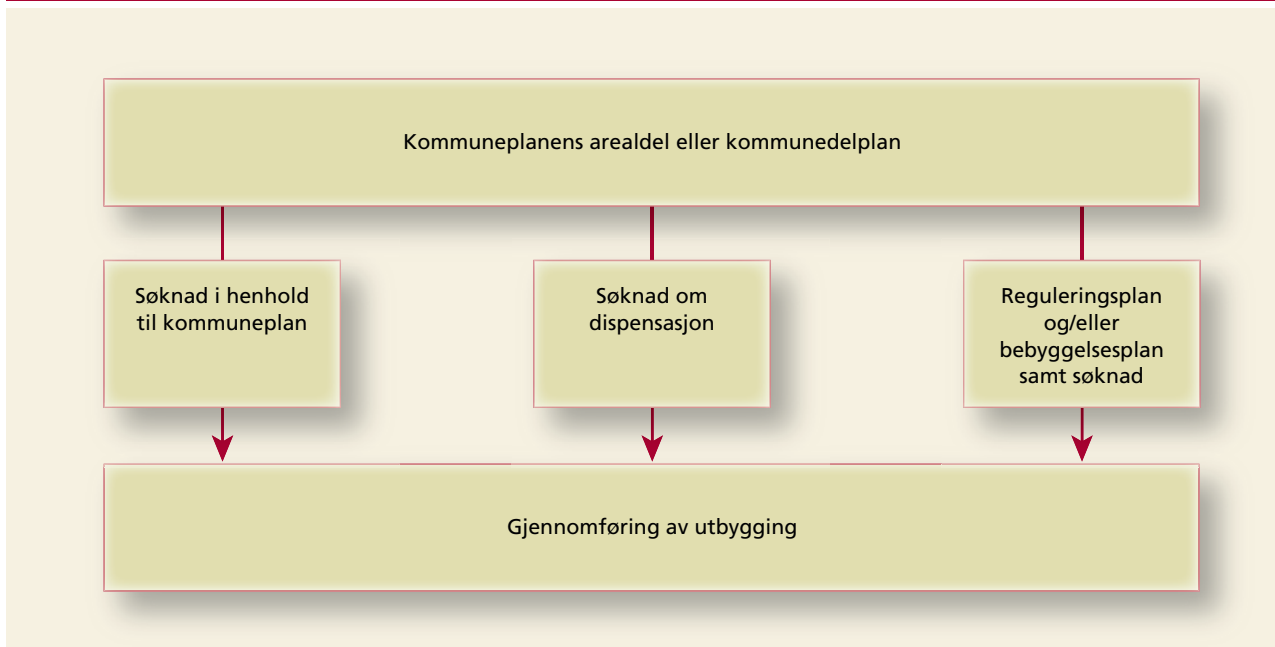
5.2 Er kommuneplanens arealdel styrende for forvaltningen og utbyggingen i kommunene?

Kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for forvaltningen og utbyggingen i kommunene.²¹⁶

Figur 17 viser de alternative prosessene som plan- og bygningsloven gir for å gå fra kommuneplans arealdel (eventuelt kommunedelplan) til gjennomføringen av utbyggingstiltak i kommunen.

Når kommuneplanens arealdel foreligger, kan kommunen godkjenne søknader om utbygging på bakgrunn av planen. Som regel er det imidlertid krav om at det utarbeides mer detaljerte planer som grunnlag for å godkjenne søknader om utbygging, det vil si reguleringsplaner og/eller bebyggelsesplaner. Den mer detaljerte planleggingen skal i hovedsak skje med hjemmel i kommuneplanens arealdel.²¹⁷ Formålet med kommuneplanens arealdel er blant annet å sørge for at planlegging og gjennomføring av enkelttiltak skjer innenfor en helhetlig ramme, og andre plantyper kan vanskelig erstatte denne funksjonen.²¹⁸ Det åpnes imidlertid også for at det kan

Figur 17 Formelle muligheter/alternativer plan- og bygningsloven tillater for å gå fra kommuneplanens arealdel/kommunedel til gjennomføringen av en utbygging



213) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

214) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006. Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006, Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006 og Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkeskommunene 2006.

215) Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006.

216) Plan- og bygningsloven § 20-6.

217) Bebyggelsesplaner skal være i henhold til kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan. Det er noe mindre krav til en prosess knyttet til bebyggelsesplaner så lenge det kan vises at denne planen er innenfor bestemmelsene i kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan. Bebyggelsesplaner behandles lite i denne rapporten.

218) *Kommuneplanens arealdel – Veileder*, Miljøverndepartementet, 2001.

vedtas reguleringsplaner²¹⁹ i strid med kommuneplanens arealdel. Hovedprinsippet er imidlertid at reguleringsplanene skal være i henhold til kommuneplanens arealdel.²²⁰

Det kan gis dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner dersom det foreligger særlige grunner etter plan- og bygningsloven § 7. Dette skal praktiseres som en unntaksbestemmelse.

Det må gis tillatelse til alle byggetiltak med hjemmel i plan- og bygningsloven, også når det foreligger en type plan, med mindre det er gitt unntak i loven. Plan- og bygningsmyndighetene skal etter loven stanse og fjerne utbyggingsvirksomhet som det ikke er gitt tillatelse til å gjennomføre.²²¹

5.2.1 Er reguleringsplaner og dispensasjoner i strid med kommuneplanens arealdel?

Det foreligger ingen nasjonal statistikk over i hvilken grad reguleringsplaner vedtas i strid med kommuneplanens arealdel. Det finnes noe statistikk i KOSTRA over dispensasjoner som er gitt fra kommunale planer på en del typer områder. Det kan imidlertid bare delvis leses ut fra denne statistikken om dette er dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel eller fra reguleringsplaner.²²²

For å få fram i hvor stor grad reguleringsplaner og dispensasjoner er i strid med kommuneplanens arealdel, er det foretatt en analyse av planene i tolv kommuner (plananalyse). Planene er sammenliknet med den reelle byggingen i kommunene. Denne analysen presenteres nedenfor

(beskrives nærmere i vedlegg 3). Deretter presenteres det statistikk fra KOSTRA om bruk av dispensasjoner.

Plananalyse

Tabell 16 viser alle godkjente bygninger i de tolv kommunene som var med i analysen, og hvor stor andel av disse som var i strid med planen.

Tabellen viser at om lag 14 prosent av bygningene i de 12 utvalgte kommunene er godkjent i strid med den gjeldende kommuneplanens arealdel på godkjenningstidspunktet. Av bygningene som godkjennes i strid med gjeldende plan, er ca. 50 prosent bygd i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) hvor bygningstypen ikke er tillatt, og om lag 42 prosent er bygd i byggeforbudsområder mot vann og vassdrag (både til ferskvann og til sjø).

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder andel av bygningene som er godkjent i strid med kommuneplanens arealdel. Andelen varierer fra 3 til 35 prosent (se tabell 3 i vedlegg 3). Andelen har ikke endret seg vesentlig de siste ti årene.

Analysene viser at det bygges i strid med kommuneplanens arealdel både som følge av reguleringsplaner og som følge av dispensasjoner. Det er imidlertid ikke mulig å gi en god oversikt over andelen som følger av reguleringsplaner og andelen som følger av dispensasjoner for disse tolv kommunene samlet. Dette skyldes at kommunene blant annet bruker planene på forskjellig

Tabell 16 Bygninger som er godkjent i henhold til plan og i strid med plan i de 12 kommunene som var med i analysen.

	Bygg (uten garasjer/uthus)	
Antall godkjente bygninger i perioden	10368	
Antall godkjente bygninger som er i strid med planen	1408	Ca. 14 % av godkjente bygg
LNF-områder	708	Ca. 50 % av bygningen som er i strid med plan
Båndlagte områder / områder med restriksjoner / andre spesielle områder	113	Ca. 9 % av bygningen som er i strid med plan
Byggeforbud langs vann og vassdrag	300	Ca. 21 % av bygningen som er i strid med plan
Byggeforbud langs vann og vassdrag + andre forbud i samme området	287	Ca. 20 % av bygningen som er i strid med plan

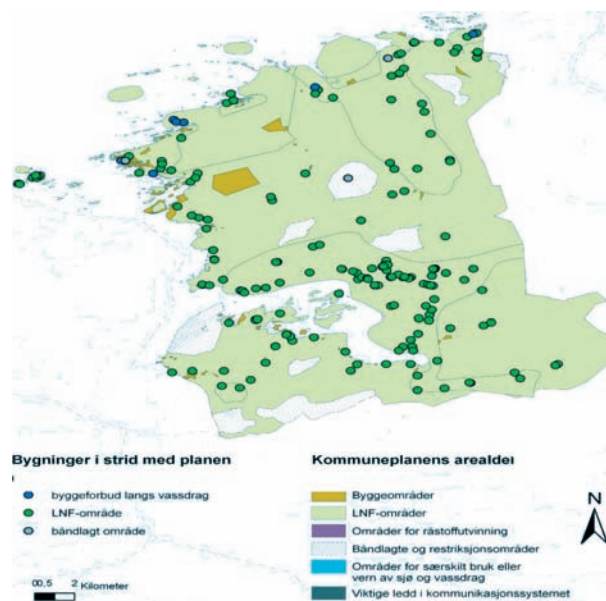
219) Bebyggelsesplaner kan bare vedtas dersom de er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner.

220) Det kan utarbeides kommunedelplaner for enkelte deler av kommunen, men det anbefales at også bruken av kommunedelplaner bør ses i sammenheng med kommuneplanens arealdel, som gjelder for hele kommunen. Kilde: *Kommuneplanens arealdel – Veileder*, Miljøverndepartementet, 2001.

221) Byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

222) LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel), byggeforbudsområder mot ferskvann (kan både være i arealdelen og i reguleringsplaner), 100-metersbeltet mot sjø (kan være både i arealdelen og i reguleringsplaner) og områder som er avsatt til spesialområdet bevaring av kulturminner (mest sannsynlig reguleringsplaner).

For eksempelkommunen er det gjort en analyse av kommuneplanens arealdel fra 1988 til 2004. Der det går fram at det er bygd våningshus eller fiskeri- og landbruksbygg i strid med planen i LNF-områdene, kan disse imidlertid være tillatt uten at dette kommer tydelig fram av planen. Bygninger til primærnæringen er generelt tillatt i LNF-områdene. Dette forutsetter imidlertid en vurdering av om søknaden om våningshus og liknende reelt er hus til bruk for primærnæringen. I kommuneplanens arealdel er det avsatt LNF-områder der det er tillatt å bygge. Bygg i disse områdene er ikke med i tabellen nedenfor, siden de er i henhold til planen. Arealdelen åpner også for at det i enkelte LNF-områder kan gis tillatelse til bygging ved nærmere vurdering. Det framgår hvor mange bygg som er godkjent innenfor disse "kan"-områdene. Det har ikke vært mulig å vurdere om disse godkjenningene er i henhold til intensjonene i kommuneplanens arealdel. Det vises for øvrig til metodekapitlet og vedlegg, hvor man vil finne nærmere beskrivelser av plananalytens forutsetninger.



Godkjente bygg i en periode på 14 år (virkeperioden for en kommuneplans arealdel)

	Inkl. garsje/uthus	Uten garsje/uthus	Kommentar
Antall godkjente bygninger i planperioden:	1274	693	54 % av totalt byggevolum
Antall godkjente bygninger som er i strid med planen (fordelt på områder nedover i tabellen)	399	192	18 av dem våningshus i LNF-områder 5 fiskeri- og landbruksbygg i LNF-områder 59 av dem i "kan"-områder innenfor LNF-områder
LNF-områder		148	18 av dem våningshus 4 av dem fiskeri- og landbruksbygg
Båndlagte områder og restriksjonsområder		6	
Byggeforbud langs vassdrag		7	
Byggeforbud langs vassdrag + andre forbud		31	1 av dem fiskeri- og landbruksbygg i LNF-område

måte, og at det er vanskelig for dem å gi anslag over antall dispensasjoner som er gitt i strid med kommuneplanens arealdel.

I boks 3 presenteres hvilke resultater som kommer fram av plananalysen i en eksempelkommune. Eksemplet viser også noen av de vanskelighetene som oppstår, og vurderingene som må gjøres, for å få fram resultater i denne typen analyser.

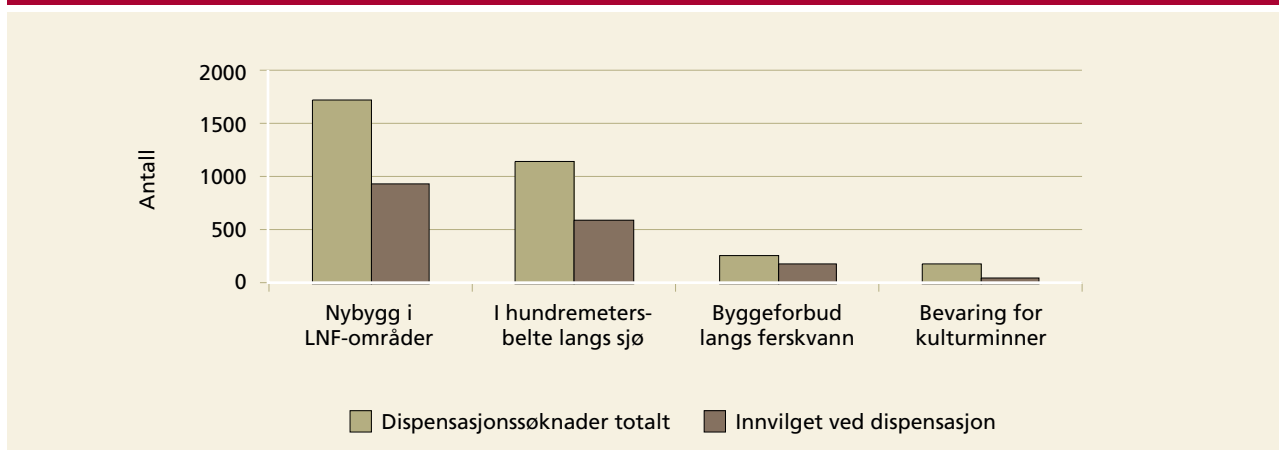
Dispensasjoner

Figur 18 viser i hvor stor grad søknader om dis-

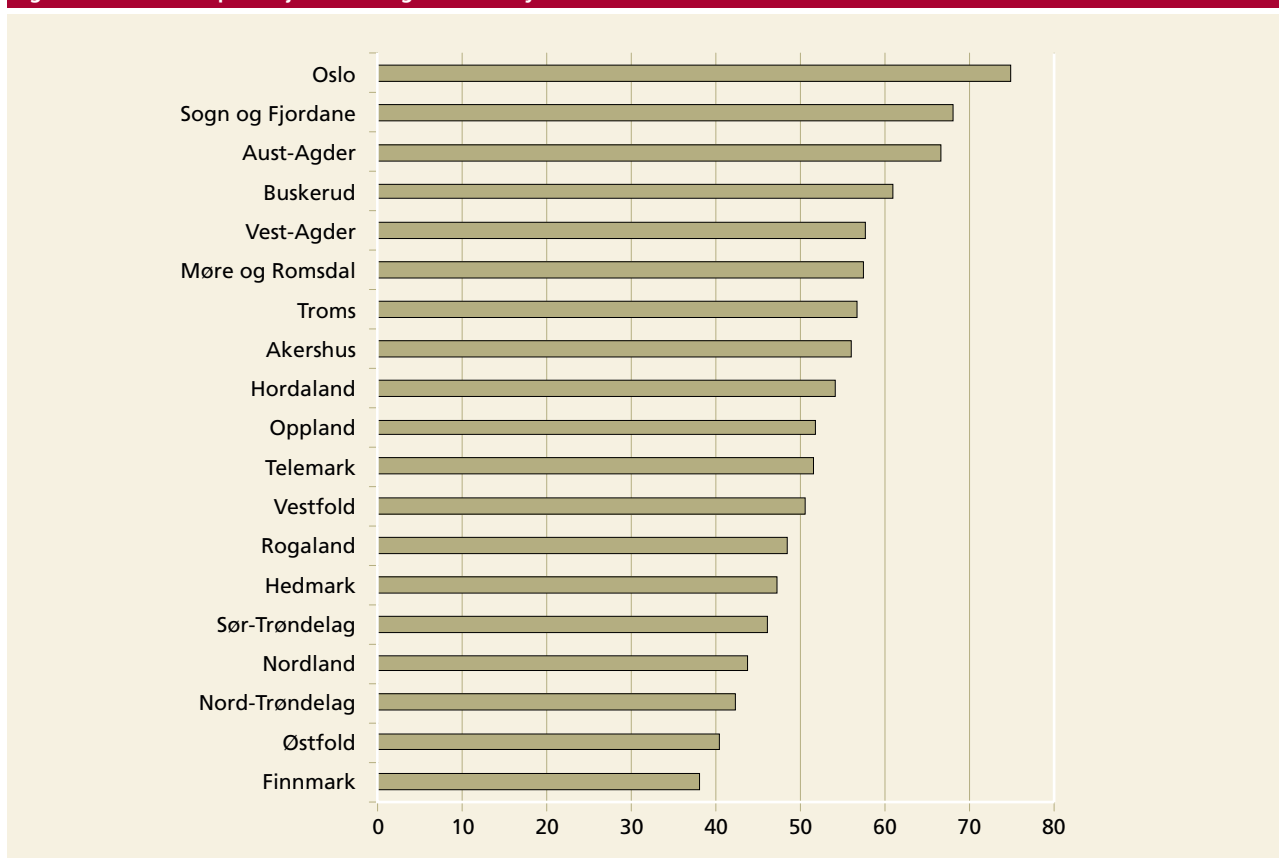
pensasjoner ble innvilget i 2005 i de typer områder hvor dispensasjoner blir rapportert i KOSTRA.

Figuren viser at det er flest dispensasjonssøknader i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områdene) og i strandsonen. Det er også i disse områdene det gis flest dispensasjoner. Andelen søknader innvilget ved dispensasjon i de ulike områdene varierer fra i underkant av 80 prosent i byggeforsbudssonene mot ferskvann og ned til under 30 prosent for kulturminneområdene. For

Figur 18 Antall dispensasjonssøknader totalt og antall søknader innvilget ved dispensasjon i 2005. Kilde: KOSTRA



Figur 19 Andelen dispensasjoner innvilget i 2005 i fylkene. Kilde: KOSTRA



LNF-områdene og strandsonen er andelen søknader som er innvilget, om lag 50 prosent.

Figur 19 viser at det varierer mellom fylkene i hvor stor grad dispensasjoner innvilges. Andelen av dispensasjonssøknadene som innvilges, varierer fra om lag 35 prosent i Finnmark til 75 prosent i Oslo. I fylkene Oslo, Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Buskerud innvilges over 60 prosent av dispensasjonssøknadene. Også i fylkene Vestfold, Telemark, Hordaland, Oppland, Akershus, Troms, Møre og Romsdal og Vest-Agder innvilges over halvparten av søknadene.

Ulovlig byggevirkosmhet

Det finnes ikke noe system for å registrere ulovlig bygging i fylkene eller kommunene. Noen kommuner har hatt egne prosjekter for å avdekke ulovlig bygging, for eksempel i strandsonen. Disse undersøkelsene viser at det til dels er omfattende ulovlig bygging, og at det kan dreie seg om både små og store byggetiltak.²²³

I spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene ble det spurt om det

223) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene og kommunene.

var mulig å anslå omfanget av ulovlig bygging i fylket. Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen er at det i beste fall kan angis et omtrentlig nivå på ulovlig bygging, og at det i mange tilfeller ikke er mulig å angi nivå. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at 75 prosent av respondentene i fylkesmannsembetene mener at ulovlig byggevirkksomhet er en utfordring i fylket. Blant fylkeskommunene svarer 52 prosent at ulovlig byggevirkksomhet er en utfordring i fylket.²²⁴

5.2.2 Synspunkter på hvor styrende kommuneplanens arealdel er for arealforvaltningen og utbyggingen i kommunene

Kommuneplanens arealdel som styrende plan

I intervjuer med fylkeskommunene og fylkesmannsembetene og i kommentarene som er gitt i spørreundersøkelsen, legges det vekt på at kommuneplanens arealdel ikke nødvendigvis er styrende for reguleringsplanene som utarbeides, og at det gis mange dispensasjoner. Dermed skjer en del av utbyggingsvirkksomheten i strid med kommuneplanens arealdel.²²⁵

I intervjuundersøkelsen legger imidlertid 9 av 13 kommuner vekt på at kommuneplanens arealdel i stor grad aksepteres som grunnlag for forvaltningen og utbyggingen i kommunen. De samme 9 kommunene bekrefter imidlertid også at det lages reguleringsplaner og gis dispensasjoner som er i strid med kommuneplanens arealdel. Det varierer i hvor stor grad dette anses som et problem i kommunene. Én kommune bekrefter at det i stor grad gis dispensasjoner fra alle plantyper i kommunen, og sier det på denne måten:²²⁶

”Det foregår delvis en bit for bit-utbygging i kommunen. Den enkelte sak er i seg selv ikke konfliktfylt, men det kan være vanskelig å få oversikt over de samlede konsekvensene og tendensene av utbyggingen i et lengre perspektiv. Det er for ofte mangelfull vilje til langsiktige strategier og manglende vilje til å holde seg til planene. Én av utfordringene knyttet til dispensasjoner er mulige hindringer for fremtidige utbyggingsløsninger. Dispensasjon i sentrumsnære områder kan skape problemer i forhold til

at infrastruktur kan bli vanskelig å bygge ut, for eksempel kan spredt utbygging stenge for fremtidig vegtrasé.”

Direktoratet for naturforvaltning framhever at en av de viktigste utfordringene i den kommunale planleggingen er at mange kommuner styrer utbyggingene etter kommunedelplaner, reguleringsplaner og dispensasjoner, i stedet for etter kommuneplanens arealdel. Direktoratet mener at kommunene opplever lite eierskap og forpliktelse til arealdelen. Direktoratet mener at de nasjonale miljømålene ikke kan nås når utbyggingen styres på den måten.²²⁷ Ett fylkesmannsembete gir uttrykk for at det ikke ser ut som Miljøverndepartementet arbeider med å sette en stopper for utbygging basert på detaljplaner og dispensasjoner.²²⁸

Ifølge Miljøverndepartementet forsøker departementet å formidle til kommunene at de i utgangspunktet bør foreta endringer gjennom planene og ikke gi for mange dispensasjoner. Departementet oppgir at det har vært dispensasjonspraksisen i strandsonen som først og fremst har vært vektlagt og i mindre grad annen dispensasjonsbehandling. Departementet uttaler at det er fylkesmennene som skal følge opp dispensasjonspraksisen i kommunene. Miljøverndepartementet viser imidlertid til at de har vektlagt kommuneplanens arealdel, ettersom dette er det overordnede styringsredskapet. I tillegg har det vært fokusert på reguleringsplanene, ettersom disse er viktige ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.²²⁹

I intervjuundersøkelsen blant fylkesmennene og fylkeskommunene og av kommentarer i spørreundersøkelsen går det fram at kommunene mangler tilstrekkelig plankompetanse og kapasitet til å ivareta den kommunale arealplanleggingen på en hensiktsmessig måte. Ett fylkesmannsembete uttrykker det på denne måten:

”Det er til dels stor mangel på både kompetanse og kapasitet i administrasjonen i kommunene. Kommunene må håndtere en flom av private reguleringsplaner. Det er liten mulighet til å lage helhetlige planer som går lenger en den enkelte utbyggers planer for en enkelt eiendom.

224) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkeskommunene 2006.

225) Riksrevisjonens spørreundersøkelser blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene 2006, Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

226) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

227) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

228) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

229) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

*Det er ofte liten politisk forståelse for planleggingstanken.*²³⁰

Alle kommunene bekrefter i intervjuene at kapasitetsproblemer gjør det vanskelig å drive den kommunale planleggingen og behandle alle enkeltsakene. Spesielt er det vanskelig å få tid til å lage overordnede planer.

Konsekvensutredninger

Ordningen med å utarbeide konsekvensutredninger som grunnlag for å behandle plansaker skal sikre en grundig saksbehandling også ved utarbeidelse av overordnede planer. Konsekvensutredningene skal også bidra til at planleggingen i kommunene blir vurdert mer helhetlig og med bakgrunn i kommuneplanens arealdel. Før var det bare større enkelttiltak som krevde konsekvensutredning før et eventuelt vedtak om utbygging. Bestemmelsene ble endret fra 1. april 2005. Kommunene som har begynt å bruke konsekvensutredning, mener at planprosessene og planleggingen vil bli omtrent som før, til tross for konsekvensutredningen, fordi det alltid har vært krav til god saksbehandling når man har utarbeidet og vedtatt planer. Noen kommuner mener at konsekvensutredninger kan bidra til mer systematiske og enhetlige planprosesser.²³¹

Bruk av detaljplaner i stedet for overordnede planer

I intervjuene og i spørreundersøkelsene blir det pekt på at den kommunale arealplanleggingen er preget av foreldede og få helhetlige arealplaner, og at arealplanleggingen i økende grad styres av private interesser og enkeltplaner. Det blir pekt på at en av de viktigste utfordringene knyttet til dagens bruk av plan- og bygningsloven er at loven brukes av kommunene som et utbyggingsverktøy, og ikke for å sikre langsiktig ressurs- og miljøforvaltning.²³²

En fylkesmann uttrykte i intervjuundersøkelsen at det var en utfordring for fylkeskommunene og fylkesmannsembetene å følge opp at kommunene driver langsiktig ressurs- og miljøforvaltning, siden de ikke har sanksjonsmuligheter dersom en kommune ikke har revidert arealplanen. Fylkesmennene og fylkeskommunene kan for eksempel ikke nekte å behandle kommunedelplansaker

eller reguleringsplaner fordi kommunen ikke har revidert kommuneplanens arealdel.

I intervju med Direktoratet for naturforvaltning, og i kommentarene i spørreundersøkelsene blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene, legges det vekt på at kommunene i økende grad bruker hovedvekten av planressursene på å behandle private planforslag. Private planinteresser har også stor innvirkning på utformingen av overordnede planer. Det vises til at de private planforslagene og planinteressene ikke nødvendigvis tar høyde for andres interesser, og at de er mindre helhetlige enn de kommunale planene.²³³ Flere kommuner påpeker i intervjuundersøkelsen at de ikke har kapasitet til å utarbeide egne planer, og at det er et problem for den helhetlige forvaltningen at kommunene i liten grad utarbeider overordnede planer. Kommunene kan kreve gebyr for å behandle private planer, men økt privat planaktivitet påvirker ikke hvor mye budsjettmidler som gis til planlegging.

Tall fra KOSTRA i 2005 viser at om lag 72 prosent av reguleringsplanene som vedtas, er utarbeidet av private forslagsstillere. Private forslagsstillere hadde utarbeidet 86 prosent av bebyggelsesplanene.

5.3 Regionale og statlige myndigheters oppfølging av den kommunale planleggingen

Figur 20 illustrerer arealplanprosessen mellom kommunene, fylkeskommunen, fylkesmennene, regionale statlige etater²³⁴ og Miljøverndepartementet når kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner utarbeides.²³⁵ Fylkeskommunene, fylkesmennene og regionale statlige etater er med hjemmel i plan- og bygningsloven pålagt å bidra i planprosessen.

233) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006, spørreundersøkelser blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene, intervju med fylkeskommuner og fylkesmannsbetere.

234) Bergvesenet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, fiskerisjefene, Forsvarets bygningstjeneste, Fylkesfriluftsnemnda, Fylkeslandbruksstyrene, Fylkesveterinærene, Luftfartsverket, Kystverket, Jernbaneverket, Norges vassdrags- og energiverk, områdestyrene for reindriftssaker, Riksantikvaren, Sametinget, Telenor A/S, Statens vegvesen, Statsbygg og stiftsdireksjonene/bispedømmerådene.

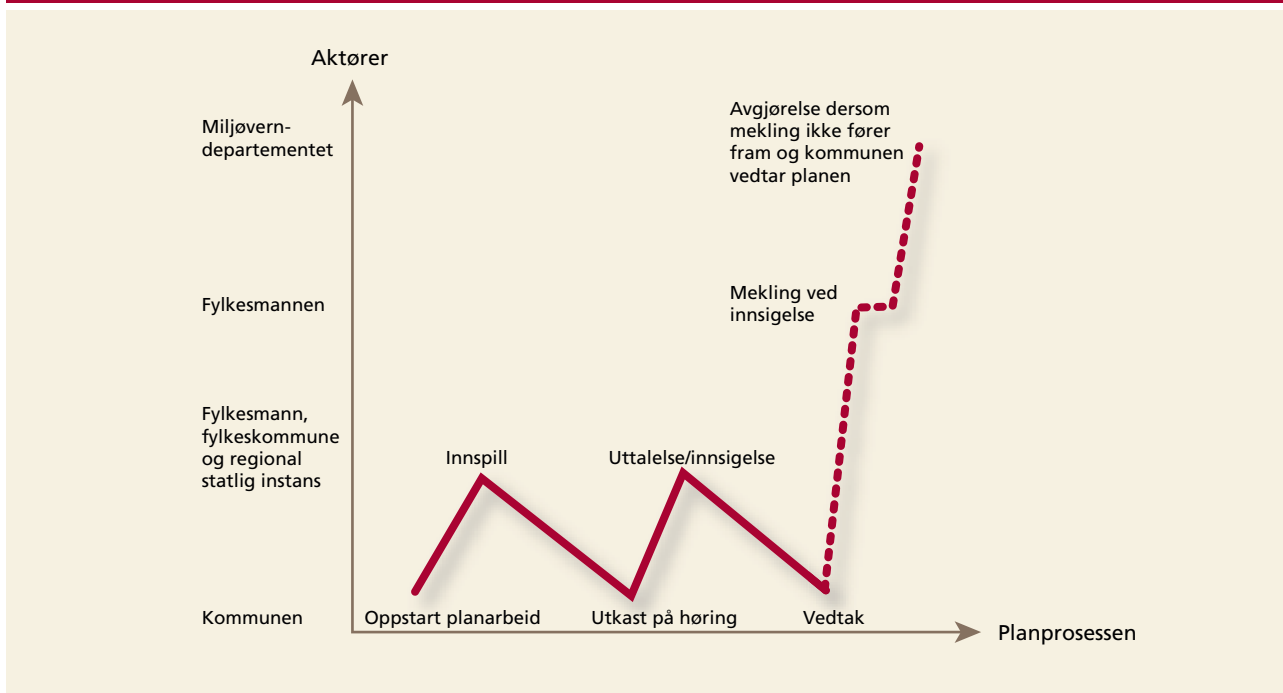
235) Prosessen er lik for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Kommuneplanens arealdel kan imidlertid ikke påklages, siden arealdelen kan betraktes som forskrift. Etter vedtaket av en reguleringsplan kan berørte påklage vedtaket, siden vedtaket er et enkeltvedtak. Påklaging av reguleringsvedtak berøres ikke her, ettersom offentlige instanser ikke klager, men kommer med høringsuttalelse eller innsigelse i stedet. Når Miljøverndepartementet tar en endelig avgjørelse i reguleringsaker, kan den ikke påklages.

230) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

231) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

232) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006, spørreundersøkelser blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene, intervju med fylkeskommuner og fylkesmannsbetere.

Figur 20 Skjematisk oversikt over saksgangen ved behandling av plansaker



Ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan skal kommunen på et tidlig tidspunkt søke samarbeid med fylkeskommunen, fylkesmannen og regionale statlige instanser. Kommunen skal vurdere innspillene for å avgjøre om det skal lages et planforslag og eventuelt hvordan dette skal utformes. Kommunen skal også være kjent med et eventuelt grunnlag for en innsigelse i en tidlig fase i prosessen. Instansene kan varsle at de kommer med innsigelse dersom planene utformes på en måte som er i strid med regionale og nasjonale føringer.

Tabell 17 viser at hovedvekten av fylkesmannsembetene og fylkeskommunene i spørreundersøkelsen oppgir at de deltar i en tidlig fase i den kommunale planleggingen.²³⁶

Det framgår også av intervjuene med kommunene at fylkesmennene og fylkeskommunene stort sett er aktive i oppfølgingen av kommunenes planlegging i en tidlig planfase. De oppgir også generelt at det stort sett er god oppfølging videre i planprosessene. Det er få kommuner som

mener at de ikke er kjent med de nasjonale signalene som bør legges til grunn i planleggingen. Kommunene oppgir at de av og til kan få vekslende signaler fra ulike regionale og statlige instanser i planleggingen, men at dette ofte kommer av at det ikke er gjort avklaringer mellom sektorene på nasjonalt nivå.

Selv om de fleste av kommunene mener de blir fulgt godt opp, mener også noen kommuner at fylkeskommunene og fylkesmennene kunne vært tydeligere med signalene i en tidlig fase i planleggingen. Det påpekes at noen statlige signaler blir tydeligere undervegs i planprosessene, og at dette er frustrerende for kommunen.²³⁷ Én kommune sier det slik:

”Kommunen kunne tenke seg at fylkesmannen ga bedre og mer konkret veiledning og støtte i planleggingen. Det er problematisk å få konkrete svar fra fylkesmannen, og en del svar kommer også seint. Seine og generelle svar bidrar til at planprosessene tar lang tid. Kommunen har følelsen av at fylkesmannen har for lite tid til å

Tabell 17 I hvilken grad er fylkesmannsembetene og fylkeskommunen med i en tidlig fase av den kommunale arealplanleggingen?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Fylkesmannsembetene	16,0 %	64 %	16 %	4 %	0 %
Fylkeskommunen	13,6 %	63,6 %	18,2 %	4,5 %	0 %

236) Riksrevisjonens spørreundersøkelser blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene 2006.

237) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

gå dypt inn i hver enkelt plan og dermed kvier seg for å være tydelige i sin veiledning.”

5.3.1 Planenes innhold og kvalitet

Ifølge Miljøverndepartementet har departementet lagt mindre vekt på å følge opp planenes innhold og kvalitet; departementets prioritering har vært å få kommunene til å lage planer.²³⁸ Departementet viser til at det vedtas planer og gis mange dispensasjoner som er i strid med nasjonale miljømål.²³⁹

Departementet oppgir at det ikke har noe redskap for løpende kvalitetsvurdering av kommunale planer, utenom den kvalitetskontrollen som ligger i at fylkesmennene går gjennom planene og eventuelt fremmer innsigelse på arealplaner.²⁴⁰ Det er to typer innsigelser som fremmes: de plantekniske innsigelsene, for eksempel mangelfulle utredninger, mangelfullt bakgrunnsmateriale og feil bruk av lovverket, og innsigelser knyttet direkte til arealbruk.²⁴¹

Plan- og bygningsloven legger opp til at det gjennom gode planprosesser skal utarbeides gode planer. I intervjumaterialet går det fram at noen planprosesser kan være vanskelige, og at en del planer verken teknisk eller innholdsmessig holder den nødvendige standarden. Ett fylkesmannsembete belyser problemet med denne uttalelsen i intervjuundersøkelsen:

”Det er en utfordring at man ikke har tilstrekkelig med virkemidler når forutsetningen om den

gode prosessen uteblir. [...] det vises [...] til at fylkesmannsembetene ikke lenger skal drive legalitetskontroll av kommuneplanene. Når det ikke stilles krav til for eksempel begrunnelse for vedtak, [...], hvem som har deltatt, høringslengde og planprogram osv., reduseres kvaliteten i planene.”

Miljøverndepartementet påpeker at kommunene utformer planer på mange ulike måter. Dette skyldes blant annet at kommunene har ulike behov, og at plan- og bygningsloven har stort rom for skjønn når den enkelte kommunen skal velge hvilke elementer fra loven som passer den best. Dette fører til at det blir vanskelig å sammenlikne informasjon fra flere kommuner. I forbindelse med en ny lov arbeides det med å etablere standardiserte måter å sette opp planer på. Målet er at alle kommuneplaner skal bli framstilt på samme måte, med samme plankoder osv., slik at man skal kunne aggregere informasjon om kommunenes planaktivitet, på nasjonalt nivå. Dette målet ligger imidlertid relativt langt fram i tid.²⁴² Disse problemene ble også påvist i plananalysen (se avsnitt 5.2.1). Med dagens planer er det faglig og tidsmessig krevende å aggregere planmaterialet fra kommunene til et nasjonalt materiale som kan benyttes i analyser.

5.3.2 Kommunenes behov for bistand i planleggingen

Tabell 18 viser hvordan fylkesmannsembetene og fylkeskommunene vurderer kommunenes behov for bistand i den kommunale planleggingen.

Tabell 18 Fylkesmannsembetenes og fylkeskommunenes vurdering av kommunenes behov for bistand i den kommunale arealplanleggingen innenfor sentrale ansvarsområder

	Svært store behov		Store behov		Noe behov		I liten grad til ingen behov	
	FM	FK	FM	FK	FM	FK	FM	FK
Ulike former for bistand								
Juridisk: plan- og bygningsloven	33 %	24 %	50 %	52 %	17 %	24 %	0 %	0 %
Juridisk: sektorlover	30 %	10 %	39 %	62 %	26 %	24 %	4 %	5 %
Planprosessen	13 %	10 %	33 %	38 %	50 %	43 %	4 %	10 %
Planteknisk	13 %	5 %	33 %	57 %	50 %	33 %	4 %	5 %
Nasjonale verdier og prinsipper	17 %	10 %	63 %	33 %	21 %	57 %	0 %	0 %
Kultur- og fortidsminner	—	48 %	—	43 %	—	10 %	—	0 %

238) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. og 20. oktober 2006.

239) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. og 20. oktober 2006.

240) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

241) Riksrevisjonens intervju med fylkeskommune/fylkesmann 24. mai 2006.

242) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

Tabell 19 Hvordan fylkesmannsembetene vurderer om de gir tilstrekkelig bistand til kommunene på ulike områder

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Juridisk: plan- og bygningsloven	8,0 %	60,0 %	32,0 %	0 %	0 %
Juridisk: sektorlover	12,5 %	41,7 %	45,8 %	0 %	0 %
Planprosessen	4,0 %	36,0 %	56,0 %	4,0 %	0 %
Planteknisk	4,0 %	24,0 %	52,0 %	16,0 %	4,0 %
Nasjonale verdier og prinsipper	24,0 %	68,0 %	8,0 %	0 %	0 %

Tabell 20 Hvordan fylkeskommunene vurderer om de gir tilstrekkelig bistand til kommunene på ulike områder

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Juridisk: plan- og bygningsloven	0 %	23,8 %	66,7 %	9,5 %	0 %
Juridisk: sektorlover	4,8 %	19,0 %	23,8 %	47,6 %	4,8 %
Planprosessen	23,8 %	33,3 %	38,1 %	4,8 %	0 %
Planteknisk	4,8 %	33,3 %	47,6 %	14,3 %	0 %
Nasjonale og regionale verdier og prinsipper	14,3 %	71,4 %	9,5 %	4,8 %	0 %

Kommunenes behov for bistand vurderes som spesielt stort når det gjelder juridisk bistand i forbindelse med bruk av plan- og bygningsloven. Om lag en tredjedel av respondentene hos fylkesmannsembetene og en fjerdedel av respondentene hos fylkeskommunene mener kommunene har svært store behov for slik bistand, mens henholdsvis halvparten av respondentene hos både fylkesmannsembetene og fylkeskommunene mener kommunene har store behov for slik bistand. Svarene indikerer også behov for bistand når det gjelder bruk av sektorlover, planprosessen, planteknisk, nasjonale verdier og prinsipper og kultur- og fortidsminner. Det påpekes imidlertid i kommentarene i spørreundersøkelsen at det er store forskjeller mellom kommunene, og at behovet for bistand generelt er større i små kommuner enn i store.

Tabell 19 viser hvordan *fylkesmannsembetene* vurderer om de gir tilstrekkelig bistand til kommunene. Hovedtendensen er at fylkesmennene mener de i stor grad eller i noen grad gir tilstrekkelig bistand. Dette gjelder spesielt i forbindelse med plan- og bygningsloven og nasjonale verdier og prinsipper. I intervjuundersøkelsen blant kommunene går det fram at kommunene i all hovedsak får god bistand, men embetene har noen kapasitetsproblemer når det gjelder oppfølging. Spesielt framheves det at den juridiske bistanden fra embetene er viktig.

Tabell 20 viser hvordan *fylkeskommunene* vurderer om de gir tilstrekkelig bistand til kommunene. Hovedtendensen her er at fylkeskommunene mener de i svært stor grad eller i stor grad gir til-

strekkelig bistand til kommunene når det gjelder planprosessen og nasjonale verdier og prinsipper. For de øvrige områdene er tendensen at fylkeskommunene mener de i stor eller noen grad gir tilstrekkelig bistand. Ett unntak er at om lag 48 prosent av fylkeskommunene synes de i liten grad gir tilstrekkelig bistand til kommunene i forbindelse med sektorlovene. I intervjuundersøkelsen oppgir kommunene at de i all hovedsak får god bistand fra fylkeskommunen. Det kommer fram at fylkeskommunene ofte bidrar med råd om planprosessene, og at fylkeskommunene og fylkesmannsembetene ofte har delt ulike områder mellom seg. Kommunene oppgir også at de kan velge å bruke de to etatene på forskjellig måte.

5.3.3 Kommuneplanens samfunnsdel

Tabell 21 på neste side viser hvor vanlig fylkesmannsembetene og fylkeskommunene mener det er at de følger opp kommuneplanens samfunnsdel. Fylkeskommunene oppgir i større grad å følge opp samfunnsdelen enn det fylkesmannsembetene oppgir. Hovedvekten av fylkesmannsembetene oppgir at det er uvanlig eller lite vanlig å følge opp kommunens samfunnsplan. For fylkeskommunene varierer svarene mer. I intervjuundersøkelsen oppgir kommunene at fylkeskommunene og fylkesmannsembetene i begrenset grad følger opp samfunnsplanens arealdel.

Tabell 22 viser at et flertall av fylkesmennene mener at de i liten eller ingen grad har ressurser til å følge opp kommuneplanens samfunnsdel. Fylkeskommunene oppgir å ha noe mer ressurser til oppfølging, men om lag en tredjedel oppgir at

Tabell 21 Hvor vanlig er det at fylkesmannsembetet og fylkeskommunene følger opp kommunenes samfunnsplan?

Svar	Fylkesmannen	Fylkeskommunen
Meget vanlig	0 %	15,8 %
Vanlig	20,8 %	26,3 %
Noe vanlig	16,7 %	26,3 %
Lite vanlig	50,0 %	26,3 %
Uvanlig	12,5 %	5,3 %

Tabell 22 I hvilken grad har fylkesmannsembetet og fylkeskommunene tilstrekkelige ressurser til å følge opp kommunene på en hensiktsmessig måte i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Fylkesmannen	0 %	0 %	36,0 %	60,0 %	4,0 %
Fylkeskommunen	0 %	23,8 %	42,9 %	23,8 %	9,5 %

Tabell 23 I hvilken grad har fylkesmannsembetene og fylkeskommunen tilstrekkelige ressurser til å følge opp kommunene på en hensiktsmessig måte i arbeidet med kommuneplanens arealdel?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Fylkesmannen	0 %	40,0 %	56,0 %	4,0 %	0 %
Fylkeskommunen	4,5 %	31,8 %	50,0 %	13,6 %	0 %

de i liten eller ingen grad har ressurser til å følge opp samfunnsdelen. Omtrent 65 prosent av fylkeskommunene mener de i noen grad eller i stor grad har ressurser til å følge opp kommuneplanens samfunnsdel på en hensiktsmessig måte.

I intervjuundersøkelsen går det fram at en del av kommunene og fylkeskommunene har inntrykk av at Miljøverndepartementet har lagt lite vekt på kommuneplanens samfunnsdel, og at de i liten grad har prioritert oppfølgingen av kommuneplanens samfunnsdel.

5.3.4 Kommuneplanens arealdel

Når det gjelder oppfølging av kommuneplanens arealdel, oppgir fylkesmannsembetene og fylkesmennene stort sett at de har ressurser til oppfølging (jf. tabell 23).²⁴³ I intervjuene med fylkesmennene blir det lagt vekt på at arbeidet med kommuneplanens arealdel prioriteres i embetene. Det kommer fram i intervjuene med kommunene at fylkesmennene og fylkeskommunene stort sett følger aktivt opp kommunenes arbeid med kommuneplanens arealdel. Som vist i avsnitt 5.3 er det imidlertid også noen kommuner som mener fylkeskommunene og fylkesmennene kunne vært mer aktive og forutsigbare når de deltar i arealplanprosesser.

5.3.5 Reguleringsplaner

Tabell 24 på neste side viser i hvilken grad fylkesmannsembetene og fylkeskommunene mener at de har tilstrekkelige ressurser til å følge opp kommunene når det gjelder reguleringsplanene. Hovedtrenden er at *fylkesmannsembetene* mener at de i noen grad eller i liten grad har tilstrekkelige ressurser til å følge opp på en hensiktsmessig måte. *Fylkeskommunene* mener at de i stor grad eller i noen grad har tilstrekkelige ressurser til å følge opp reguleringsplanene på en hensiktsmessig måte. Intervjuundersøkelsen i kommunene viser at kommunene i hovedsak også mener at reguleringsplanene blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Men også her vises det til at det er en stor mengde saker, og at det kan være ressurspolproblemer som går ut over oppfølgingen.

Oppdatering av eldre reguleringsplaner i henhold til nyere kommuneplans arealdel

I henhold til prinsippene i plan- og bygningsloven gjelder en ny plan foran en eldre plan. Når ny arealdel vedtas eller arealdelen revideres, er dette gjeldende plan i kommunen. Eldre reguleringsplaner kan imidlertid fortsatt være gjeldende om dette framgår av kommuneplanens arealdel. Kommunene må gå gjennom reguleringsplanene og eventuelt oppheve planer som ikke er i henhold til bestemmelser og intensjoner i kommuneplanens arealdel.

Flere av kommunene mener at plan- og bygningsloven med tilhørende veiledning er uklart

243) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene og til fylkeskommunene, 2006.

Tabell 24 I hvilken grad har fylkesmannsembetene og fylkeskommunene tilstrekkelige ressurser til å følge opp kommunene på en hensiktsmessig måte i arbeidet med reguleringsplanene?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Fylkesmannen	0 %	12,0 %	64,0 %	24,0 %	0 %
Fylkeskommunen	0 %	31,8 %	54,5 %	13,6 %	0 %

når det gjelder hvordan reguleringsplanene i en kommune skal oppdateres med en ny arealdel. Dette fører til at kommunene praktiserer dette forskjellig.²⁴⁴ Det kan derfor bli uoversiktlig hva som er gjeldende planer i en kommune, og hvordan saksbehandlingen knyttet til planen skal praktiseres. En del kommuner er også usikre på om slike endringer kan medføre krav om erstatning. Det pekes ellers på at kommunene ikke har kapasitet til å oppdatere, revidere og oppheve reguleringsplanene slik at det blir et entydig planverket i kommunene.²⁴⁵

5.3.6 Samordning og samarbeid mellom sektorområder i planprosessene

Et av hovedformålene i planprosessene i henhold til plan- og bygningsloven er at sektorinteressene skal samordnes. Det varierer hvor godt denne samordningen fungerer, og dette skaper utfordringer i planprosessene. Dette omtales også nærmere i kapittel 6.

I intervjuundersøkelsen oppgir flere av kommunene at samarbeidet og samordningen mellom fylkesmannen, fylkeskommunene og Statens vegvesen er forholdsvis godt. Det er mer varierende hvordan samarbeidet og samordningen med andre regionale statlige instanser oppleves. Kommunene mener at de av og til kan få vekslende signaler fra ulike regionale og statlige instanser i planleggingen, og at dette ofte kommer av at det ikke er gjort avklaringer mellom sektorene på nasjonalt nivå. Kommunene trekker fram en del områder hvor de opplever at samordningen byr på utfordringer i planleggingen (se Boks 4).

5.3.7 Høringsuttalelser og innsigelser

Når kommunene har utarbeidet planforslag, sendes disse på høring til fylkesmennene, fylkeskommunene og andre statlige instanser som har faginteresser i planarbeidet. Disse instansene utarbeider da høringsuttalelser som er råd til kommunene i planprosessene. Instansene kan også komme med innsigelse dersom planene utformes på en måte som er i strid med regionale

244) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

245) Kommunene står imidlertid fritt til å endre planer uten at det medfører erstatningsansvar.

Boks 4 Samordningsutfordringer som kommer fram i intervjuundersøkelsen med kommunene

Kommunene viser til følgende områder som eksempler på samordningsutfordringer:

- Det er ofte konflikter mellom hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging og jordvern. Da kan det være uenighet mellom landbruksmyndighetene og miljømyndighetene hos fylkesmannen. Gode løsninger for kulturminnene kan være i konflikt med andre hensyn, slik som samordnet areal- og transportplanlegging og jordvern.
- Statens vegvesen er lite aktive med hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging når utbyggingsmønster og konkrete samferdselsløsninger skal diskuteres.
- Det er utfordringer knyttet til å samordne utviklingen i kommunen med Jernbaneverkets planer for linjer og stoppesteder. Det vises til at utbyggingsmønstre som kommunene og regionale og statlige etater kan være enige om, ikke blir fulgt opp av kollektivdekning fra regionale og statlige etater (buss, bane, jernbane).
- Det er mange konfliktområder mellom vindkraftinteresser og natur-, kulturminne- og landskapsinteresser.
- Det vises til at det er mange konflikter mellom Olje- og energidepartementets område og Miljøverndepartementets område. Disse er det vanskelig å løse i lokale planprosesser.
- Når fylkesmannen og fylkeskommunen arrangerer planforum, kan de forskjellige regionale og statlige etatene komme med ulike tilbakemeldinger på planene som blir diskutert.
- Det kan være problematisk å få avklart med miljømyndighetene hvilke støyhensyn som skal tas i forbindelse med samferdselsutbygginger.
- Det er lite samordning mellom aktørene i sjøområdene.

og nasjonale føringer. Da kan ikke kommunen vedta planen med mindre den tar ut de elementene i planen det er innsigelse mot, eller det blir enighet med den som har gitt innsigelsen, om et kompromissforslag. Lykkes ikke dette, kan kommunene be om at saken går til mekling hos fylkesmannen.

Flere fylkesmannsembeter kommenterer i spørreundersøkelsen at innsigelsesinstituttet er helt nødvendig for at kommunene skal ta hensyn til



Foto: Espen Bratlie/Samfoto

de innspillene de får. Dette legger også alle fylkesmannsembetene som ble intervjuet, vekt på. Det blir påpekt at kommunene ofte tar innsigelsene til etterretning og endrer planene.²⁴⁶ Kommunene viser til at de i stor grad endrer planene når det kommer inn innsigelser, men at de i en del saker ønsker å vedta planene likevel. Når de ønsker det, kan sakene bli avklart ved meklings enten hos Fylkesmannen eller hos Miljøverndepartementet.

Tall fra KOSTRA viser at om lag 33 prosent av de arealdelene og kommunedelplanene som kommunen sender på høring, ble møtt med innsigelse i 2004 og 2005.²⁴⁷ Fylkesmannsembetene fremmet om lag 41 prosent av innsigelsene. Fylkeskommunen fremmet om lag 16 prosent, og de andre statlige instansene fremmet om lag 43 prosent.²⁴⁸

Til bebyggelsesplanene og reguleringsplanene ble det fremmet innsigelse til om lag 17 prosent av planene.²⁴⁹ Det framgår av KOSTRA-dataene at fylkesmannsembetene fremmet om lag 46 prosent av innsigelsene i 2004 og 2005. Fylkeskommunen

246) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

247) 166 av 509 planer.

248) Denne fordelingen er på alle innsigelser. Det kan være flere innsigelser per plan.

249) 941 av 5564 planer.

fremmet om lag 19 prosent, og de andre statlige instansene fremmet rundt 34 prosent.²⁵⁰

Mange av respondentene i spørreundersøkelsene og informantene i intervjuene med fylkeskommunene og fylkesmannsetatene viser til at det er politisk tilbakeholdenhet med bruken av innsigelser i fylkestinget, blant annet fordi fylkeskommunen ikke skal være en overkommune. Derfor søker fylkeskommunene å løse potensielle konflikter gjennom dialog. Fylkeskommunenes bruk av innsigelser er først og fremst knyttet til vern av kultur- og fortidsminner.²⁵¹ Én fylkesmann uttaler at det er beklagelig at fylkeskommunen ikke kommer med egne innsigelser når det er klare konflikter med fylkesdelplanene.²⁵²

Sektormyndighetene oppgir i intervju at det er en liten andel av plansakene de behandler, som det fremmes innsigelse til.²⁵³ Statens vegvesen legger inn noen innsigelser mot utbyggingsområder der

250) Denne fordelingen er på alle innsigelser. Det kan være flere innsigelser per plan.

251) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkeskommunene 2006, Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

252) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

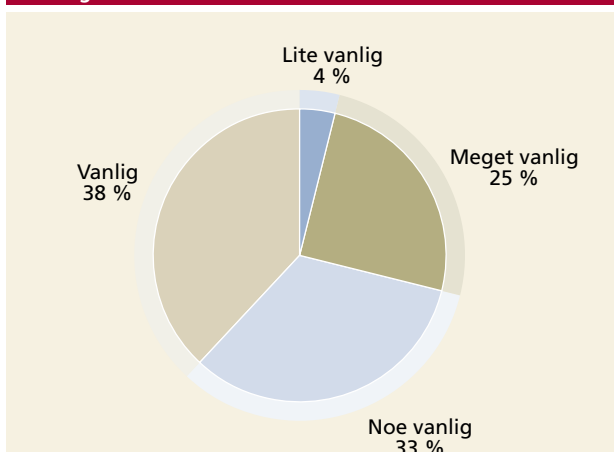
253) Riksrevisjonens intervju med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006, med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006, med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006 og med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

det ikke er hensiktsmessige areal- og transport-løsninger. Statens vegvesen er imidlertid forsiktig med å anvende innsigelse på fylkesmannens (miljø) og fylkeskommunens (kollektivtrafikk) ansvarsområder. Statens vegvesen finner det vanskelig å bruke innsigelse dersom ikke fylkesmannen og fylkeskommunen gjør det.²⁵⁴

Mekling

Kommunene kan velge å be om mekling dersom det er kommet inn en innsigelse de ikke vil ta til følge, det vil si at de ikke endrer planene sine. Det er færre innsigelser som går til mekling enn som legges inn, siden kommunene tar mange innsigelser til følge. Det er fylkesmannen (personlig) som er mekler, også når fylkesmanns-embetet har lagt inn innsigelse. Fylkesmanns-embetene har i spørreundersøkelsen oppgitt hvor vanlig det er å komme fram til en løsning i en mekling (se figur 21).

Figur 21 Hvor vanlig er det at konflikter blir løst ved hjelp av mekling?



Over 60 prosent oppgir at det er meget vanlig eller vanlig å komme fram til en løsning gjennom mekling. I kommentarene i spørreundersøkelsen vises det til at det ofte blir kompromissløsninger i meklingene. Planforslaget blir redusert, men noe av utbyggingen blir akseptert.

Når man ser på antallet innsigelsessaker som blir sluttbehandlet i Miljøverndepartementet, oppdager man at hovedandelen av innsigelsene har fått en løsning på regionalt nivå, enten fordi kommunene har endret planen, eller ved at det er kommet til en løsning i mekling. I 2004 og 2005 ble det fremmet innsigelse på 1107 planer.

Tabell 25 viser ulike årsaker til at det ikke er mulig å komme fram til en løsning gjennom mekling, slik som fylkesmanns-embetene vurderer det.

Svarene tyder på at hovedårsaken til at man ikke klarer å løse sakene på regionalt nivå, er at partene, kommunene og sektorinteressene, ikke kommer fram til en løsning og vil få sakene prøvd hos Miljøverndepartementet. Av Tabell 25 går det fram at fylkesmennene også peker på andre forhold som årsaker til at man ikke kommer til løsning. Flere kommentarer som er gitt i spørreundersøkelsen, viser at fylkesmennene mener en av årsakene til at man ikke kommer fram til en løsning regionalt, er at kommunene ikke er enige i de målene Stortinget har vedtatt på området. Det kan også være at de regionale statlige instansene og kommunene tolker plan- og bygningsloven forskjellig og har forskjellig oppfatning av hva som ligger i den nasjonale politikken. Det vises også til at det kan være store økonomiske interesser som ligger til grunn for at kommunene vil prøve saken hos departementet.

I boks 5 kommer kommentarene som fylkesmennene har gitt i spørreundersøkelsen når det gjelder årsaker til at man ikke kommer fram til en løsning.

Tabell 25 Hva er de vanligste årsakene til at man ikke klarer å løse en konflikt på regionalt nivå?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Motstridene og uklare nasjonale mål	0 %	16,0 %	36,0 %	32,0 %	16,0 %
Kommunene ønsker saken prøvd av Miljøverndepartementet	12,0 %	40,0 %	36,0 %	4,0 %	8,0 %
Sterke sektorinteresser	0 %	37,5 %	50,0 %	8,3 %	4,2 %
Annet	11,1 %	44,4 %	44,4 %	0 %	0 %

254) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006 og Riksrevisjonen intervjuundersøkelse ved Statens vegvesens regionkontorer.

Boks 5 Oppgitte årsaker til at man ikke kommer fram til en løsning ved mekling

I spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene oppgis følgende som grunnen til at man ikke kommer fram til en løsning ved mekling:

“Kommunene er uenige i de statlige målene og Stortingets politikk, de ønsker å føre en annen praksis. Kommunene justerer ikke praksis når de får klagesaker og innsigelser mot seg, men fortsetter med en linje i strid med de overordnede organers avgjørelser.”

“Kommunene er ikke enige i de nasjonale målene for arealforvaltningen.”

“Uenighet mellom kommunen og fylkesmannen om forståelsen av nasjonal politikk og tolkning av plan- og bygningsloven.”

“Lokalpolitisk støtte og lojalitet til utbyggerelgrunneiere.”

“Liten lojalitet i kommunene overfor statlig politikk, og delvis egne overordnede planer.”

“Lokale næringspolitiske interesser i strid med nasjonale miljø- og landbruksmål.”

“Som oftest er det store økonomiske interesser som er inne i bildet i meklingssaker. Økonomiutbygging står mot verneinteresser/miljø.”

“Prinsipielle spørsmål fylkesmannen ønsker å løfte til departementet.”

“Saken fortjener å havne i Miljøverndepartementet for avgjørelse – ikke mekles bort.”

“Sterke eier og næringsinteresser.”

“Jo mer uklare og motstridende nasjonale mål, desto større iver er det etter å få prøvd saken i Miljøverndepartementet”

5.3.8 Miljøverndepartementets behandling av innsigelser

Når det ikke blir løsning gjennom mekling, kan kommunene sende saken til avgjørelse hos Miljøverndepartementet. Innsigelser som avgjøres på departementsnivået, er et av statens virkemidler for å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.²⁵⁵

255) Plan- og bygningsloven, kap. VI og VII.

I Miljøverndepartementets rundskriv 5/95 heter det: *“I og med at innsigelsesinstituttet er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt som mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt.”*²⁵⁶

Totalt er det om lag 200 kommuneplaner/kommunedelplaner og 2000–3000 reguleringsplaner som egengodkjennes av kommunene hvert år. Om lag 30–40 av disse sendes årlig til departementet som innsigelsessaker for sentral avgjørelse, og over tid blir rundt halvparten av innsigelsene tatt til følge.²⁵⁷

Intervjuene med fylkesmennene viser at statlig avgjørelse av innsigelser tolkes som et sterkt signal om nasjonale prioriteringer. Alle fylkesmannsembetene gir i intervjuundersøkelsen uttrykk for at Miljøverndepartementets avgjørelser i slike saker skaper presedens for videre håndtering av liknende saker i kommunene og i fylkene, og at dersom embetet ikke får medhold, vil dette innebære at praksisen endres – også hvis man mener at vedtaket er i konflikt med for eksempel rikspolitiske retningslinjer eller fylkesplaner.

Også Miljøverndepartementet ser at departementets avgjørelser i innsigelsessaker er et kraftig og viktig styringssignal. Departementet mener imidlertid at den sentrale innsigelsesbehandlingen i noen tilfeller bør gi presedens, i andre tilfeller ikke. I utgangspunktet skal signalene som gis gjennom innsigelsesbehandlingen i departementet, gjelde for den enkeltsaken som er til behandling, ettersom det ofte dreier seg om saker med helt spesielle utfordringer. Dersom det er behov for mer generelle styringssignaler, blir disse gitt gjennom ulike typer styringsbrev (jf. strandsonebrevene).²⁵⁸

Departementet presiserer at selv om innsigelser ikke gis medhold, kan det likevel ha vært riktig av fylkesmannsembetet å bringe saken inn til departementet. Dette begrunnes med at fylkesmannsembetene har andre fullmakter enn departementet og deres jobb er i en del tilfeller å

256) Dette ble også understreket av et flertall i energi- og miljøkomiteen i Innst. S. nr. 106 (2004–2005).

257) Brev fra Miljøverndepartementet, statsråden, til energi- og miljøkomiteen, datert 8. desember 2004.

258) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18 og 20. oktober 2006

bringe saker inn til departementet. Departementet kan da komme til en annen konklusjon uten at dette, ifølge Miljøverndepartementet, betyr at fylkemennene skal endre sin holdning til den typen kommunale planer som det ble reist innsigelser til. Dette har i perioder særlig vært en utfordring i strandsonesakene, ettersom noen innsigelsessaker ble avgjort i strid med de signalene fylkemennene hadde mottatt i tildelingsbrev og annet.²⁵⁹

Departementet opplever at det kan være en utfordring å formidle til fylkemennene at en spesiell avgjørelse i departementet ikke nødvendigvis betyr at politikken på området er endret.²⁶⁰

5.4 Regionale og statlige myndigheters deltakelse i dispensasjonssaker og saker vedrørende ulovlig bygging

Statlige myndigheter og fylkeskommunen skal gis mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis. Kommunen kan vedta dispensasjonen selv om den blir frarådet å gjøre det. Statlige myndigheter og fylkeskommunen kan ikke motsette seg et slikt vedtak, men de har muligheter til å påklage vedtaket. Det er fylkesmannen som avgjør klagen. Dersom fylkesmannen påklager et vedtak selv, behandles klagen hos en settefylkesmann, det vil si hos fylkesmannen i et annet fylke.

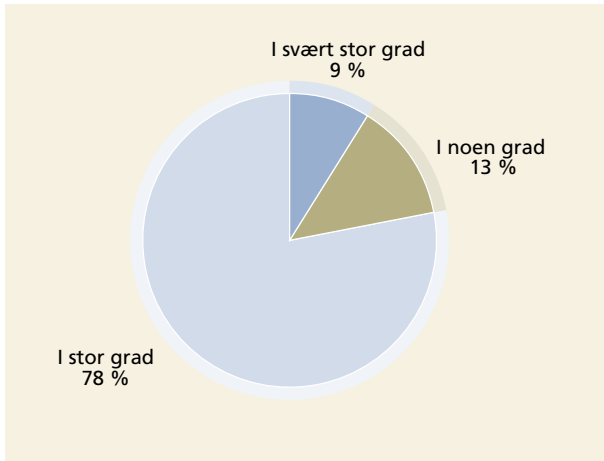
Figur 22 viser hvordan dispensasjonssakene behandles mellom kommunene og fylkesnivået,

dvs. fylkeskommunen, fylkesmannen og regionale faginstanser.

Oppfølging av dispensasjonssakene

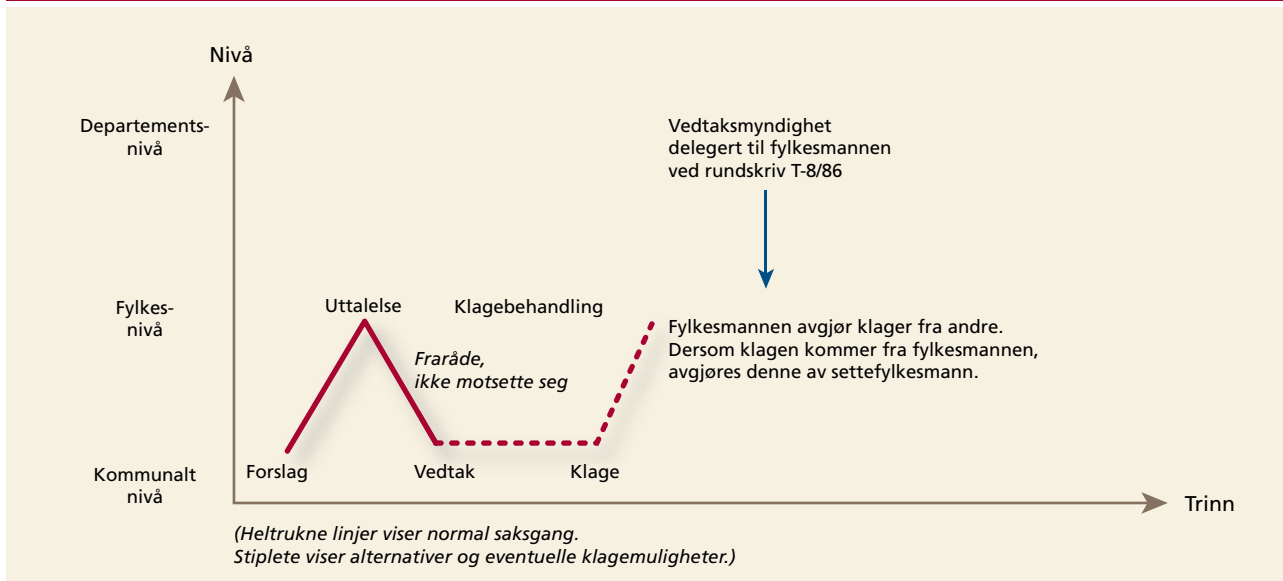
Figur 23 viser at fylkemennene mener kommunene i stor grad sender dispensasjonssakene til uttalelse.

Figur 23 I hvilken grad får fylkesmannsembetene alle relevante dispensasjonssaker fra kommunene til høringsuttalelse, slik plan- og bygningsloven krever?



Det kommer imidlertid fram i intervjuundersøkelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene at i tre av de fire intervjuede fylkene anses det som en utfordring at kommunene ikke sender alle dispensasjonene til fylkesmannsembetet og/eller fylkeskommunene. Det påpekes at kommunene er pålagt å sende alle sakene der de ønsker å gi dispensasjon, til berørt myndighet.²⁶¹

Figur 22 Skjematisk oversikt over saksgangen ved dispensasjon



259) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndept. 20. oktober 2006.

260) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndept. 20. oktober 2006.

261) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

Tabell 26 I hvilken grad har fylkesmannsembetene og fylkeskommune tilstrekkelige ressurser til å følge opp kommunene på en hensiktsmessig måte i dispensasjonssaker?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I ingen grad
Fylkesmannen	0 %	8,3 %	70,8 %	20,8 %	0 %
Fylkeskommunen	0 %	9,1 %	22,7 %	63,6 %	4,5 %

Miljøverndepartementet mener at det er usikkert om fylkesmennene har kapasitet til å følge godt opp alle dispensasjonssakene på en tilfredsstillende måte. Det pekes på at det til enhver tid er et stort antall dispensasjonssaker som er på høring.²⁶² Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet er det også behov for klarere og ryddigere styrings-signaler og regelverk for 100-metersbeltet og strandlinja for å få kontroll over utbyggingen, ettersom det blir gitt for mange dispensasjoner.²⁶³

Hovedtrenden er at *fylkesmannsembetene* mener at de i noen grad eller i liten grad har ressurser til å følge opp dispensasjoner på en hensiktsmessig måte. *Fylkeskommunene* mener at de i liten grad har tilstrekkelige ressurser til å følge opp dispensasjoner på en hensiktsmessig måte.

Tabell 26 oppsummerer hvordan fylkesmannsembetene og fylkeskommunene vurderer om de har ressurser nok til å følge opp dispensasjonssakene på en tilfredsstillende måte.

Det kommer fram i intervjuundersøkelsen blant fylkesmannsembetene at ulike fylker har valgt ulike strategier for å følge dispensasjonssakene. Noen fylker velger å legge hovedvekten på å følge opp kommuneplanens arealdel og man følger i mindre grad opp dispensasjonssaker – med unntak av de mest prinsipielle sakene. Andre fylker mener det er viktig å følge opp dispensasjoner (reguleringsplaner i strid med arealdel og eventuelle ulovligheter) for å bevare autoriteten til kommuneplanens arealdel. Én fylkesmann sier det på denne måten:

”For å opprettholde planautoriteten, burde fylkesmannsembetene ideelt sett påklaget vedtakene i mye større grad enn hva som er tilfelle. Det er uheldig at praksis har utviklet seg slik at kommunene vedtar dispensasjon selv om statlige fagmyndigheter har frarådd dispensasjon. Ifølge Miljøverndepartementets veiledere T-1226 og T-1227 er det ofte ikke særlige grunner til å gi dis-

pensasjon når statlige myndigheter fraråder dispensasjonen. At staten må påklage kommunenes vedtak i saker som gjelder dispensasjon etter plan- og bygningsloven er derfor noe spesielt. Klageordning etter plan- og bygningsloven møter berettiget kritikk: Staten har samme rolle som en privat aktør i rettssystemet. Dette er en belastning for forholdet mellom stat og kommune.”

Det finnes ikke noen nasjonal oversikt over hvor mange dispensasjoner som blir påklaget av offentlige instanser.²⁶⁴ I spørreundersøkelsen til fylkesmannsmbetet svarer 92 prosent av respondentene at de i noen eller liten grad påklager dispensasjoner gitt av kommuner i den kommunale arealplanleggingen.

Flere informanter mener at ordningen med settefylkesmann kan være problematisk og medføre ulik praksis internt i et fylke dersom settefylkesmannen legger seg på en annen praksis enn det fylkesmannen har gjort i tilsvarende saker. I noen fylker blir det tydelig fordi de har ulike settefylkesmenn fra sak til sak.²⁶⁵

Oppfølging av ulovlig bygging

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er det vanskelig og ressurskrevende for kommunene å følge opp ulovlig bygging i strandsonen. Videre viser direktoratet til at Miljøverndepartementets tilbud om juridisk bistand er et viktig tiltak for å hjelpe ressursvake kommuner til å prioritere dette arbeidet.²⁶⁶

I spørreundersøkelsen blant *fylkesmannsembetene* svarer 80 prosent av respondentene at de i liten eller ingen grad har tilstrekkelig med ressurser til å følge opp kommunene i saker som gjelder ulovlig byggevirksomhet. I spørreundersøkelsen blant *fylkeskommunene* svarer 95 prosent av respondentene at de i liten eller ingen grad har tilstrekkelig med ressurser til å følge

262) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006 og intervjuundersøkelse hos fylkesmannsembetene.

263) Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006.

264) Det finnes en oversikt over hvilke dispensasjoner som blir påklaget av fylkeskommunen på kulturminneområdet.

265) Riksrevisjonens intervjuer med fylkesmannsembetene.

266) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

opp kommunene i saker som gjelder ulovlig byggevirkosomhet.

To av fylkesmannsembetene beskrev utfordringene med ulovlig bygging slik under intervju:

”Det foregår en del ulovlig bygging i strandsonen. I utgangspunkt er det et kommunalt ansvar å følge opp dette. Fylkeskommunene og fylkesmannsembetene har ingen kontroll med hvordan dette blir fulgt opp av kommunene. Det er krevende for kommunen å fremme sak mot private utbyggere. Også rivningspålegg er krevende for kommunene.”

”Det er uheldig at de fleste kommuner har lagt seg på en praksis hvor det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse. Verken kommunene eller politiet følger opp slike saker som angår ulovlige byggetiltak i tilstrekkelig grad. Fylkesmannsembetene har ofte ikke ressurser til å følge opp. Ofte er fylkesmannsmbetet også svekket/inhabil, fordi de har tidligere behandlet saken som ordinær byggesak og/eller rivings sak først, og kan dermed ikke behandle klagesaken etterpå. Klagen må da behandles hos settefylkesmannen.”

5.5 Vurderinger

5.5.1 Kommunenes arealplanlegging og arealdisponering

Utarbeidelse og revisjon av kommunale planer

Undersøkelsen viser at kommunene samlet sett ikke utarbeider og reviderer kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som forutsatt for å kunne sikre en helhetlig og langsiktig arealplanlegging i tråd med nasjonale mål for området. Miljøverndepartementet har i intervju vist til at det er utfordrende å få kommunene til å utarbeide og revidere kommuneplanens arealdel, og at det vedtas planer i strid med nasjonale miljømål. Det framgår av undersøkelsen at kommuneplanens samfunnsdel ikke benyttes i tilstrekkelig grad som verktøy i arealplanleggingen, og at det er vanskelig for mange kommuner å se samfunnsplanleggingen og økonomiplanleggingen i sammenheng med arealplanleggingen.

Undersøkelsen viser videre at mange kommuner prioriterer arbeidet med å etablere mer detaljerte planer framfor å drive overordnet planlegging, blant annet som følge av begrensede ressurser. Det framkommer videre at den kommunale



Foto: Tore Wuttudal/NN/Samfoto

arealplanleggingen i økende grad domineres av private interesser og enkeltplaner, og at private planinteresser får stadig større innvirkning på utformingen av overordnede arealplaner. Mange kommuner bruker i dag hovedvekten av planressursene på å behandle private planforslag.

Iverksetting av kommuneplanens arealdel

Undersøkelsen viser at kommuneplanens arealdel ikke i tilstrekkelig grad er styrende for arealutviklingen i kommunene:

- Plananalysen viser at det bygges i strid med kommuneplanens arealdel, både som følge av reguleringsplaner og gjennom anvendelse av plan- og bygningslovens unntaksbestemmelse om dispensasjoner. En stor del av denne byggingen skjer i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) og i byggeforbudssoner mot vann og vassdrag.
- Det gis dispensasjoner i verdifulle områder, som LNF-områder, 100-metersbeltet, byggeforbudssonen langs vassdrag og bevaringsområder for kulturminner, i langt større grad enn det som kan regnes som en unntaksvis dispensasjonspraksis.
- Undersøkelsen indikerer at ulovlig byggevirkosomhet er et utbredt problem i enkelte kommuner, spesielt langs kysten. Det synes å være bred enighet om at ulovlig bygging svekker planleggingssystemet som virkemiddel.

Det kan på bakgrunn av funnene i undersøkelsen stilles spørsmål om den kommunale arealplanleggingen bidrar til at utviklingen går i bærekraftig retning.

5.5.2 Regionale og statlige myndigheters oppfølging av den kommunale planleggingen

Oppfølging og kvalitetssikring av det kommunale planarbeidet

Resultatene fra undersøkelsen avdekker flere svakheter ved regionale og statlige myndigheters oppfølging av det kommunale planarbeidet:

- Kommunene får bistand fra det regionale nivået i konkrete arealsaker, men undersøkelsen viser at den generelle kompetansehevingen ikke er tilstrekkelig. Det framgår av undersøkelsen at det er krevende for regionale myndigheter å følge opp plansystemet helhetlig overfor kommunene, for eksempel om planleggingen er tilstrekkelig overordnet og i stor nok grad følger de nasjonale føringene.
- Miljøverndepartementet har i hovedsak lagt vekt på at kommunene skal utarbeide arealplaner, og i mindre grad fulgt opp planenes innhold og kvalitet.
- De regionale instansene har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp detaljerte planer, dispensasjonssaker og ulovlig bygging slik at legitimiteten til de overordnede planene opprettholdes i kommunene.
- Manglende avklaringer mellom sektorene på nasjonalt nivå fører til at kommunene mottar motstridende signaler fra regionale og statlige instanser i planprosessen.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at kommunene får den oppfølgingen som er tilstrekkelig for at målene for arealplanleggingen og arealdisponeringen kan nås. Det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å gjøre kommunene i stand til å utføre sine oppgaver innenfor arealplanleggingen slik at målet om en bærekraftig arealdisponering kan nås.

Bruk av innsigelsesinstituttet

Undersøkelsen avdekker at Miljøverndepartementet ikke har noe virkemiddel for løpende kvalitetsvurdering av kommunale planer, foruten den kvalitetskontrollen som ligger i at fylkemennene går gjennom planene og eventuelt fremmer innsigelse på arealplaner.

Resultatene fra undersøkelsen tyder på at innsigelsesinstituttet, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Som tidligere vist framgår det imidlertid av undersøkelsen at det vedtas planer i strid med nasjonale mål. Det kan derfor stilles

spørsmål om regionale myndigheter benytter innsigelsesinstituttet i tilstrekkelig grad for å sikre nasjonale interesser i den kommunale planleggingen.

Undersøkelsen avdekker uklårheter om hvorvidt departementets avgjørelser i innsigelsessaker skaper presedens, og i hvilken grad disse avgjørelsene virker inn på fylkesmannsembetenes bruk av innsigelse. Undersøkelsen viser at dersom avgjørelser i Miljøverndepartementet er i strid med tidligere nasjonale føringer, får dette større innvirkning på regionale myndigheters praksis i tilsvarende senere saker enn det som var intensjonen fra departementets side. Det stilles derfor spørsmål om Miljøverndepartementets håndtering av innsigelsessaker svekker bruken av innsigelse som virkemiddel, og om departementets avgjørelser i slike saker i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.

Kunnskap om hvordan arealplanleggingen påvirker arealdisponeringen

Undersøkelsen viser at det i liten grad innhentes kunnskap om hvordan dagens arealforvaltning påvirker målene som er gitt for arealutviklingen:

- Det finnes ingen systematisk oversikt over hvordan de overordnede planene, detaljplanene og dispensasjonene påvirker de nasjonale målene for en bærekraftig arealutvikling.
- Det finnes ingen nasjonal oversikt over i hvor stor grad reguleringsplanene som utarbeides, er i henhold til kommuneplanens arealdel, eller i hvor stor grad det gis dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel.
- Det finnes ikke data over hvordan praktiseringen av innsigelsesinstituttet på regionalt og sentralt nivå virker inn på den arealutviklingen som skjer i landet.

Det kan på bakgrunn av dette stilles spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad kan dokumentere hvordan arealforvaltningen, det vil si arealplanleggingen og dispensasjonspraksisen, påvirker målene for en bærekraftig arealutvikling.

6 Miljøverndepartementets samordnings- og styringsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering

Arealplanlegging skjer på tvers av flere sektorer og i et samspill mellom de ulike forvaltningsnivåene: stat, fylke og kommune. Miljøverndepartementet har det nasjonale ansvaret for arealplanlegging og arealdisponering gjennom samordning og styring.

Innledningsvis i dette kapitlet presenteres organiseringen og samordningen av de statlige myndighetenes arbeid med arealplanlegging. Det legges vekt på organisering, oppgaver og ansvars- og samarbeidsforhold i miljøforvaltningen. Videre belyses samordningen av sektorinteresser og samordningen i den regionale planleggingen. I 6.2 behandles Miljøverndepartementets formidling av nasjonale mål og interesser gjennom rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser, veiledning og opplæring av det regionale og det lokale nivået. Kapittel 6.3 omhandler innhenting og bruk av informasjon i arealplanlegging og i statlig styring. Til slutt i kapitlet blir det foretatt en vurdering av i hvilken grad Miljøverndeparte-

mentet ivaretar sitt samordnings- og styringsansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering.

6.1 Organisering og samordning av myndighetenes arbeid

6.1.1 Oversikt over organisering og ansvarsoppgaver

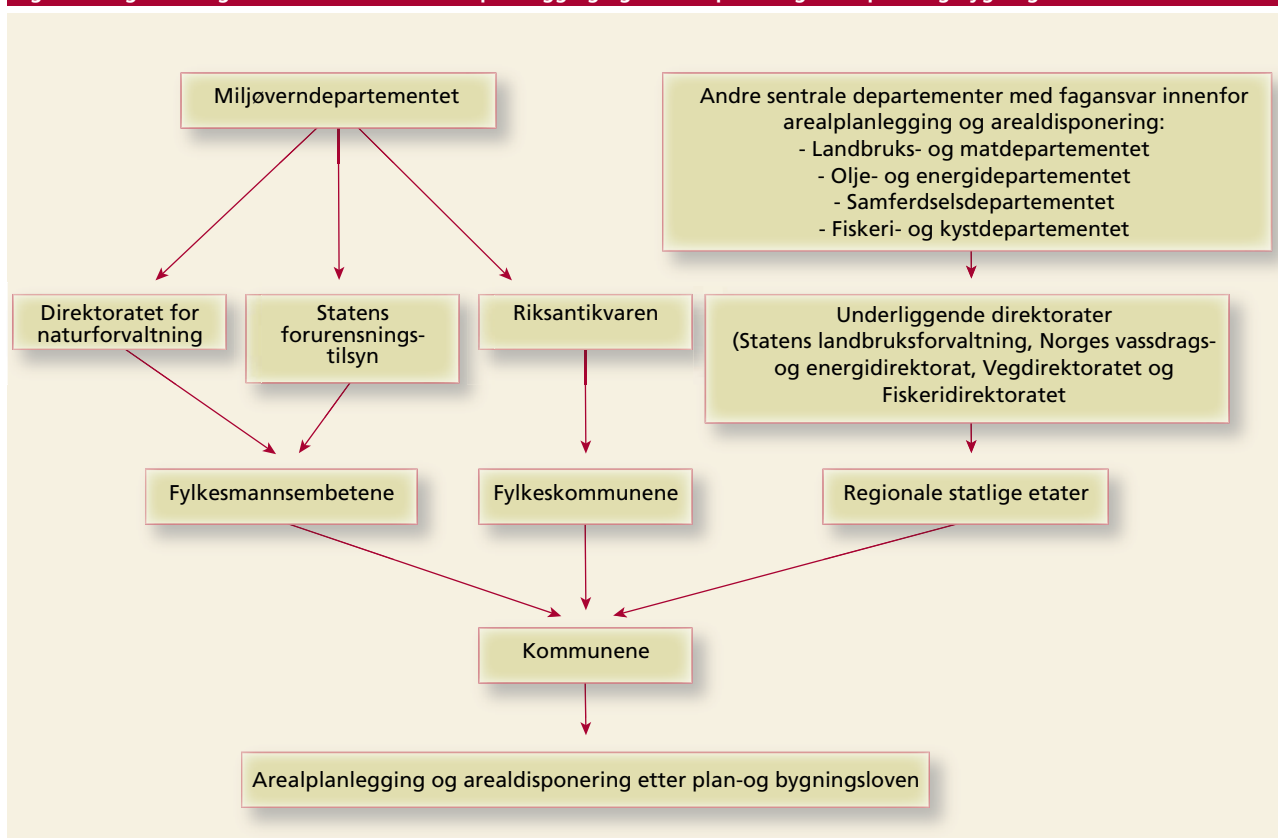
Figur 24 viser hvordan arbeidet med arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven er organisert.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har ansvaret for å iverksette den nasjonale miljøpolitikken slik at målet om en bærekraftig utvikling nås.

Miljøverndepartementet har også det nasjonale ansvaret for at arealplanleggingen og arealdisponeringen blir gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Figur 24 Organiseringen av arbeidet med arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven



Departementet har tre direktorater som er tillagt myndighet innenfor temaområder hvor arealplanlegging er et sentralt verktøy: Direktoratet for naturforvaltning som myndighet innenfor naturforvaltningsområdet, Riksantikvaren som myndighet for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer og Statens forurensningstilsyn som forurensningsmyndighet.

I departementet er det fire avdelinger som har ansvarsoppgaver av særlig relevans for ivaretagelse av en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering:

Avdeling for regional planlegging

Miljøverndepartementets avdeling for regional planlegging (planavdelingen) har systemansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven og har derfor begrenset fagansvar for oppfølging av miljøvernpolitikken. Av fagområdene i miljøpolitikken har planavdelingen ansvaret for de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP), for de rikspo-

litiske retningslinjene for barn og unges interesser i planlegging og for departementets arbeid med vindkraft. Planavdelingen har også hatt fagansvar for arbeidet med miljøvennlig tettsteds- og byutvikling.

Miljøverndepartementet framhever at miljødirektoratenes hovedoppgave er å følge opp miljøvernpolitikken innenfor sine sektorområder, og at det ikke finnes et eget plandirektorat. Det innebærer at planavdelingen ivaretar både primærfunksjonen som sekretariat for den politiske ledelsen og direktoratsfunksjonen knyttet til utvikling og oppfølging av plansystemet. I og med at planleggingen skal avveie mange ulike samfunnsinteresser, er det viktig at det organet som skal ha ansvar for systemoppfølgingen, har tilstrekkelig legitimitet på alle samfunnsområder. Med dette utgangspunktet ble det i 2000 igangsatt en prosess med tanke på etablering av et eget plandirektorat. Målsettingen var å få til et forsøk over to år, men det viste seg at det ikke var grunnlag til å iverksette dette.²⁶⁷

Naturforvaltningsavdelingen

Naturforvaltningsavdelingens ansvar i arealplanleggingssammenheng er først og fremst å medvirke i prosesser hvor planavdelingen er hovedansvarlig. Gjennom medvirkning skal naturforvaltningsavdelingen blant annet bidra til at planverket gir rom for ivaretagelse av de naturforvaltningsformålene avdelingen har ansvar for, og at departementets politikktutforming og politikformidling rettet mot lokale og regionale planleggingsprosesser reflekterer naturforvaltnings-systemets målsettinger og intensjoner. Avdelingen skal også skaffe data som kan være grunnlagsmateriale i planleggingen lokalt og regionalt, og delta ved den sentrale behandlingen av planer som kommer til departementet (stort sett fylkesdelplaner og innsigelser).²⁶⁸

De planrelaterte temaene som naturforvaltningsavdelingen har fagansvar for, er biologisk mangfold (også i kulturlandskapet), friluftsliv, motorferdsel i utmark, landskap, inngrepsfrie naturområder, vassdrag, strandsone og by- og tettstedsutvikling.²⁶⁹

Avdelingen er tillagt etatsstyringsansvar for *Direktoratet for naturforvaltning*. Direktoratet

267) Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen den 30. april 2007.

268) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

269) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.



Foto: Bjørn Rørslett/NN/Samfoto

for naturforvaltnings viktigste rolle i den kommunale arealplanleggingen er 1) som rådgiver for Miljøverndepartementet, spesielt med tanke på regelutvikling og arealtilstand, men også i enkeltsaker (innsigelser), 2) som veileder av fylkesmannsembetene og 3) som verktøyeier, blant annet for databasene Naturbase, Elvedelta og INON (inngrepsfrie naturområder i Norge).

Avdeling for kulturminneforvaltning

Kulturminneavdelingens viktigste rolle i plansaker er å delta i departementets behandling av innsigelsessaker vedrørende kulturminner.²⁷⁰

Avdelingen er også tillagt etatsstyringsansvar for *Riksantikvaren* og skal ivareta departementets kontakt med den regionale kulturminneforvaltningen. Riksantikvaren har oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging av kulturminneforvaltningen i den kommunale arealplanleggingen og by- og tettstedsutvikling. Innsigelsesmyndighet på kulturminneområdet er gitt både til Riksantikvaren, til fylkeskommunene og til Sametinget. Dersom fylkeskommunens fagadministrasjon overprøves av fylkespolitikkerne, kan Riksantikvaren på eget initiativ fremme innsigelse vedrørende nasjonale og verdifulle regionale kulturminner. Fylkeskommunene er overordnet planmyndighet i fylkene og har blant annet ansvar for å veilede kommunene i arbeidet med å ivareta kulturminner og kulturmiljøer i den kommunale arealplanleggingen.²⁷¹

Forurensningsavdelingen

Forurensningsavdelingens fagansvar omfatter blant annet lokal luftkvalitet og støy. Avdelingen har i liten grad arbeidsoppgaver i arealplanleggingssammenheng, bortsett fra når det gjelder støy og de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging.²⁷²

Avdelingen er tillagt etatsstyringsansvaret for *Statens forurensningstilsyn*. Statens forurensningstilsyn er lite involvert i arbeidet rettet mot den kommunale arealplanleggingen og har i liten grad ansvar for oppfølging av samordnet areal- og transportplanlegging i plansammenheng.²⁷³

270) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

271) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

272) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

273) Riksrevisjonens intervju med Statens forurensningstilsyn 28. september 2006.

Andre departementer med fagansvar innenfor arealplanlegging

Andre sentrale departementer med fagansvar innenfor arealplanlegging og arealdisponering er Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet har blant annet ansvar for jordvern, biologisk mangfold, reindrift, kulturlandskap, kulturmiljøer og kulturminner innenfor sin sektor. Departementet behandler plansaker som kommuneplaner, fylkesplaner, konsekvensutredninger, vegplaner og vassdragssaker. Departementet forvalter jordloven, reindriftsloven og skogbruksloven, som alle har innvirkning på den kommunale arealplanleggingen. Landbruksavdelingen hos fylkesmannsembetene er både fagavdeling og sekretariat for fylkeslandbruksstyret, som har innsigelsesmyndighet i jordvernsaker. Fra februar 2006 skal Statens landbruksforvaltning ta stilling til og treffe beslutning om innsigelser i arealsaker der fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har vært uenige. Reindriftens områdestyrer har innsigelsesmyndighet i plansaker som berører reindriftsinteresser.

Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet har blant annet ansvar for etablering av energianlegg, ivaretagelse av sikkerhet og vernede vassdrag. Departementet forvalter energi- og vassdragslovgivningen og behandler konsesjoner i mange saker som har stor innvirkning på arealbruken. Norges vassdrags- og energidirektorat er involvert i den kommunale arealplanleggingen som en høringspart som gir innspill og eventuelt kommer med innsigelse til kommunale planer, og som konsesjonsmyndighet.

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har blant annet oppgaver knyttet til planlegging, bygging, drift og bruk av veginfrastrukturen. Departementet har også ansvar for jernbanesektoren, bedre tilgjengelighet til transport, kollektivtransport og miljøspørsmål i samferdselssektoren, herunder flystøy. Departementet forvalter vegloven. Samferdselsdepartementet har gitt vide fullmakter i arealplanleggingen til Vegdirektoratet og Statens vegvesen. Vegdirektoratet har en egen planhjemmel i plan- og bygningssloven.

Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet har blant annet

ansvar for tilrettelegging og forvaltning av havbruksnæringen og nasjonal havnepolitikk. Departementet har derfor ansvarsoppgaver innenfor arealplanlegging og arealdisponering langs kysten. Departementet forvalter blant annet akvakulturloven og havne- og farvannsloven. Den direkte befattningen med arealplanlegging og arealdisponering er delegert til Kystverket og Fiskeridirektoratet, som i hovedsak følger opp den fylkeskommunale og kommunale arealplanleggingen.²⁷⁴

6.1.2 Hvordan vurderes organisering og samordning i miljøforvaltningen?

Samarbeid og samordning i Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet opplyser at det både samarbeides og samordnes internt i departementet ved utformingen av styringssignaler i arealplanleggingen, men at det i liten grad er utarbeidet skriftlige rutiner for internt samarbeid i Miljøverndepartementet.²⁷⁵

Både Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig samhandling internt i Miljøverndepartementet. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er Miljøverndepartementets naturforvaltningsavdeling og planavdeling i for liten grad involvert i hverandres saksområder, noe som kan være uheldig for bruken av arealplanlegging som verktøy for å ivareta nasjonale miljømål. Riksantikvaren opplyser blant annet at de i enkelte saker mottar motstridende signaler fra ulike avdelinger i Miljøverndepartementet.²⁷⁶

Ifølge Miljøverndepartementets kulturminneavdeling hadde det vært en fordel med et tettere samarbeid med planavdelingen, spesielt i forbindelse med konferanser med regionale instanser, for å sikre en bedre ivaretagelse av temaet kulturminner i arealplanleggingen. Kulturminneavdelingen oppfatter planavdelingen som en "systemvaktmester" for plan- og bygningsloven som ikke skal ivareta miljø- og kulturminneinteresser. Det at planavdelingen er en del av



Foto: Tore Wuttudal/NN/Samfoto

Miljøverndepartementet og fysisk befinner seg i nærheten, anses som positivt.²⁷⁷

Direktoratet for naturforvaltning påpeker at dersom planavdelingen får ansvar for oppfølgingen av et målområde, vil naturforvaltningsavdelingen i liten grad involvere seg, noe som medfører risiko for at Miljøverndepartementets fagansvar for miljø blir underrepresentert og mangelfullt ivaretatt. Som eksempel viser direktoratet til arbeidet med vindkraft, hvor planavdelingen har vært fagansvarlig, og hvor både naturforvaltningsavdelingen og miljødirektoratene har vært lite involvert (se boks 6).²⁷⁸

Ifølge Olje- og energidepartementet vil naturforvaltningsavdelingen, når den har ansvar for et målområde, i større grad enn planavdelingen inkludere miljødirektoratene i sitt arbeid og fronte direktoratenes faglige råd overfor Olje- og energidepartementet. Ifølge Olje- og energidepartementet har dette blant annet preget arbeidet med småkraftverk og vindkraftverk, hvor naturforvaltningsavdelingen har hatt ansvar for småkraft, mens planavdelingen har hatt ansvar for vindkraft.²⁷⁹ Fiskeri- og kystdepartementet uttaler at de ser det som helt essensielt at Miljøverndepartementets planavdeling er en nøytral instans.²⁸⁰

274) Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006.

275) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober. Det finnes imidlertid rutiner for samarbeid i innsigelsessaker.

276) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006 og Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

277) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober.

278) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

279) Riksrevisjonens intervju med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006.

280) Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006.

Ifølge Miljøverndepartementets planavdeling kommer ikke avdelingens ansvar for visse fagområder i konflikt med det mer generelle systemsvaret som avdelingen har for planleggingen. Avdelingen påpeker at sammensetningen av oppgavene den ivaretar, må ses i sammenheng med at planavdelingen også har direktoratsfunksjon på planområdet, og at den derfor har en rekke oppgaver av direktoratskarakter, blant annet pilotprosjekter.²⁸¹

Boks 6 Samordning i Miljøverndepartementet om vindkraftarbeid²⁸²

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning har Miljøverndepartementets arbeid med vindkraft blitt preget av samordningsutfordringene mellom departementets planavdeling og naturforvaltningsavdeling. Ansvar for saksområdet er lagt til planavdelingen i Miljøverndepartementet. Etter at planavdelingen fikk ansvaret, har imidlertid ikke naturforvaltningsavdelingen involvert seg vesentlig i oppfølgingen av verken planmetodikk eller det miljøfaglige innholdet i planutredningsarbeidet. Dette skjer til tross for at naturforvaltningsavdelingen innehar verdifull kompetanse om blant annet miljøkonsekvensene av inngrep for energiformål, håndtering av enkeltsaker, planverktøy for miljøtilpasset kraftutbygging og dialog med energimyndighetene som den har opparbeidet seg gjennom hele vannkraftepoken.

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning har Miljøverndepartementets planavdeling også brutt med interne tradisjoner (dvs. tradisjon for samarbeid/dialog mellom departementer og mellom direktorater) og samarbeidet direkte med Norges vassdrags- og energidirektorat om utarbeidelse av retningslinjer og faglig veileder, mens miljødirektoratene i liten grad har vært involvert i dette arbeidet.

Miljøverndepartementet mener at Direktoratet for naturforvaltning ble lite brukt i arbeidet med vindkraft i årene etter 2000 i henhold til føringer fra departementet. Departementet mener at direktoratet etter hvert er trukket mer inn i dette arbeidet.

Samordning av styringsdialogen med direktorater og fylkesmannsembeter

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.²⁸³ Den formelle delen av styringsdialogen skjer gjennom tildelingsbrev til direktorater og fylkesmannsembeter, hvor planavdelingen har ansvar for resultatområde 9: *Regional planlegging*.

For at tildelingsbrevet ikke skal bli for stort, har man et vedlegg som kalles *embetsoppdraget*, og som inneholder mer konkrete resultatkrav og oppgaver til fylkesmannsembetene. Embetsoppdraget innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde, deriblant regional og kommunal planlegging, formidles via Direktoratet for naturforvaltning.²⁸⁴ På alle områder bortsett fra på planlegging utformes embetsoppdraget av Miljøverndepartementets naturforvaltningsavdeling sammen med direktoratene. Innenfor planlegging skriver planavdelingen selv kapitlet om plan i embetsoppdraget.²⁸⁵

Ifølge Miljøverndepartementet er det få samordningsproblemer internt i departementet når det gjelder å gi signaler til plansystemet. Departementet påpeker at det er et tett samarbeid mellom naturforvaltningsavdelingen og planavdelingen i utarbeidelsen av styringssignalene på planområdet. Planavdelingen skriver blant annet innspillet til Fornyings- og administrasjonsdepartementets proposisjon i samarbeid med naturforvaltningsavdelingen og utformer tekst til tildelingsbrev og embetsoppdrag.²⁸⁶

Miljøverndepartementets planavdeling påpeker imidlertid at det kan være en utfordring å sikre at de andre avdelingene vektlegger planlegging som virkemiddel i styringsdialogen med direktoratene. Til tross for bred enighet i departementet om at planlegging er et viktig virkemiddel, opplever avdelingen at planperspektivet lett blir nedpriortert i forhold til de konkrete sektoransvarsområdene når ressurser og oppgaver skal fordeles.²⁸⁷

281) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

282) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

283) Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

284) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

285) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

286) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

287) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

Direktoratet for naturforvaltning gir uttrykk for at naturforvaltningsavdelingen ikke bruker mulighetene i plan- og bygningsloven fullt ut som verktøy for å nå naturforvaltningens mål, for eksempel når det gjelder ivaretagelse av biologisk mangfold. Direktoratet mottar blant annet få planoppgaver fra naturforvaltningsavdelingen der arbeidet er knyttet opp mot bruken av plan- og bygningsloven.²⁸⁸

Det er Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn som utformer embetsoppdraget til fylkesmennene på sine ansvarsområder, og det er planavdelingen i samråd med naturforvaltningsavdelingen i Miljøverndepartementet som utformer embetsoppdraget på planområdet. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er det mangelfull samordning av kravene innenfor miljø og planlegging som sendes til fylkesmannsembetene gjennom embetsoppdraget. Direktoratet for naturforvaltning påpeker at naturforvaltningsavdelingen formidler mange detaljerte resultatkrav, mens planavdelingen i Miljøverndepartementet formidler mer overordnede systemkrav til fylkesmannsembetene på planområdet. Ifølge direktoratet kan det stilles spørsmål ved om disse kravene er tilstrekkelig samordnet, slik at plansystemet kan bidra til å nå Miljøverndepartementets miljømål.²⁸⁹

Utfordringer knyttet til å samordne styringssignalene som sendes til fylkesmannsembetene innenfor henholdsvis miljøområdet og regional planlegging, framkommer også i spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene. Flere av respondentene påpeker at styringsdialogen mellom fylkesmannsembetene og Miljøverndepartementet svekkes som følge av at myndigheten på resultatområde 9 *”Regional planlegging”* ligger i Miljøverndepartementet, mens den formelle styringsdialogen ivaretas av Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn. Det vises til at arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i liten grad vektlegges i styringsdialogen mellom miljødirektoratene og fylkesmannsembetene, og at den direkte dialogen med departementet om dette temaet er lite systematisert og først og fremst knyttet til enkeltsaker (innsigelsaker).²⁹⁰

Ett fylkesmannsembete uttrykker følgende: *”Embetsoppdraget under resultatområde 9 ’Regional planlegging’ er veldig generelt. [...] Det er med andre ord ingen spesifikke krav med hensyn til hva som skal gjennomføres. For eksempel er rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging ikke eksplisitt nevnt, men det er tatt inn noen formuleringer om prinsipper for by og tettstedsutvikling. Dette inntrykket blir forsterket når en ser hvor konkrete og detaljerte direktoratene er på andre områder i embetsoppdraget.”*²⁹¹

Ifølge Miljøverndepartementet får imidlertid fylkesmannsembetene gjennom embetsoppdraget klare signaler når det gjelder arealpolitikken. Miljøverndepartementet mener derfor at det er tydelig hvilke rammer fylkesmannsembetene kan operere ut fra i den nasjonale politikken.²⁹²

Direktoratet for naturforvaltning viser til at Miljøverndepartementet den siste tiden har etablert to nye samarbeidskanaler som skal ivareta oppfølgingen av planleggingen i fylkeskommunene og kommunene. Dette er to årlige nettverkskonferanser: én om regional planlegging og én om kommunal planlegging. En forskjell fra tidligere er at kommunikasjonen nå skjer utenom direktoratene. Dette innebærer at naturforvaltningsavdelingen har styringsdialog med Direktoratet for naturforvaltning, mens planavdelingen i hovedsak har direkte kontakt med fylkeskommunen utenom Direktoratet for naturforvaltning. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning medfører dagens situasjon at miljøforvaltningen totalt sett ikke i tilstrekkelig grad får formidlet de miljøhensynene som fylkesmannen og fylkeskommunen bør påse at kommunenes og sektorens arealplanlegging ivaretar.²⁹³

Samarbeid mellom direktoratene

Miljøverndepartementet opplyser at Riksantikvaren, Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning i liten grad samarbeider i plansaker, og at det er behov for bedre samarbeid mellom miljødirektoratene. Ifølge departementet kan det for eksempel variere noe hva de enkelte direktoratene vektlegger på plansiden, noe som i visse sammenhenger kan skape pro-

288) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

289) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

290) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

291) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.

292) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

293) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

blemer så lenge det ikke finnes én operativ ytre etat som har et samlende planansvar.²⁹⁴

Ifølge Miljøverndepartementet har det tidligere vært større grad av samordning mellom direktoratene overfor fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og andre sektors direktorater. Blant annet fantes et såkalt 3D-samarbeid (tre direktorater) mellom direktoratene som, ifølge departementet, bidro til at direktoratene i større grad utvekslet informasjon, etablerte nettverk, samarbeidet, så oppgavene i sammenheng og koordinerte seg innenfor planområdet. Ifølge departementet førte samarbeidet til at direktoratene hadde et høyere aktivitetsnivå på planområdet, og muligens også at de foretok mer helhetlige vurderinger av de ulike problemstillingene som knytter seg til forurensning, bevaring av naturområder, kulturminnehensyn osv.²⁹⁵

Både Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn gir uttrykk for at det i dag er for lite samarbeid mellom miljødirektoratene, noe som blant annet kan svekke ivaretagelsen av nasjonale miljømål i den kommunale planleggingen. Direktoratet for naturforvaltning påpeker at en mer organisert form for samarbeid, som for eksempel 3D-samarbeidet, gir mulighet for større grad av samordning på ulike nivåer og mer helhetlig arbeid med de overordnede miljømålene. 3D-samarbeidet førte slik sett til mindre sektorisering i miljøforvaltningen.²⁹⁶ Riksantikvaren påpeker at 3D-samarbeidet var nyttig fordi det førte til bedre samhandling regionalt. Samarbeidet var blant annet med på å sikre at fylkesmannsembetene og fylkeskommunene mottok lik informasjon om arealplanlegging. Samarbeidet fungerte også som en arena for å diskutere og sikre helhetlige miljøhensyn.²⁹⁷

Statens forurensningstilsyn påpeker at det hadde vært en fordel dersom miljødirektoratene kunne opptre mer samordnet overfor for eksempel samferdselsmyndighetene. Ifølge Statens forurensningstilsyn ville dette blant annet gjort det enklere for samferdselsmyndighetene å forholde

seg til miljødirektoratene, ettersom miljødirektoratene ikke alltid er enige om hvilke løsninger som er mest hensiktsmessige. Statens forurensningstilsyn påpeker at det i dag ikke avsettes verken tid eller ressurser til en slik koordinering mellom direktoratene, og at det derfor er Miljøverndepartementet som må foreta avvegninger og finne løsninger der det er kryssende interesser mellom miljødirektoratene.²⁹⁸

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn var det tidligere også mer samarbeid mellom miljødirektoratene og *andre* direktorater. Det var blant annet mer kontakt mellom miljødirektoratene og Vegdirektoratet om samordnet areal- og transportplanlegging. I senere tid har det ikke vært avsatt ressurser til å følge opp et slikt arbeid i samme grad som tidligere.²⁹⁹ Samferdselsdepartementet uttrykker at miljødirektoratene mangler noe plankompetanse, ettersom planlegging ikke har vært en primær oppgave for miljødirektoratene de senere årene. Departementet påpeker at Statens forurensningstilsyn i en periode hadde god plankompetanse, og det var et godt samarbeid med samferdselssektoren om de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Dette samarbeidet er imidlertid avsluttet, ettersom Statens forurensningstilsyn ikke har ansvar for området lenger.³⁰⁰

Direktoratenes rolle i den fylkeskommunale og kommunale arealplanleggingen

Miljøverndepartementet opplyser at planavdelingen har direktoratsfunksjon på planområdet. Miljødirektoratene er først og fremst fagdirektorater på miljøområdet, og deres oppgaver innenfor planlegging er stort sett begrenset til å bidra til at deres faginteresser blir ivarettatt i regionale og kommunale planer. Ettersom det ikke er etablert et eget plandirektorat, benytter imidlertid planavdelingen også miljødirektoratene til å utføre enkelte planleggingsoppgaver.³⁰¹

Direktoratet for naturforvaltning har i perioder mottatt flere oppgaver fra planavdelingen, men omfanget har variert over tid. Riksantikvaren

294) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

295) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. og 20. oktober 2006.

296) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

297) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

298) Riksrevisjonens intervju med Statens forurensningstilsyn 28. september 2006.

299) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006 og med Statens forurensningstilsyn 28. september 2006.

300) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006.

301) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

benyttes til å løse oppgaver innenfor by- og tettstedsutvikling, blant annet i tettstedsprogrammet, hvor de har hatt mange oppgaver, også overfor kommuner og andre direktorater. Riksantikvarens oppfølging på dette området omfatter ikke samordnet areal- og transportplanlegging. Statens forurensningstilsyn har i perioder jobbet noe med utvikling av transportsiden innenfor planleggingen, men de siste årene har det ikke vært ressurser til dette. Planavdelingen har derfor for tiden lite direkte samarbeid med Statens forurensningstilsyn. Miljøverndepartementet påpeker at arealplanlegging generelt har vært lite vektlagt i forbindelse med forurensningsproblematikk, bortsett fra når det gjelder støy.³⁰²

Både Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn gir uttrykk for at aktiviteten knyttet til den regionale og kommunale arealplanleggingen er blitt redusert siden 2001.³⁰³ Ifølge Miljøverndepartementet har departementets bruk av Direktoratet for naturforvaltning vært mest stabil (innenfor planlegging), ettersom planavdelingen alltid har hatt en portefølje overfor Direktoratet for naturforvaltning. Departementet påpeker at planavdelingen og Direktoratet for naturforvaltning samarbeider innenfor flere områder, og at plan- og bygningsloven er helt sentral i arbeidet for å nå de målene som knytter seg til ulike naturforvaltningsområder.³⁰⁴

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning har direktoratet, som følge av den reduserte aktiviteten knyttet til området plan, blitt pålagt betydelige nedprioriteringer av sine planoppgaver etter 2001. Direktoratet ser ikke at disse oppgavene blir løst andre steder i forvaltningen. Direktoratet opplyser at aktivitetsnivå innenfor arealplanlegging er redusert med om lag to tredjedeler som følge av nedbemanning i antall stillinger knyttet til planarbeid.

Direktoratets ansvar og initiativ innenfor regional planlegging er blitt redusert,³⁰⁵ noe som har ført til at direktoratet ikke lenger ser på seg selv

som en pådriver i forvaltningens arealplanleggingsarbeid. Dette til tross for at direktoratet mener arealplanlegging er et meget viktig virkemiddel for å nå de nasjonale miljømålene som det har ansvar for (biologisk mangfold, landskap og friluftsliv). Direktoratet er blitt pålagt å nedprioritere arbeidet med veiledning av fylkesmenenes miljøvernnavdelinger. Direktoratet for naturforvaltning har også fått en mindre sentral rolle i Miljøverndepartementets behandling av innsigelsessaker og mener dette medvirker til en systematisk underrepresentasjon av miljøinteresser i plansaker som går til departementet.³⁰⁶

Også Statens forurensningstilsyn påpeker at de i senere tid har fått en mindre sentral rolle i forbindelse med planarbeidet og planvurderinger. Statens forurensningstilsyns planarbeid ble i 2003 flyttet til departementet.³⁰⁷

Direktoratenes begrensede rolle i arealplanarbeidet kommer også til uttrykk i spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene. Det påpekes blant annet at både Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn er sektororienterte og i for liten grad fokuserer på plan- og bygningsloven og arealplanlegging som verktøy i miljøpolitikken.³⁰⁸ Ett fylkesmannsembete uttrykker dette på følgende måte: *”Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn er i liten grad opptatt av arealplanlegging, verken som verktøy eller som prosess. Fra fylkesmannsembetenes side er det ønskelig at Direktoratet for naturforvaltning i større grad skal fokusere på arealpolitikken som en overbygning for alt miljøvernarbeid, noe de ikke gjør per i dag. Statens forurensningstilsyn har i enda større grad enn Direktoratet for naturforvaltning vist mangel på forståelse for hvor viktig plan- og bygningsloven er på miljøområdet.”*³⁰⁹

6.1.3 Er ansvars- og samarbeidsforholdene mellom sektorene klare?

Samarbeid mellom statlige myndigheter er viktig for å forhindre at staten gir sprikende signaler til kommunene. Planlovutvalget påpeker at så lenge det ikke skjer en avklaring mellom motstridende statlige synspunkter i viktige planspørsmål, er

302) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

303) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006, med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006 og med Statens forurensningstilsyn 28. september 2006.

304) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

305) Direktoratet viser bl.a. til tildelingsbrevet og resultatområde 9 *”Regional planlegging”*, hvor DN's oppgaver tidligere var å *”videreutvikle”* og *”sørge for”*, mens de i dag består i å *”bistå”* og *”bidra”*.

306) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

307) Riksrevisjonens intervju med Statens forurensningstilsyn 28. september 2006.

308) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

309) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse hos fylkesmannsembetet 23. mai 2006.

det nærmest umulig for kommunene å fullføre planprosessen.³¹⁰

Miljøverndepartementet skal sørge for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp de miljøvernpolitiske målene, nasjonalt og for sektorene.³¹¹ Departementet skal i samarbeid med andre departementer utvikle og formidle nasjonale mål for planlegging i fylker og kommuner.³¹²

Hvordan vurderes samarbeidet mellom sektorene?

I spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene blir det pekt på utfordringer knyttet til å samordne nasjonale interesser i arealplanleggingen innenfor følgende områder:³¹³

- Samordnet areal- og transportplanlegging og jordvern, blant annet som følge av manglende samarbeid og avklaringer mellom Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet
- Arealforvaltning i kystsonen, blant annet som følge av manglende avklaringer mellom Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet
- Vassdragsvern, vindkraft og miljöhensyn, blant annet som følge av manglende samarbeid og avklaringer mellom Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet

Ifølge Miljøverndepartementet har departementets planavdeling løpende kontakt med de fleste aktuelle departementer, men ingen faste, formaliserte møter, bortsett fra med Landbruks- og matdepartementet.³¹⁴ Kontaktmøter om planlegging med Landbruks- og matdepartementet ble tidligere holdt to ganger per år, men de siste par årene har det heller ikke blitt avholdt slike møter.³¹⁵ Både Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at departementene har et godt samarbeid med Miljøverndepartementet innenfor planlegging.³¹⁶

310) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, s. 77.

311) St.meld. nr. 46 (1988–89) og St.meld. nr. 58 (1996–97).

312) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

313) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

314) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

315) Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 5. desember 2006.

316) Riksrevisjonens intervju med Landbruks- og matdepartementet 9. oktober 2006, med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006 og med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006.



Foto: Bård Løken/NN/Samfoto

Ifølge Miljøverndepartementet foregår det imidlertid lite samarbeid eller systematisk informasjonsutveksling mellom departementene for å samordne de styringssignalene som gis til planutøverne på kommunalt og regionalt nivå. Utvekslingen av informasjon om mål og virkemidler skjer i hovedsak mellom ytre etater (fylkesmannsembetene) og de utøvende plannivåene. Eventuelle målkonflikter som ikke løses gjennom regionalt samarbeid, håndteres ved regjeringsbehandling og eventuelt kongelig resolusjon.³¹⁷

Samordnet areal- og transportplanlegging
Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging er ett av områdene hvor spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene indikerer uavklarte spørsmål mellom myndigheter sentralt som gjør det vanskelig å samordne interessene regionalt i den kommunale arealplanleggingen. I undersøkelsen påpekes det blant annet at retningslinjene er vanskelige å følge opp, ettersom de kommer i direkte konflikt med andre viktige statlige politikkområder, spesielt jordvern, og at det derfor er behov for bedre samordning mellom Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet.³¹⁸

Statens vegvesen uttaler at et gjennomgående problem for kollektivsatsingen er at de ulike involverte partene ikke forplikter hverandre til-

317) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

318) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

strekkelig i oppfølgingen av kollektivsatsing, vegnett og fysisk tilpassing.³¹⁹ Én fylkeskommune påpeker at manglende statlig samarbeid og manglende koordinering og helhetstenkning fra statlig hold i areal- og transportpolitikken fører til at kommunene mottar motstridene signaler fra departementene.³²⁰ Ifølge Samferdselsdepartementet er det i praksis fylkesmannsembetene og Statens vegvesen som i de konkrete sakene følger opp rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.³²¹

Arealforvaltning i kystsonen

Spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene indikerer behov for mer samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet om arealplanlegging i kystsonen. Det vises blant annet til at det er uavklarte spørsmål mellom departementene i saker som gjelder lokalisering av oppdrettsanlegg og nasjonale laksefjorder.³²²

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet blir statlige signaler i hovedsak tatt ned i arbeidet med stortingsmeldinger, mens informasjonsutveksling mellom Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet først og fremst skjer gjennom høringer. Det foreligger ellers ingen formaliserte informasjonskanaler mellom de to departementene. Fiskeri- og kystdepartementet ser behov for flere møtepunkter mellom departementene der de kan diskutere samordning av nasjonale mål og signaler i arealplanleggingen. Departementet ser blant annet behov for sterkere samarbeid med Miljøverndepartementet i forbindelse med forvaltningen av 100-metersbeltet og strandlinja. Fiskeri- og kystdepartementet har imidlertid ikke hatt kapasitet til å følge opp henvendelser fra Miljøverndepartementet om etablering av faste møter.³²³

Vassdragsvern, vindkraft og miljøhensyn

I spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene framheves vassdrag, vindkraft og miljøhensyn som områder hvor uavklarte spørsmål mellom myndigheter sentralt gjør det vanskelig å

samordne interessene regionalt i den kommunale arealplanleggingen.³²⁴ Én fylkeskommune uttrykker utfordringen på følgende måte:

”Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet har i liten grad samordnet seg i saker som gjelder vindkraft. I dag er svært mange aktører engasjert på samme tid i disse prosessene uten at det skjer en samordning fra sentralt hold. Den manglende samordningen sentralt får konsekvenser for bl.a. friluftsliv, biologisk mangfold og uberørt natur.”³²⁵

Riksantikvaren uttrykker behov for en arena for dialog med energisektoren, ettersom det er store utfordringer knyttet til vern og bevaring av kulturminner. Dette er en sektor som bruker mye areal, og hvor Riksantikvaren mener at det i liten grad tas hensyn til kultur- og fortidsminner.³²⁶

Et av distriktskontorene til Norges vassdrags- og energidirektorat uttrykker noe av utfordringen på denne måten: *”Miljøverndepartementets signaler vedrørende miljøverdier i vassdrag formidles hovedsakelig via Fylkesmannsembetet og miljøvernavdelingen, uten at de samme signalene formidles direkte til Norges vassdrags- og energidirektorat. Dette fører til at regionkontoret er svært avhengig god dialog med fylkesmannsembetet.”* Regionkontoret uttaler videre at det hadde vært positivt med en mer organisert form for samarbeid mellom statlige regionale planaktører i regionen, blant annet innenfor vassdragsforvaltningen, hvor mange aktører er involvert.³²⁷

Samordning av planlegging etter plan- og bygningsloven og sektorlover

Et hovedformål med planlegging etter plan- og bygningsloven er samordning. Interesser og sektorhensyn peker ofte i forskjellige retninger, og de ulike sektorlovene har forskjellige systemer for planlegging og saksbehandling. I plansaker og enkeltsaker der det trengs tillatelse både etter plan- og bygningsloven og avklaring/tillatelse etter en særlov, kan det derfor oppstå samordningsproblemer. Dette kan blant annet føre til kompliserte planprosesser, unødige saksbehandling og tidsbruk, fastlåste prosesser og uklarheter knyttet til hvilke hensyn som skal veie tyngst

319) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant Statens vegvesens regionkontorer.

320) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

321) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006.

322) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

323) Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006.

324) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

325) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

326) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

327) Riksrevisjonens intervju med Norges vassdrags- og energidirektorats regionkontor 21. juni 2006.

ved målkonflikter. Det er derfor behov for å samordne selve saksbehandlingen og resultatet av planleggingen. Planlovutvalget peker i sin første delrapport på at plan- og bygningsloven i dag ikke virker godt nok som virkemiddel for samordning. Ifølge utvalget må både lovbestemmelser og praksis endres dersom intensjonene med loven skal kunne oppfylles.³²⁸

Ifølge Miljøverndepartementet er det en utfordring å få til et system hvor sektorlover, som har egne planbestemmelser eller konsesjonsbestemmelser som gjelder arealbruk, blir samordnet med plan- og bygningsloven. Ifølge departementet finnes det allerede en rekke samordningsregler for planprosessen som fungerer tilfredsstillende, blant annet innenfor samferdsel, landbruk og kulturvern. Innenfor en del sektorer er samordning imidlertid vanskelig.³²⁹

Samferdselsdepartementet påpeker at flere sektorlover hvor vedtak virker inn på arealbruken, burde vært bedre koordinert med plan- og bygningsloven. Vegloven ble endret på grunn av et ønske om å samordne ulike lover som hadde betydning for arealbruken. Det ble imidlertid ikke foretatt store endringer i andre sektors lover. Det kan være en utfordring når andre sektorlover kommer inn i prosessen etter at vedtak er fattet etter plan- og bygningsloven. Dette kan eksempelvis være en særlov som krever konsesjon (jf. vassdragslovgivningen eller fredning av kulturminner) som kommer som en overraskende innvendinger i sluttfasen av prosessen.³³⁰

To av fire fylkesmannsembeter uttrykker i intervju at det kan være vanskelig å få plan- og bygningsloven til å fungere samordnende overfor

sektorlovene, blant annet fordi kriteriene for vurdering er tydeligere i særlovene enn i plan- og bygningsloven. Miljømålene er også mindre klare og dårligere operasjonalisert enn mange andre sektormål som miljøverdiene må avveges mot i arealplanprosessen.³³¹

Også spørreundersøkelsene blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene indikerer samordningsutfordringer i forvaltningen av sektorlover og plan- og bygningsloven, spesielt nevnes vassdrags- og energilovgivningen, fiskeri- og oppdrettslovgivningen, kulturminneloven, jordloven og skogloven (se tabell 27).

Vassdrags- og energilovgivningen

Vassdrags- og energilovgivningen er det området hvor flest respondenter i fylkesmannsembeter og fylkeskommuner (til sammen 23 av 47 respondenter) påpeker utfordringer i forvaltningen når det gjelder plan- og bygningslovens intensjon om en helhetlig arealplanlegging (se tabell 27). Det vises blant annet til manglende samordning mellom konsesjonslovgivningen og plan- og bygningsloven ved kraftutbygginger, for eksempel vindkraft, og manglende samordning mellom energiloven, vannressursloven og plan- og bygningsloven ved utbygging av vindkraft, kraftlinjer og små-, mini- og mikrokraftverk. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er vannressursloven og energikonsesjonsloven eksempler på sektorregelverk som ikke samsvarer med reglene i plan- og bygningsloven.³³²

Ifølge Olje- og energidepartementet er det en betydelig utfordring at man må klarere et tiltak gjennom plan- og bygningsloven i tillegg til i en konsesjonsbehandling. Departementet mener at konsesjonsprosessen i all hovedsak ivaretar de

Tabell 27 Sektorlover hvor fylkesmannsembetene (FM) og fylkeskommunene (FK) påpeker utfordringer i forvaltningen knyttet til plan- og bygningslovens intensjon om en helhetlig arealplanlegging

Utfordrende forvaltningsområder	Antall respondenter som påpeker utfordringer		
	FM (av totalt 25)	FK (av totalt 22)	Sum
Vassdrags- og energilovgivningen	13	10	23
Kulturminneloven	—	12	12
Fiskeri- og oppdrettslovgivningen	6	5	11
Jordloven (ved fradeling og dispensasjoner)	7	2	9
Skogloven (ved bygging av landbruksveger)	6	3	9

328) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven*.

329) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

330) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006.

331) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.

332) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

samme interessene som plan- og bygningsloven skal ivareta. I dag skal imidlertid disse to systemene brukes parallelt, noe som både er tidkrevende og kan være en ekstra utfordring når prosessene ikke er samordnet tidsmessig. Det pågår imidlertid et arbeid for å samordne og effektivisere prosessene og koordinere planprosess og konsesjonsbehandling.³³³

To fylkesmannsembeter og én fylkeskommune påpeker i intervju at det er uheldig at Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat ikke aksepterer at plan- og bygningsloven brukes som overordnet verktøy for planlegging på deres fagområder. Dette fører til at plan- og bygningsloven ikke benyttes som et virkemiddel for samordning og helhetlig planlegging innenfor Olje- og energidepartementets og Norges vassdrags- og energidirektorats fagområder, blant annet ved konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk, noe som igjen svekker målsettingen om en bærekraftig arealutvikling.³³⁴

Kulturminneloven

Om lag halvparten av respondentene hos fylkeskommunene (12 av 22) påpeker utfordringer i forvaltningen av kulturminneloven knyttet til plan- og bygningslovens intensjon om en helhetlig arealplanlegging (se tabell 17). Det vises blant annet til behov for bedre harmonisering mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven når det gjelder tidsfrister og dispensasjonssaker.³³⁵

Miljøverndepartementet mener plan- og bygningsloven og kulturminneloven er relativt godt tilpasset, og at saksbehandlingen etter begge lovverkene stort sett går greit i planprosessene. Det påpekes imidlertid at det er ulike tidsfrister i plan- og bygningsloven og kulturminneloven, noe som kan føre til irritasjon blant utbyggere. Det kan være problematisk å inkludere kulturminneinteresser på et tidlig nok tidspunkt i planprosessen. Departementet viser også til den siste kulturminnemeldingen, der det blir tatt til orde for at det ved frigivelse av automatisk fredede kulturminner skal legges til rette for raskere, likeartede og mer forutsigbare prosesser.³³⁶

Lokale og regionale kulturminner skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven. Ifølge Riksantikvaren blir imidlertid ikke disse kulturminnene i tilstrekkelig grad ivaretatt i dag, i og med at plan- og bygningsloven i liten grad er brukt som virkemiddel for å verne kulturminner. Miljøverndepartementet har derfor bedt Riksantikvaren om å vurdere hvordan vern etter plan- og bygningsloven kan brukes mer aktivt.³³⁷

Fiskeri- og oppdrettslovgivningen

I spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene framhever til sammen 11 av respondentene fiskerilovgivning og oppdrettsloven som eksempler på sektorlover hvor det er utfordringer i forvaltningen på grunn av plan- og bygningslovens intensjon om en helhetlig arealplanlegging (se tabell 17).³³⁸ I intervjuene med fylkesmannsembeter og fylkeskommuner påpekes det at fiskerimyndighetene har vanskelig for å akseptere at det er plan- og bygningsloven som regulerer arealsaker, herunder plassering av oppdrettsanlegg, og ikke sektorlover, som oppdrettsloven. Det vises også til at intensjonene i disse sektorlovene ikke alltid er i tråd med kommunenes ønsker for den helhetlige planleggingen i kommunen, noe som blant annet har ført til konflikter mellom fiskerimyndighetene og kommunene.³³⁹

Én kommune beskriver utfordringen på denne måten: *”Kommunen ønsker en samordnet arealplan, der en ser sjø- og landområdene i sammenheng. Det viste seg etter hvert at dette var en større utfordring enn en først tenkte seg, i og med at det oppstod en konflikt med Fiskeridirektoratet. Bakgrunnen for konflikten var at kommunen ønsket å fjerne noen av sjøområdene avsatt til oppdrett. Dette ønsket ikke Fiskeridirektoratet. Kommunen har derfor valgt ikke å ta inn sjøområder i forbindelse med rulling av arealplanen.”*³⁴⁰

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet er dagens plan- og bygningslov ikke utarbeidet for å ivareta planlegging i sjøen. Dagens plan- og bygningslov gir for eksempel ikke de samme mulig-

333) Riksrevisjonens intervju med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006.

334) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.

335) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

336) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

337) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

338) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.

339) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.

340) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

heter gjennom kommuneplanen til å differensiere arealbruken og fastsette bestemmelser til sjøs som man kan på land. I sjøen kan det kun fastsettes ulike arealbrukskategorier som ikke kan differensieres i underformål. Departementet mener at det er behov for at plan- og bygningsloven tilpasses arealplanlegging i sjøen.³⁴¹

Jordloven

Respondentene i spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene framhever også jordloven som en sektorlov hvor det er utfordringer i forvaltningen på grunn av plan- og bygningslovens intensjon om en helhetlig arealplanlegging. Det vises blant annet til at det er utfordringer knyttet til behandlingen av klagesaker som dreier seg om fradeling etter jordloven, og der det også er behov for dispensasjon etter plan- og bygningsloven.³⁴²

Ett fylkesmannsembete uttaler følgende:

*”Kommunene har fått delegert myndighet i særlover, noe som har gitt ny praksis når det gjelder fradeling etter jordloven. Det har blitt fast praksis å innvilge dispensasjoner ved fradeling på denne måten.”*³⁴³

Skogloven

Spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene indikerer også utfordringer i samordningen mellom skogloven og plan- og bygningsloven i tilknytning til bygging av landbruksveger med hjemmel i skogloven.

Ett fylkesmannsembete beskriver utfordringen på følgende måte: *”Landbruksveger er Landbruks- og matdepartementets ansvar. Kommunene styrer saksbehandlingen med det resultat at det er gjort mange inngrep i sårbare områder. Det er en stor utfordring at utbyggingen ikke skjer i samsvar med plan- og bygningsloven.”*³⁴⁴

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er landbruksvegforskriften et eksempel på et sektorregelverk som ikke samsvarer med reglene i plan- og bygningsloven, og som bidrar til at sektorinteressene ofte går foran miljøhensyn.³⁴⁵

341) Riksrevisjonens intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 6. oktober 2006.

342) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembeter og fylkeskommuner 2006.

343) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

344) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

345) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

6.1.4 Samordning gjennom planlegging på fylkesnivået

Den regionale planleggingen³⁴⁶ er viktig for å samordne statlige, fylkeskommunale og kommunale planer og vedtak, og for å samordne de forskjellige sektormyndighetenes planer.

Innenfor plan- og bygningsloven er planlegging på det regionale nivået i dag først og fremst fylkesplanleggingen.³⁴⁷ Fylkesplanleggingen skal fungere som en operasjonalisering av nasjonal politikk, og som virkemiddel for oppfølging av kommunene. Fylkeskommunen har i oppgave å samordne de nasjonale interesser i et regionalt perspektiv og nedfelle det i fylkesplanen, slik at kommunene får klare rammer for sin arealplanlegging. Fylkeskommunen kan også utarbeide fylkesdelplaner for bestemte temaer eller geografisk avgrensede områder. Fylkesplaner vedtas av Kongen i statsråd, og fylkesdelplaner skal godkjennes av Miljøverndepartementet.³⁴⁸ De er retningssigende for kommunal og statlig virksomhet i fylket.

Planlovutvalget påpeker i sin første delrapport at dagens regionale planlegging hittil ikke har vært et felles politisk utviklingsverktøy, slik det opprinnelig var forutsatt. Det er generelt svak oppslutning om regional planlegging, og antallet planprosesser og samarbeidsarenaer er stort, både internt på regionalt nivå og i sum på alle tre nivåer.³⁴⁹

Bruk av fylkesplaner og fylkesdelplaner som virkemiddel i arealplanleggingen

I spørreundersøkelsene blant fylkeskommuner og fylkesmannsembeter blir det pekt på svakheter ved fylkesplanlegging som virkemiddel i arealplanleggingen.³⁵⁰ Figur 25 viser fylkeskommunenes vurdering av i hvilken grad fylkesplaner og fylkesdelplaner er hensiktsmessige virkemidler for den kommunale arealplanleggingen.

346) Med regional planlegging forstås planlegging for deler av landet over kommunegrensene. Begrepet omfatter interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivået og planlegging på tvers av fylkesgrenser.

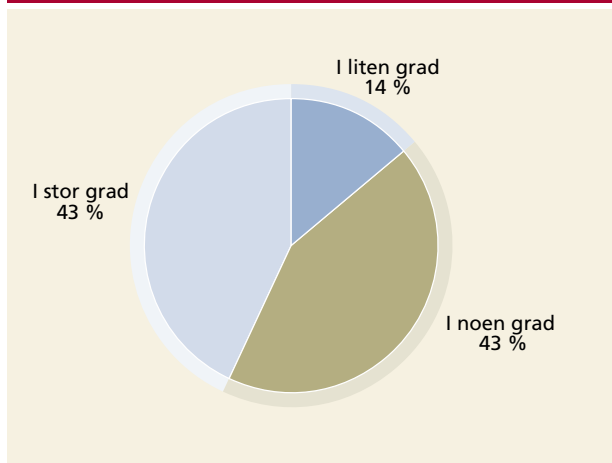
347) NOU 2003: 14 *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven* (s. 142).

348) Dersom det er uenighet mellom departementene i forbindelse med godkjenning av fylkesdelplaner, skal også disse vedtas av Kongen i statsråd.

349) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven*.

350) Riksrevisjonens spørreundersøkelser blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene 2006.

Figur 25 Fylkeskommunenes vurdering av i hvilken grad fylkesplaner og fylkesdelplaner er hensiktsmessige virkemidler for den kommunale arealplanleggingen



Som figur 25 viser, vurderer noe under halvparten av respondentene (43 prosent) at fylkesplaner og fylkesdelplaner *i stor grad* er hensiktsmessige virkemidler i den kommunale arealplanleggingen, mens noe over halvparten av respondentene (57 prosent) mener fylkesplaner og fylkesdelplaner kun *i noen grad* eller *i liten grad* er hensiktsmessige virkemidler i den kommunale arealplanleggingen.

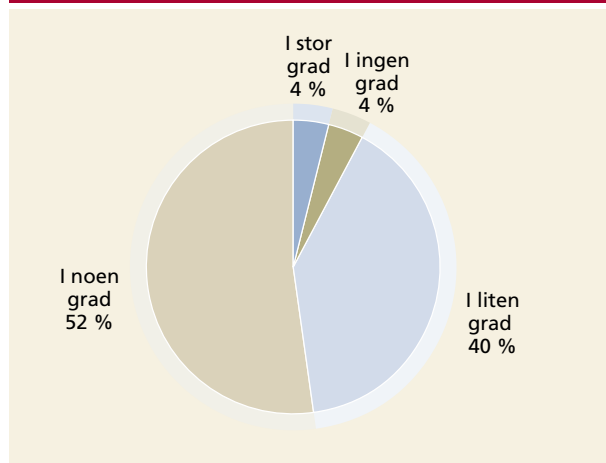
I kommentarene til spørreundersøkelsen påpeker fylkeskommunene blant annet at dersom fylkesplanen konkretiseres og målrettes mot areal, kan den være et godt virkemiddel for samordning og forutsigbarhet i arealplanleggingen, men at dette ikke er tilfellet i dag. Det vises til at enkelte fylkesdelplaner fungerer godt fordi de er mer konkrete og handlingsrettede. Det ses også som et problem at fylkesplanene er lite forpliktende for alle parter.

Videre viser spørreundersøkelsen at om lag halvparten av respondentene hos fylkeskommunene og fylkesmannsembetene (hhv. 10 og 9 av 20 respondenter) mener Miljøverndepartementets oppfølging av fylkesplanleggingen er *lite tilfredsstillende*. En fjerdedel av respondentene (5 av 20 respondenter hos begge) mener oppfølgingen er *noe tilfredsstillende*, og om lag like mange (hhv. 5 og 6 av 20 respondenter) mener departementets oppfølging er *tilfredsstillende*.

Spørreundersøkelsen viser at få fylkesmannsembeter mener fylkesplaner og fylkesdelplaner blir aktivt brukt til å løse regionale utfordringer i den kommunale arealplanleggingen.³⁵¹ Som Figur 26 over viser, oppgir om lag halvparten av respon-

351) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

Figur 26 Fylkesmannsembetenes vurdering av i hvilken grad fylkesplaner og fylkesdelplaner blir brukt til å løse regionale utfordringer i den kommunale arealplanleggingen



dentene hos fylkesmannsembetene (52 prosent) at fylkesplaner og fylkesdelplaner kun *i noen grad* brukes til å løse regionale utfordringer, mens nesten like mange (44 prosent) mener at planene brukes *i liten* eller *ingen grad*.

I kommentarene fra fylkesmannsembetene påpekes det blant annet at fylkesplanleggingen har liten status og få virkemidler, at den *i liten grad* vektlegges i styringsdokumentene fra departementet (for eksempel i tildelingsbrev), og at godkjenningsordningen oftest tar lang tid. Ett embe- te uttaler at *"innsigelsesavgjørelser som ikke støtter fylkesplanen, svekker den vesentlig, kanskje mer enn hva Miljøverndepartementet tror"*. Om lag to tredjedeler (64 prosent) av respondentene hos fylkesmannsembetene oppgir at de *i noen* eller *i liten grad* deltar i fylkesplanleggingen.

Indikasjonene på at fylkesplanleggingen ikke fungerer hensiktsmessig som virkemiddel i arealplanleggingen, blant annet som følge av at planene er for generelle og mangler status og myndighet, bekreftes i intervjuer med fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, kommuner og sektordepartementer.³⁵²

Sentral godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner

I spørreundersøkelsen blant fylkeskommunene og i intervjuene med departementer og fylkeskommuner påpekes svakheter ved Miljøverndepartementets godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner. Aktørene viser blant annet til at den sentrale godkjenningen tar for lang tid, og at arbeidet med fylkesplanleggingen er for lavt pri-

352) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene. Intervju med Landbruks- og matdepartementet 9. oktober 2006 og med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006. Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

oritert i de andre departementene.³⁵³ Planlovutvalget kom til samme konklusjon i sin første delutredning i 2001.³⁵⁴

Miljøverndepartementet påpeker at erfaringer kan tyde på at departementet selv ikke har nok tyngde til å sikre at statlige sektorer deltar forpliktende i fylkesplanleggingen.³⁵⁵ Dette bekrefte i intervju med Samferdselsdepartementet, som blant annet påpeker at de andre departementene ikke ser ut til å prioritere fylkesplanleggingen, og Olje- og energidepartementet, som uttaler at fylkesplanene oppleves som lite relevante, og at fylkesplanarbeidet derfor nedprioriteres.³⁵⁶ Ifølge Landbruks- og matdepartementet skyldes lang saksbehandlingstid også manglende kapasitet hos Miljøverndepartementet.³⁵⁷

Ifølge Samferdselsdepartementet er en forutsigbar og koordinert statlig holdning til oppfølgingen av fylkesplanene i de fleste tilfeller avgjørende for å få gjennomført målsettingene med planen.³⁵⁸ Også intervjuer med fylkeskommuner indikerer at problemene i godkjenningssprosessen bidrar til å svekke fylkesplanenes legitimitet som verktøy i arealplanleggingen.³⁵⁹

6.2 Informasjonsformidling, veiledning og opplæring

Miljøverndepartementet har ansvar for å klargjøre og formidle de nasjonale målene og interessene som det er særlig viktig at den regionale planleggingen ivaretar. Det er framhevet at det skal legges vekt på å formidle de nasjonale miljømålene og prioriteringene på en klar og entydig måte.³⁶⁰ I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) peker komiteen på at mer delegering av ansvar til kommunene øker behovet for tyde-

lige statlige signaler til kommunene om nasjonale føringer i arealpolitikken.³⁶¹

Miljøverndepartementet skal også sikre riktig bruk av lov og plansystem gjennom veiledning og opplæring. Departementet har ansvaret for å gjøre kommunene i stand til å utføre sine oppgaver på miljøvernområdet og skal bidra til en styrking av det kommunale miljøvernet ved å utvikle støttefunksjoner på regionalt og nasjonalt nivå.³⁶²

6.2.1 Retningslinjer og veiledningsmaterieil

For å klargjøre og formidle statlige signaler til fylker og kommuner kan Miljøverndepartementet blant annet utarbeide retningslinjer, styringsbrev, rundskriv og veiledere. Departementet har spesielt benyttet rundskriv og veiledningsmaterieil ved formidling av signaler om kommunal arealplanlegging.

I intervjuene med kommuner, fylkesmannsbebet og fylkeskommuner påpekes det at Miljøverndepartementets veiledningsmaterieil generelt er nyttig og av god kvalitet, men at det er visse svakheter knyttet til oppdatering av både retningslinjer og veiledningsmaterieil til bruk i planleggingen.³⁶³

I spørreundersøkelsen rapporterer fylkesmannsbebetene og fylkeskommunene at det er behov for tydeligere nasjonale retningslinjer, signaler eller veiledere i den kommunale arealplanleggingen innenfor de fleste områder hvor det allerede er utgitt ulike typer materieil. Blant områdene som framheves, er strandsonen og 100-metersbeltet langs sjø, vann og vassdrag, samordnet areal- og transportplanlegging, vindkraft, store sammenhengende natur- og friluftsområder, kultur- og fortidsminnevern, laksefjorder og oppdrettsvirksomhet og kjøpesentre (se tabell 28). I tillegg nevnes en rekke andre områder, herunder jordvern, biologisk mangfold, landskap, kulturlandskap, ulovlig bygging, randsoneproblematikk rundt naturreservat/nasjonalpark, fritidshus i fjellet, støy og klargjøring av dispensasjonsgrunn etter plan- og bygningsloven.³⁶⁴

353) Riksrevisjonens intervju med Landbruks- og matdepartementet 9. oktober 2006 og med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006. Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

354) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* (s. 149).

355) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

356) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006 og med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006.

357) Riksrevisjonens intervju med Landbruks- og matdepartementet 9. oktober 2006.

358) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006.

359) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

360) St.meld. nr. 58 (1997–97).

361) Innst. S. nr. 228 (2004–2005) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om miljøvernpolitikk om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

362) St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt*.

363) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsbebetene.

364) Riksrevisjonens spørreundersøkelser blant fylkesmannsbebetene og fylkeskommunene 2006.

Tabell 28 Områder hvor fylkesmannsembetene (FM) og fylkeskommunene (FK) mener det er behov for tydeligere nasjonale retningslinjer, signaler eller veiledere i den kommunale arealplanleggingen

Områder med behov	Antall respondenter som påpeker behov		
	FM (av totalt 25)	FK (av totalt 22)	Sum
Strandsonen langs sjø, vann og vassdrag	14	3	17
Samordnet areal- og transportplanlegging	5	5	10
Vindkraft	3	3	6
Store sammenhengende natur- og friluftsområder / inngrepsfrie naturområder	6	–	6
Kultur- og fortidsminnevern	1	5	6
Laksefjorder og oppdrettsvirksomhet	5	–	5
Kjøpesentre	2	2	4

Som tabell 28 viser, er strandsonen det området hvor flest fylkesmannsembeter (14 av 25 respondenter) ser behov for tydeligere nasjonale retningslinjer, signaler eller veiledere. I kommentarer til spørreundersøkelsen uttrykker fylkesmannsembetene blant annet behov for en konkretisering og fornying av føringer for byggetiltak i standsonen, også i innlandet. Én fylkeskommune påpeker at det burde være et sterkere søkelys på differensiering av politikken i strandområder, både etter områdenes arealkvalitet og etter utbyggingspress.

Behovet for oppdatering og konkretisering av retningslinjer og veiledningsmateriell til bruk i arealplanleggingen bekreftes i intervjuene med fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner.³⁶⁵ Ett fylkesmannsembete uttrykker utfordringen på følgende måte:

*”Det oppleves som et problem at signaler om prioriteringer blir forelda og dermed uklare. Dette gjelder blant annet de nasjonale målene for strandsonen. Selv om det har kommet nyere signaler, kan de nasjonale målene oppleves som noe uklare. Det er gått lang tid siden forrige stortingsmelding som sammenstilte ulike mål og verdier i arealpolitikken. En av utfordringene er at det er mange og spredte miljømål. Arealmeldingen og rikspolitiske retningslinjer burde derfor revideres og fornyes med ikke altfor lange mellomrom.”*³⁶⁶

Også Direktoratet for naturforvaltning mener at det er behov for å utarbeide oppdatert veiledningsmateriell for å sikre en bedre ivaretagelse av nasjonale miljømål i den kommunale planleg-

gingen. Direktoratet påpeker at en hovedutfordring i fylkesmannsembetenes oppfølging av den kommunale planleggingen er at embetene mangler oppdatert veiledning fra Direktoratet for naturforvaltning og andre miljødirektorater.³⁶⁷

I intervjuene med kommunene pekes det på at det kan være vanskelig og tidkrevende å holde seg oppdatert på Miljøverndepartementets veiledningsmateriell, blant annet fordi det ikke finnes en samlet oversikt over tilgjengelig materiell på Internett, og fordi veilederne er splittet på ulike fagområder.³⁶⁸ Videre anses det som uheldig at endringene i plansystemet skjer gradvis over tid og ikke gjennom en helhetlig oppdatering. Én kommune uttrykker utfordringen slik:

*”Når det gjelder revisjon av plan- og bygningsloven, skjer endringer gjennom små revideringer av loven og ikke en helhetlig gjennomgang. Det blir orientert om endringene i rundskriv til kommunene. Dette er en lite heldig praksis med en slik stegvis endring som det er krevende for en liten kommune å følge med på. Det blir vanskelig å få med seg alle endringer, og det er fort gjort å gå glipp av vesentlige endringer. Det hadde vært ønskelig med en helhetlig revidert lov med en samlet veileder.”*³⁶⁹

Miljøverndepartementet påpeker at det i løpet av de siste to årene er gjort endringer med hensyn til tilgjengeliggjøringen av departementets veiledningsmateriell, og at det nå blir gitt samlede oversikter over gjeldene materiell på departementets hjemmesider. Departementet framhever

365) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

366) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

367) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

368) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

369) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse i kommunene.

at det arbeider med løpende oppdatering og komplettering av den nettbaserte veiledningen.³⁷⁰

Rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser

I henhold til plan- og bygningsloven kan regjeringen gi både retningslinjer og bindende bestemmelser som setter skranker for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging eller pålegger dem å ta opp bestemte temaer i planene (dvs. *rikspolitiske retningslinjer* og *rikspolitiske bestemmelser*). Per 1. januar 2007 er til sammen fem rikspolitiske retningslinjer og to rikspolitiske bestemmelser vedtatt og trådt i kraft (se boks 7).

Boks 7 Oversikt over rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser per 1.1.2007

Rikspolitiske retningslinjer:

- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, 1989
- Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjord-regionen, 1993
- Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, 1993
- Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i forbindelse med hovedflyplass, Gardermoen, Akershus, 1994
- Forskrift³⁷¹ om rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag, 1994

Rikspolitiske bestemmelser:

- Forskrift om rikspolitiske regler i medhald av plan- og bygningslova, Sunndalen, Erdalen og Bødalen, Stryn kommune, Sogn og Fjordane, 1991
- Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, vedtatt 1999 og trådt ut av kraft 2004

Ifølge Miljøverndepartementet er det ikke foretatt noen helhetlig vurdering av hvilke områder det er behov for å utvikle rikspolitiske retningslinjer på, og det finnes ikke noen overordnet strategi for i hvilke tilfeller man vil bruke rikspolitiske retningslinjer. Departementet uttaler at utformingen av rikspolitiske retningslinjer har vært preget av de problemstillingene som var mest aktuelle på den tiden retningslinjene ble utarbeidet.³⁷²

370) Brev fra Miljøverndepartementet 30. april 2007.

371) Ifølge Planlovutvalget (jf. NOU 2002: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*) kan betegnelsen "forskrift" her sies å være symptomatisk for den usikkerheten som har rådet rundt retningslinjenes rettslige karakter og status.

372) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

Planlovutvalget påpeker i sin første rapport at rikspolitiske retningslinjer bare er benyttet i noen få tilfeller, og at det ofte knytter seg uklårheter til innholdet og den rettslige betydningen. Utvalget mener dette virkemidlet må utvikles og anvendes i større utstrekning, at retningslinjene bør være innholdsmessig klarere, og at det må åpnes for å gjøre dem bindende for kommunene.³⁷³

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging trådte i kraft i 1993.

Som det går fram av tabell 28 over, er samordnet areal- og transportplanlegging et område hvor både fylkesmannsembeter og fylkeskommuner mener det er behov for å formulere tydeligere nasjonale retningslinjer, signaler eller veiledere i den kommunale arealplanleggingen. I intervjuene påpekes det blant annet at de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging oppleves som foreldede og uklare, og at det er behov for bedre oppfølging av disse fra sentralt hold. Blant annet er det ønske om en mer aktiv veiledning fra Miljøverndepartementet, for eksempel med prinsipielle avklaringer om hvilke krav som kan stilles.³⁷⁴

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig kjøpesenterstopp

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig kjøpesenterstopp trådte ut av kraft i 2004. I brev fra Miljøverndepartementet til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene understrekes det at politikken som lå til grunn for bestemmelsene, skal ligge fast, og at bestemmelsene skal erstattes av vedtatte fylkes(del)planer med retningslinjer for lokalisering av handel og andre servicefunksjoner. Nye planer om kjøpesentretableringer som er i strid med gjeldende fylkes(del)plan, gir grunnlag for innsigelse fra fylkesmannen, andre berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og nabokommuner.³⁷⁵

Både spørreundersøkelsen (se tabell 28) og intervjuene med fylkesmannsembeter og fylkeskommuner indikerer imidlertid behov for mer

373) NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

374) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

375) Brev fra Miljøverndepartementet til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter 1. november 2004: "Fylkesplaner avløser kjøpesenterstoppen – politikken ligger fast".

veiledning og retningslinjer fra Miljøvern-departementet i saker som angår senterstruktur etter at de rikspolitiske bestemmelsene ble opphevet. Det påpekes blant annet at fylkesdelplaner ikke gir en like sterk hjemmel for å stoppe kjøpesenter som rikspolitiske bestemmelser, og at det har oppstått et slags ”vakuum” etter at bestemmelsene ble opphevet, i påvente av nye føringer fra departementet.³⁷⁶

Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag
I spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene og fylkeskommunene uttrykkes det behov for tydeligere retningslinjer i vassdragsforvaltningen, spesielt når det gjelder vassdragenes strandsoner (se tabell 28).

Ifølge Olje- og energidepartementet bruker kommunene i liten grad de rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag i planleggingen, blant annet på grunn av ressursmangel og manglende oppdaterte kartlegginger. Det er blant annet en utfordring i at verneverdiene kan ha forandret seg og eventuelt blitt reduserte etter at vassdraget ble vernet. Olje- og energidepartementet mener derfor at Miljøverndepartementet burde gå gjennom dette området for å få til en bedre forvaltning av vassdragene.³⁷⁷

6.2.2 Veiledning og opplæring

Veiledning og opplæring overfor fylkesmannsembeter

Direktoratet for naturforvaltning stiller spørsmål ved om fylkesmannsembetene får tilstrekkelig veiledning om ivaretagelse av nasjonale miljømål i den kommunale planleggingen. Direktoratet er blitt pålagt å redusere sitt arbeid knyttet til veiledning av fylkesmannsembetene i plansammenheng og har derfor nesten ingen generell veiledningsaktivitet innenfor planlegging. Direktoratets veiledning av fylkesmannsembetene skjer innenfor enkelte temaer hvor direktoratet er gitt prosjektansvar og midler, som for eksempel strandsonen. Direktoratet mener det er grunn til å spørre i hvilken grad veiledningsansvaret blir fulgt opp andre steder i forvaltningen, og viser til at Miljøverndepartementets planavdeling har lite direkte kontakt med og veiledning overfor fylkesmannsembetenes miljøvern-avdelinger. Direktoratet påpeker at fylkesmannsem-

betene ofte etterspør veiledning, for eksempel om når de skal gripe inn i den kommunale planleggingen.³⁷⁸

Miljøverndepartementet opplyser at planavdelingen følger opp fylkesmannsembetene relativt tett når det gjelder å gi informasjon og veiledning. Planavdelingen har blant annet et omfattende opplegg for kursing, møter og konferanser med fylkesmannsembetene rettet mot både det planfaglige og det politiske. Ifølge departementet kunne imidlertid flere viktige planoppgaver ha blitt løst, spesielt innenfor veiledningsansvaret, dersom dette ansvaret lå hos et direktorat.³⁷⁹

I intervjuene med fylkesmannsembeter uttrykkes det at det er behov for mer veiledning fra statlig overordnet nivå til regionalt nivå, blant annet som følge av at Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn har redusert sitt arbeid knyttet til veiledning av fylkesmannsembetene i plansammenheng etter 2001. Ett fylkesmannsembete uttrykker utfordringen på følgende måte: ”Slik det er organisert i dag har Direktoratet for naturforvaltning ingen oppgaver i forhold til den kommunale arealplanleggingen. Oppgavene som tidligere var tillagt Direktoratet for naturforvaltning, er ikke erstattet av Miljøverndepartementet. [...] Resultatet er at det regionale nivået ikke får tilstrekkelig med veiledning fra statlig overordnet nivå.” Det uttrykkes også behov for mer tilpasset veiledning utenfor Oslofjord-området.³⁸⁰

Veiledning og opplæring overfor andre regionale planaktører

Ifølge Miljøverndepartementet kunne det vært mer samarbeid mellom departementene om opplæring i planlegging. Planavdelingen har tatt initiativ til å drive opplæring i plan- og bygningsloven for andre departementer, men det har vært lite samarbeid med andre sektorer om opplæring på regionalt nivå.³⁸¹ Samferdselsdepartementet påpeker at Miljøverndepartementet tidligere var mer aktivt med hensyn til opplæring, og at samferdselsforvaltningen i dag savner mer oppfølging og aktivitet fra Miljøverndepartementet

378) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

379) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

380) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

381) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

376) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

377) Riksrevisjonens intervju med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006.



Foto: Kai Wilhelm Nessler/NN/Samfoto

innenfor planlegging. Miljøverndepartementet har en god internettside der plannyheter presenteres, men det er Vegdirektoratets erfaring at det er gjennom dialog og avveining i konkrete saker at den beste læringen finner sted. Samferdselsdepartementet vurderer det derfor som fornuftig å bistå med læring i konkrete situasjoner med utgangspunkt i veiledningsmateriell.³⁸²

Intervjuer med Statens vegvesens region- og distriktskontorer og Norges vassdrags- og energidirektorats regionkontorer indikerer behov for mer veiledning og opplæring om nasjonale miljømål som skal ivaretas i planleggingen, fra Miljøverndepartementet sin side. Det påpekes at det hadde vært ønskelig med bedre oversikter over hvilket materiell som finnes, og mer orientering og opplæring fra Miljøverndepartementet når det kommer nye signaler, retningslinjer eller veiledningsmateriell. Det anses også som uheldig at det ofte tar lang tid fra det kommer en ny forskrift, til det foreligger veiledere, forskrifter eller andre nødvendige verktøy som saksbehandlere kan ta i bruk.³⁸³

Veiledning og opplæring overfor kommunene I kapittel 5.5.2 ble det vist at spørreundersø-

382) Riksrevisjonens intervju med Samferdselsdepartementet 11. oktober 2006.

383) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant Statens vegvesens region- og distriktskontorer og Norges vassdrags- og energidirektorats regionkontorer.

kelsen blant fylkesmannsembetene og fylkeskommunene avdekket at kommunene har store behov for bistand i den kommunale arealplanleggingen.

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren skyldes kommunens mangel på nødvendig miljø- og plankompetanse først og fremst at kommunene ikke mottar nødvendig veiledning og opplæring i slik planlegging. Riksantikvaren ser behov for veiledning og opplæring for å få kulturminner bedre knyttet opp mot arealplanleggingen, ettersom spesialkompetansen på dette er mangelfull i kommunene og i fylkeskommunene.³⁸⁴

Direktoratet for naturforvaltning påpeker også at kommunene ikke mottar tilstrekkelig politikkformidling og føringer (mål og styringssignaler), og heller ikke har arenaer for veiledning og erfaringsutveksling innen planlegging.³⁸⁵

Ifølge Miljøverndepartementet skjer oppfølgingen og veiledningen av kommunene i hovedsak gjennom opplæring og veiledning på fylkesnivået. Departementets planavdeling jobber derfor mye med å bygge kompetanse på fylkesnivået, slik at fylkene kan sørge for nødvendig videreformidling til kommunene. Avdelingen følger

384) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

385) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

opp fylkesnivået både juridisk og planfaglig, og arbeider offensivt for å etablere nettverk på fylkesnivået. Ifølge departementet har fylkesmannsembetene tilstrekkelig kompetanse til å veilede kommunene, mens mange fylkeskommuner har bygd ned denne kompetansen (til tross for at de også har veiledningsplikt etter loven og derfor skal inneha denne typen kompetanse).³⁸⁶

Miljøverndepartementet er av den oppfatning at kommunenes mangelfulle kompetanse innenfor arealplanlegging gjør det vanskelig for fylkesmannsembeter og fylkeskommuner å veilede kommunene. Grunnen til dette er at det i mange tilfeller ikke finnes en kvalifisert motpart å gi veiledning til. Departementet påpeker også at mange kommuner mangler miljøfaglig kompetanse, noe som kan gjøre det vanskelig for dem å ta i bruk signalene fra departementet i planprosesser.³⁸⁷

6.3 Innhenting og bruk av informasjon i planlegging og styring

For at arealplanleggingen og den statlige styringen av arealutviklingen skal være kunnskapsbasert og målrettet, er det viktig å sikre tilgangen

til relevant og god nok informasjon om arealer, arealutviklingen og arealplanarbeidet.

Som illustrert i figur 27 over forutsetter dette blant annet 1) at arealstatusen kartlegges i ulike områder, 2) at nødvendig informasjon tilgjengeliggjøres for kommuner og regionale og nasjonale instanser og 3) tas i bruk i planleggings- og oppfølgingsarbeidet. Deretter må det over tid 4) innhentes løpende og systematisk informasjon om arealutviklingen og kommunenes arealplanarbeid, slik at myndighetene skal kunne evaluere hvilke resultater som er oppnådd sett i forhold til de nasjonale målsettingene. Denne informasjonen 5) må deretter benyttes i planleggings- og oppfølgingsarbeidet, og i den statlige styringen av arealplanleggingen (se figur 27).

Analysene som ligger til grunn for kapittel 4 og 5, viser at det innenfor mange sentrale områder er vanskelig å skaffe nasjonale og regionale oversikter over arealstatus, arealutvikling og planaktiviteten i kommunene.

6.3.1 Kartlegging og tilgjengeliggjøring av informasjon

For at den kommunale og regionale planlegging-

Figur 27 Ulike faser i arbeidet med å innhente og bruke informasjon i planlegging og styring



386) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

387) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. og 20. oktober 2006.

en skal fungere i tråd med plan- og bygningslovens formål, skal Miljøverndepartementet og sektormyndighetene sørge for å innhente og tilgjengeliggjøre informasjon om arealstatus for kommuner og andre planaktører.³⁸⁸

Kartlegging av arealstatus

For å kartlegge arealstatusen er det nødvendig med tilgang til 1) *utbyggingsdata* som viser hvor og når utbygginger er foretatt, og 2) *verdidata* som viser hvor ulike verdier, slik som biologisk mangfold, friluftslivsområder, god jordbruksjord og områder med kulturminner, finnes. For at dataene skal kunne benyttes, er det også viktig at datagrunnlaget har tilstrekkelig kvalitet.

I forbindelse med innhenting og gjennomføringen av analysene som er gjort i denne undersøkelsen (se kapittel 4), er det avdekket mangel på oversikt over arealstatus. Spesielt er det manglende verdidata og dårlig kvalitet på en del verdidata som gjør det vanskelig å fastslå arealstatusen. Der det finnes verdidata, er disse også til dels i liten grad benyttet i systematiske analyser som viser arealstatusen på aggregert nasjonalt nivå. Siden disse verdidataene ikke er innhentet på en ensartet og systematisk måte i alle tilfeller, er det vanskelig å benytte dem for å angi arealstatus på nasjonalt nivå. En årsak til at det er lite ensartede data, kan være at en del er innhentet på regionalt eller lokalt nivå, og at veiledningen om dette ikke har vært god nok. Dette har medført behov for mye skjønn i registreringsarbeidet.

Gode verdidata i hver kommune er sentralt for at kommunene skal ha god kjennskap til hvilke verdier som finnes i kommunen, når de skal utarbeide sine arealplaner. Ifølge Miljøverndepartementet kan det være vanskelig for kommunene å få tilgang til god stedfestet informasjon om nasjonale interesser (verdidata) til bruk ved framstillingen av kommuneplaner eller reguleringsplaner. Miljøverndepartementet påpeker blant annet at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å få gjennomført kartleggingsarbeidet på en god nok måte.³⁸⁹ Miljøverndepartementet viser til tiltak som gjøres på dette området for å bedre kartleggingen av arealstatusen (se boks 8).

Med dagens utbyggingsdata kan det vises arealstatus. Det er imidlertid noe begrenset i hvor stor

grad disse dataene er benyttet for å vise arealstatus nasjonalt.

Direktoratet for naturforvaltning mener det trengs bedre kartlegginger og datagrunnlag som utgangspunkt for en kunnskapsbasert forvaltning. Ifølge direktoratet er det behov for systematisk informasjonsarbeid om arealstatusen i Norge, ettersom det finnes mange kartlagte områder hvor det mangler tilstrekkelige data og verktøy til å følge utviklingen. Det er også for lite ressurser til kartlegging av "blanke" områder som ikke er kartlagt tidligere. I tillegg er mye av det eksisterende kartleggingsmaterialet utdatert med tanke på kvalitet og innhold. Dette gjelder blant annet Naturbase, hvor mye av dataene er foreldet og av dårlig kvalitet. En god del av planleggingsgrunnlaget ligger lagret elektronisk, men det er en stor utfordring å transformere dette råmaterialet til informasjon som planleggerne i kommunene kan nyttiggjøre seg.³⁹⁰ Miljøverndepartementet og Riksantikvaren påpeker at kartleggingen på kulturminneområdet ver-

Boks 8 Tiltak for å kartlegge og tilgjengeliggjøre informasjon til bruk i arealplanleggingen.
Kilde: Miljøverndepartementet³⁹¹

Miljøverndepartementet la i 2003 fram St.meld. nr. 30 (2002–2003) "Norge digitalt" – et felles fundament for verdiskaping. Ett av hovedformålene som ble trukket fram, var forvaltningen av arealer, naturressurser og kulturminner. Miljøverndepartementet har fulgt opp meldingen gjennom å etablere Norge digitalt, som innebærer at Statens kartverk koordinerer innsamlingen av data, mens hver enkelt sektor har ansvar for innholdet. En stor mengde datasett er i dag standardisert gjennom Norge digitalt. 35 statsetater, de fleste fylkeskommuner og mange kommuner har nå gått inn i Norge digitalt, og det er etablert formidling gjennom felles portalløsning. Miljøverndepartementet ser det nå som en hovedutfordring å fylle systemet med innhold. Den enkelte statlige etat har her et ansvar innenfor sitt område.

Departementet oppgir at det har nær kontakt med Statistisk sentralbyrå i utviklingen av arealdata, for eksempel når det gjelder arealstatistikk for by- og tettstedsutvikling og KOSTRA. Departementet påpeker at dette arbeidet nå er i en innledende fase. Departementet vil arbeide for å sammenstille statistikk, kartfestede data og plandata i tiden framover. Det oppgis at dette vil kreve betydelige ressurser.

388) Plan- og bygningsloven § 5.

389) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober.

390) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

391) Brev fra Miljøverndepartementet av 30. april 2007.

ken er tilstrekkelig eller fullt ut hensiktsmessig for den kommunale arealplanleggingen, og at kommunene har behov for bedre registreringer og kartlegginger av kulturminner og kulturmiljøer i planarbeidet sitt.³⁹² To av fylkeskommunene gir i intervju uttrykk for at de savner bedre databaser som beskriver tilstanden for kulturminner, ettersom Askeladden³⁹³ i dag er mangelfull.³⁹⁴

Tilgjengeliggjøring og bruk av informasjon i planleggingen

Ifølge Miljøverndepartementet er én hovedutfordring å få samlet og systematisert det datagrunnlaget som allerede finnes, slik at dette kan tas i bruk i den daglige planleggingen. Miljøverndepartementet viser til tiltak som gjøres på dette området for å bedre tilgjengeliggjøringen og bruken av informasjon (se boks 8). Departementet påpeker at det er sjelden planavdelingen ser gode grunnlagskart tilpasset kommunen og den enkelte plansituasjonen i forbindelse med sin innsigelsesbehandling. Ofte brukes mye tekst og lite god kartdokumentasjon i de innsigelsessakene som kommer til Miljøverndepartementet. Departementet mener imidlertid at mye av datagrunnlaget som gir en oversikt over utbyggingen, allerede finnes, men at disse dataene ikke i tilstrekkelig grad benyttes i analyser.³⁹⁵

Mangelfull tilgang på data kan blant annet få følger for arbeidet med konsekvensutredninger i planleggingen. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning har det etter hvert blitt slik at konsekvensutredninger i Norge i stor grad blir gjennomført bare på grunnlag av eksisterende data. Dette er ifølge direktoratet problematisk når man mangler data, eller når det som finnes, er gammelt og av lav kvalitet. Mangel på kunnskap gjør det også mer utfordrende for miljødirektoratene å samarbeide med andre sektorer om mulige tiltak for å avbøte dette.³⁹⁶

Norges vassdrags- og energidirektorat påpeker at mangel på dokumentasjon gjør det vanskelig for dem å følge opp verneverdiene overfor kommunene gjennom høringer og eventuelt innsigelser til planer. Mangelfulle registreringer kan også gjøre det vanskelig for kommunene å ivareta vernede vassdrag i planleggingen.³⁹⁷ Olje- og energidepartementet uttrykker behov for å revidere gamle verneplaner på grunn av mangelfull og utdatert informasjon om verneverdier, men har inntrykk av at miljøforvaltningen er lite interessert i en slik revisjon.³⁹⁸ Ifølge Miljøverndepartementet ligger ansvaret for å initiere nykartlegging av vassdragene hos Olje- og energidepartementet, ettersom det er det som har ansvaret for de nasjonale verneplanene for vassdragene.³⁹⁹

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning mangler kommunene gode verktøy til bruk i planleggingen, særlig GIS-baserte planverktøy.⁴⁰⁰ Det er særlig verdidataene som skal benyttes i GIS-analysene, som er mangelfulle. Direktoratet mener at god verktøyutvikling er viktig for å sikre at miljøverdier blir ivaretatt ved gjennomføringen av planleggingsoppgaver i kommuner og fylker. Ifølge direktoratet gjør dagens ressursituasjon det vanskelig å oppdatere og utarbeide nye verktøy, og direktoratet setter derfor et spørsmålstegn ved om Miljøverndepartementet prioriterer dette arbeidet i tilstrekkelig grad.⁴⁰¹

6.3.3 Oversikt over arealutvikling og kommunenes arealplanarbeid

Miljøverndepartementet har ansvaret for å styrke arealovervåking og dokumentasjon for å effektivisere planprosessene, forebygge konflikter og evaluere effekten av arealplanleggingen.⁴⁰² For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det en forutsetning med løpende tilbakemelding, blant annet om hvilke resultater

392) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober og med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

393) Askeladden er en database for kulturminner (fornminner). Databasen inneholder data og opplysninger om objekter som er fredet (eller som er inne i en fredningsprosess) etter kulturminneloven. Askeladden er i dag tilgjengelig som et verktøy for kulturminneforvaltningen, men ikke for et allment publikum.

394) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

395) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. og 20. oktober 2006.

396) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

397) Riksrevisjonens intervju med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006 og Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant Norges vassdrags- og energidirektorats regionkontorer.

398) Riksrevisjonens intervju med Olje- og energidepartementet 12. oktober 2006.

399) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

400) Et GIS-verktøy er et geografisk informasjonssystem som kan brukes til å analysere geografisk kartfestede data (stedfestede data).

401) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

402) St.meld. nr. 29 (1996–97) og Innst. S. nr. 219 (1996–97).

som er oppnådd sett i forhold til de nasjonale målsettingene.⁴⁰³

Miljøforvaltningens oversikt over arealutviklingen

Oversikt over arealutviklingen forutsetter at det foretas en løpende og systematisk innhenting av utbyggingsdata og verdidata. Analysene som ligger til grunn for kapittel 4, viser at det på flere sentrale områder er utfordringer knyttet til å skaffe oversikt over arealutviklingen i Norge. Manglende eller mangelfulle verdidata over tid gjør det vanskelig å lage analyser som viser arealutviklingen.

De viktigste problemene knyttet til verdidata som er avdekket i denne undersøkelsen, har vært ukomplette data, manglende tidsmerking, ikke standardiserte metoder og manglende historikk på dataene (mer informasjon i boks 9). Hovedproblemer med utbyggingsdataene kan være at

Boks 9 Utfordringer knyttet til innhenting og bruk av verdidata i utviklingsanalyser⁴⁰⁴

- *Ukomplette data:* Noen av datasettene dekker kun deler av landet. Dette gjelder for eksempel sikrede fri-luftsområder og områder som er viktige for det biologiske mangfoldet.
- *Tidsmerking mangler:* I noen datasett mangler tidsmerking av objektene. Det blir dermed ikke mulig å skille mellom bygninger tatt i bruk før og etter at objektet er etablert. Dette gjelder for eksempel statlig sikrede fri-luftsområder. Dette kan også gjelde for utbyggingsdata.
- *Ikke standardiserte metoder:* For flere av datasettene er ikke registreringsmetodene standardiserte. Dette gjelder for eksempel "Nasjonalt viktige kulturlandskap". Måten disse landskapene er avgrenset på, varierer fra fylke til fylke, og det gir derfor liten mening å lage en nasjonal oversikt over utvikling i disse områdene. Naturtypekartlegging og avgrensning av områder som er viktige for biologisk mangfold, er i større grad standardiserte, men også her har vi inntrykk av at både innhold og detaljeringsgrad kan variere fra kommune til kommune.
- *Manglende historikk:* Noen datasett er komplette og blir holdt løpende à jour, men historikken blir ikke ivaretatt. Dette gjelder blant annet markslagskartene (som Norsk institutt for skog og landskap har ansvaret for). Når kartet over et område blir oppdatert, skjer det uten at før-situasjonen blir lagret på en organisert måte. Dermed blir det vanskelig, kanskje umulig, å gjenspeile statusen fra tidligere tidspunkt for å undersøke endringer. Dette kan også gjelde for utbyggingsdata.

403) St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* og St.meld. nr. 58 (1996–97).

404) Dette er kommet fram gjennom analyser gjort i denne undersøkelsen.

dataene ikke er tidsmerket, eller at historiske data (se boks 9) ikke ivaretas, og at det dermed blir det vanskelig å vise utviklingen over tid.

Miljøverndepartementet påpeker at miljøforvaltningen per i dag ikke driver noen løpende og systematisk innhenting av informasjon om arealbortfall, og det har heller ikke vært prioritert å jobbe fram et slikt system. Når det gjelder innhenting av informasjon om den faktiske arealutviklingen og bortfall av arealer, har miljøforvaltningen per i dag kun ett nasjonalt verktøy, INON,⁴⁰⁵ som er en registrering på et høyt aggregert nivå. Statistisk sentralbyrå har (med støtte fra Miljøverndepartementet) kartlagt nedbyggingen av åpne arealer (potensielle rekreasjonsområder) sett samlet for landets byer og tettsteder i perioden 1999–2004. Utover dette er KOSTRA det løpende rapporteringssystemet for arealutvikling.⁴⁰⁶ Analyser som er foretatt i denne undersøkelsen, viser at KOSTRA i liten grad kan brukes til å skaffe oversikt over arealutviklingen i kommunene. I KOSTRA innhentes i hovedsak data om kommunenes planlegging og saksbehandling.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at KOSTRA, slik det foreligger i dag, ikke er et godt system for å rapportere utvikling i forhold til nasjonale miljømål. Direktoratet har forsøkt å utvikle relevante indikatorer til bruk i KOSTRA, men dette arbeidet har ikke har vært spesielt vellykket.⁴⁰⁷ Intervjuene med fylkesmannsembeter og fylkeskommuner forsterker inntrykket av mangelfull rapportering mellom kommuner og stat på arealområdet.⁴⁰⁸ Dette kommer blant annet til uttrykk i følgende utsagn: "I dag er det ikke noe system som gir et fullstendig bilde av kommunenes arealstatus. Det er en stor svakhet med KOSTRA at det ikke gir en oversikt over arealbruksendringer."⁴⁰⁹ Når det gjelder mulighetene for å utvikle KOSTRA som rapporteringssystem for arealbruksendringer, påpeker Miljøverndepartementet at det på den ene siden ikke ønsker å pålegge kommunene for mye rapportering, samtidig som det også ser behov for mer informasjon om arealbruk.⁴¹⁰

405) Informasjon om INON finnes i kapittel 4.

406) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

407) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

408) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant kommunene.

409) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

410) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.



Foto: Steinar Myhr/NN/Samfoto

Også flere av kommunene som inngår i undersøkelsen, er usikre på hvor god kvaliteten er på innrapporteringen av arealparametrene i KOSTRA. Videre påpeker kommunene at det er utfordringer knyttet til at kommunens saksbehandlingsverktøy ikke er tilpasset rapporteringene om arealtilstand i KOSTRA, noe som blant annet fører til dobbeltarbeid, fare for feilrapporteringer og ulik rapporteringspraksis mellom kommunene.

Direktoratet for naturforvaltning påpeker at utfordringen innenfor en del områder er å få samlet eksisterende informasjon for å vise utviklingstrender. Blant annet finnes det mye informasjon i GAB-registeret⁴¹¹, men Direktoratet for naturforvaltning mangler ressurser til å utvikle gode verktøy basert på disse dataene. Oppdatert informasjon og verktøyutvikling må også koples til overvåking, for eksempel gjennom bruk av satellittbilder. På grunn av dagens datafangst og dataarkivering, viser kart og eksisterende materiale ikke utvikling, kun status.⁴¹²

Et område hvor Miljøverndepartementet mangler oversikt over utviklingen, er ulovlig bygging. Det finnes i dag ikke noe tilsyn med og rapporte-

ring om omfanget av ulovlig byggevirkosomhet i Norge, og det er mangelfull oppfølging av den ulovlige byggevirkosomheten som avdekkes.⁴¹³ Miljøverndepartementet mottar heller ikke direkte informasjon om i hvilken grad fylkesmannsembetene følger opp kommunenes arbeid med ulovlig bygging utover det som fanges opp gjennom informasjon gitt på fylkesmannsmøtene og fylkesmiljøvernsejfmøtene. Ifølge departementet er dette et tema som ikke har vært vektlagt i styringsdialogen (utenom i verneområder). Temaet diskuteres imidlertid hyppig på møter og i fagsammenheng.⁴¹⁴

Informasjon om kommunenes arealplanarbeid

For å vite hvordan plan- og bygningsloven følges opp gjennom den kommunale planleggingen, og videre foreta analyser av hvordan den kommunale planleggingen påvirker arealutviklingen regionalt og nasjonalt, er det nødvendig å innhente og tilgjengeliggjøre løpende informasjon om kommunenes arealplanarbeid. Slik informasjon kalles *plandata*.

Analysene som er foretatt i forbindelse med denne undersøkelsen, avdekker flere utfordringer knyttet til innhenting og bruk av plandata fra kommunene. Blant annet er det mange planer som ikke foreligger i digital (datamaskinlesbar) form, og planmaterialet i kommunene er lite standardisert og inneholder mange tekniske feil (mer informasjon i boks 10 på neste side).

Utfordringene knyttet til innhenting og bruk av plandata gjør det vanskelig å bygge opp nasjonale oversikter og foreta nasjonale undersøkelser som forteller hvordan kommunal planlegging påvirker arealutviklingen nasjonalt. Ifølge Norsk institutt for skog og landskap kan flere av disse problemene løses gjennom bedre kvalitetssikring av arbeidet i kommunene.⁴¹⁵

Miljøverndepartementet gir uttrykk for at det i dag har mangelfull oversikt over hvordan plan-systemet faktisk blir brukt og fungerer (se også kapittel 5 om kommunal planlegging). Departementet legger også vekt på at det er behov for å standardisere og digitalisere kommunale planer,

413) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006 og Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkeskommunene 2006.

414) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

415) Dette er kommet fram gjennom analyser i denne undersøkelsen, utført av Norsk institutt for skog og landskap.

411) GAB-registeret: grunneiendommer, adresser og bygninger.

412) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

Boks 10 Noen av de viktigste årsakene til at det er vanskelig å foreta nasjonale analyser av planmaterialet i kommunene⁴¹⁶

- *Karttekniske problemer:* Mange digitale planer i kommunene er ikke utformet i henhold til norsk standard for geografisk informasjon (SOSI).
- *Semantiske problemer:* Det forekommer manglende standardisering av begreper, definisjoner og kodeverk i det kommunale planmaterialet. Slike problemer skyldes trolig at kommunene (mer eller mindre bevisst) velger å avvike fra veiledninger og standardiserte kodeverk.
- *Uppresise definisjoner:* Definisjonene og begrepsbruken som benyttes i planene, er iblant lite presise og anvendelsen av begrepene varierer derfor fra kommune til kommune. Det er også variasjon mellom kommunene med hensyn til hvilke bestemmelser som formuleres i arealplanens tekstdel og i kartdelen.
- *Heterogene planer:* Systemet med kommunedelplaner brukes ulikt i kommunene. I noen kommuner ser kommunedelplanene ut til å utgjøre basis i plansystemet, og kommunens endelige arealplan produseres ved å sette sammen kommunedelplanene til en helhetlig plan. Ved dårlig kvalitetssikring kan dette føre til at det oppstår huller i arealplanen (i form av områder der det ikke finnes kommunedelplan), tvetydigheter (i form av områder som er disponert ulikt i to overlappende kommunedelplaner) og inkonsistens (i form av ulike definisjoner og ulike kodeverk i kommunedelplanene).
- *Ulik praksis:* kommunene ser ut til å følge ulik praksis ved håndtering av avvik fra gjeldende plan. I noen kommuner benyttes reguleringsplaner, mens andre kommuner håndterer dette som dispensasjonssaker. Resultatet er at det blir vanskelig å utarbeide samlet statistikk på nasjonalt (eller annet overordnet) nivå.
- *Rulleringsperiode:* Kommunene har ulike rulleringsperioder for arealplanene sine. Dette vil være en utfordring ved en eventuell etablering av en nasjonal plandatabase.

slik at de kan benyttes i blant annet nasjonale analyser.⁴¹⁷ Det vises til ulike tiltak på dette området (se boks 11). Departementet er derfor i ferd med å utvikle KOSTRA (KOMMune-STAT-RAPportering) til et bedre rapporteringsverktøy på planområdet. Departementet påpeker imidlertid at det er utfordrende å få til en god rapportering, fordi man her er avhengig av at kommunene rapporterer riktig.⁴¹⁸

416) Dette er kommet fram gjennom analyser i denne undersøkelsen.

417) Brev fra Miljøverndepartementet av 30. april 2007.

418) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

Boks 11 Tiltak for å standardisere og digitalisere kommunale planer. Kilde: Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet viser til at det gjennom prosjektet Byggsøk plan blir arbeidet med standardisering og effektivisering av private reguleringsplaner, som vil være et viktig grunnlag for etablering av et nasjonalt planregister. Statens kartverk har siden 1993 arbeidet med å standardisere koder og verdier for å digitalisere planer etter plan- og bygningsloven (SOSI-standard).

Departementet opplyser at det har hatt som mål å utvikle et felles planregister for hele landet. Det er gjennomført flere fylkesvise og sentrale pilotprosjekter for å digitalisere kommuneplaner. Det er imidlertid ikke blitt etablert et system som sikrer kontinuerlig revisjon av registeret. Departementet viser til at det i forbindelse med revisjonen av plan- og bygningsloven foreslås å innføre hjemler for å etablere et slikt system.

Analysen som er foretatt i denne undersøkelsen, viser at KOSTRA bare i noen grad gir informasjon om planstatus i kommunene. Det er også flere problemer med dataenes kvalitet som i hovedsak er knyttet til unøyaktig eller mangelfull innrapportering.

Riksantikvaren påpeker at det er mangler i KOSTRA når det gjelder å vise resultater av planleggingen og hvordan planer fungerer i praksis, og at det tar tid før problemstillinger av ny art kan legges inn i KOSTRA.⁴¹⁹ Intervjuene med fylkesmannsembeter og fylkeskommuner bekrefter utfordringene knyttet til kvaliteten på dagens KOSTRA-data om planaktiviteten i kommunene.⁴²⁰ Én fylkeskommune påpeker blant annet at det innenfor enkelte kategorier i KOSTRA er uklart hva som etterspørres, noe som medfører fare for at kommunene rapporterer ulikt. For eksempel kan man risikere at en og samme dispensasjon rapporteres flere ganger i KOSTRA, eller at noen ikke tør å oppgi mer enn én begrunnelse i hver sak. En annen fylkeskommune viser til at den rapporterer gjennom KOSTRA, men i liten grad benytter seg av systemet selv, dels fordi det hersker usikkerhet om kvaliteten på dataene som rapporteres inn i KOSTRA.⁴²¹

419) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

420) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

421) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkeskommunene.

6.3.4 Informasjonsinnhenting ved rapportering fra miljøforvaltningen

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Rapporteringen skal legge hovedvekten på mål-opnåelse og resultater.⁴²²

Rapportering fra miljødirektoratene

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning etterspør Miljøverndepartementet i liten grad informasjon om direktoratets arbeid, utfordringer og resultater (måloppnåelse) knyttet til ivaretagelse av nasjonale miljøverdier i den kommunale planleggingen. Direktoratet mener det er tvilsomt om noen i landet har oversikt over hvordan dagens plansystem praktiseres i kommunene, omfanget av nedbygging/utbygging på nasjonalt nivå og hvilke konsekvenser dette har for nasjonale miljøverdier. Direktoratet for naturforvaltning hadde bedre oversikt over dette tidligere, da det også hadde en tettere dialog om den kommunale planleggingen med fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og kommunene. I dag mottar Direktoratet for naturforvaltning bare kopi av enkelte kommuneplaner (det er tilfeldig hvilke), og det har heller ikke ressurser til denne typen arbeid. Mangelen på informasjon og helhetlig oversikt innenfor den kommunale planleggingen gjør det også vanskelig for Direktoratet for naturforvaltning å drive veiledning om temaet. Direktoratet mener det er behov for å utnytte bedre den planfaglige kompetansen som ligger i miljødirektoratene og hos fylkesmennene, for å sikre en bedre ivaretagelse av nasjonale miljømål i den kommunale planleggingen.⁴²³

Miljøverndepartementet uttrykker at de bør bli flinkere til å bruke direktoratene for å innhente informasjon om endringer i arealutviklingen og konsekvenser av disse, også på overordnet nivå, for å avlaste seg selv på de feltene som direktoratene arbeider med. Miljøverndepartementet opplyser at miljødirektoratene rapporterer om de årlige oppdragene og ikke om de løpende oppgavene i tildelingsbrevet. Ifølge departementet innebærer dette at det ikke foretas noen generell rapportering om hvordan direktoratene mener det går med planleggingsarbeidet ute i fylker og kommuner. Miljøverndepartementet ser behov for tettere dialog, samarbeid og informasjonsutveksling med Direktoratet for naturforvaltning på planområdet.

422) Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

423) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

Departementet har et stort behov for mer informasjon på mange områder, og spesielt gjelder dette kvalitative og faktiske endringer i arealutviklingen og faktiske konsekvenser på overordnet nivå. Videre opplyser departementet at rapporteringen på kulturminneområdet verken er tilstrekkelig eller fullt ut hensiktsmessig sett i forhold den kommunale arealplanleggingen.⁴²⁴

Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren mener det kan være grunn til å spørre om Miljøverndepartementet har tilstrekkelig informasjon om og oversikt over hvordan de løpende oppgavene blir ivare tatt, ettersom løpende oppgaver verken etterspørres eller rapporteres.⁴²⁵ Riksantikvaren uttrykker videre at noen av målene og oppgavene i tildelingsbrevet kan oppleves som litt uklare og vage, noe som igjen fører til vanskeligheter i forbindelse med rapporteringen.⁴²⁶ Statens forurensningstilsyn rapporterer i liten grad til Miljøverndepartementet om planer, ettersom Statens forurensningstilsyn ikke har mange oppgaver innenfor området.⁴²⁷

Ifølge Direktoratet for naturforvaltning omtales faste, løpende oppgaver i et vedlegg til det årlige tildelingsbrevet, men direktoratet har inntrykk av at dette ikke oppdateres av Miljøverndepartementet. Direktoratet for naturforvaltning har derfor etterspurt Miljøverndepartementets gjennomgang av dette vedlegget. Manglende oppfølging av løpende oppgaver fører til at slike oppgaver som er fire–fem år gamle blir liggende i tildelingsbrevet, uten at Miljøverndepartementet vurderer sammenhengen med og arbeidsmengden i forhold til de nye spesifikke oppdragene. På grunn av ressursmangel er Direktoratet for naturforvaltning nødt til å nedprioritere en del av de løpende oppgavene.⁴²⁸

Rapportering fra fylkesmannsembeter og fylkeskommuner

Fylkesmannsembetene rapporterer tilbake til Fornyings- og administrasjonsdepartementet

424) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. og 20. oktober 2006.

425) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006 og med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

426) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

427) Riksrevisjonens intervju med Statens forurensningstilsyn 28. september 2006.

428) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

(årsrapport) på grunnlag av tildelingsbrevet og svarer på embetsoppdraget fra Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn (se også kapittel 6.1.2 under ”Samordning i styringsdialogen”). Fylkesmannsembetenes tilbakemelding til Miljøverndepartementet på planområdet går i hovedsak via Direktoratet for naturforvaltning. Årlig skriver fylkesmannsembetene brev til Direktoratet for naturforvaltning om hva man har gjort og hvilke behov man har blant annet for ressurser.⁴²⁹

Miljøverndepartementets planavdeling forholder seg til to former for rapportering fra fylkesmannsembetene. Den ene knytter seg til saksbehandlingen i klagesaker, hvor det foregår en løpende rapportering, både om type saker, saksbehandlingstiden og hvordan utfallet er. Den andre er en kvalitetsmessig rapportering som legges fram på styringsmøtene. Denne er først og fremst rettet mot miljøvernområdet, men planavdelingen deltar også i en viss utstrekning.⁴³⁰

Om lag halvparten (52 prosent) av respondene i spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene opplever at det er mangler ved dagens rapportering til Miljøverndepartementet om fylkesmannsembetets oppfølging av den kommunale arealplanleggingen. Det uttrykkes blant annet behov for mer detaljert og konkret rapportering om bygging i strandsonen i medhold av godkjent plan, dispensasjonspraksis, resultater av settefylkesmennenes saksbehandling⁴³¹ og resultater av mekling i innsigelsessaker som ikke blir sendt til sluttbehandling i Miljøverndepartementet.⁴³²

Mangler i rapporteringen om fylkesmannsembetenes planarbeid er også et tema i intervjuene med fylkesmannsembetene. Her påpekes det blant annet at fylkesmannsembetene i liten grad blir bedt om å rapportere om planlegging, planprosess og arealdisponering, blant annet fordi verken Direktoratet for naturforvaltning eller Statens forurensningstilsyn etterspør slik informasjon i rapporteringen fra fylkesmannsembetene. Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn konsentrerer seg først og fremst om å følge opp midler bevilget spesifikt

til deres fagområder, og fylkesmannsrapporteringen om disse aktivitetene er svært detaljert. Videre påpekes det av fylkesmannsembetene at det generelt blir for lite fokus på arealplanlegging i deres rapporteringen på miljøområdet, og de legger stor vekt på aktivitetsrapportering og mindre på rapportering av faktiske resultater.⁴³³ Også Direktoratet for naturforvaltning påpeker at det generelt er for lite rapportering om planer fra fylkesmannsembetene til direktoratene.⁴³⁴

Riksantikvaren påpeker at det ikke er etablert faste rapporteringsrutiner for hvordan Riksantikvaren skal formidle problemer i fylkeskommunene og kommunene til Miljøverndepartementet. Ifølge direktoratet innebærer dette at Miljøverndepartementet i liten grad har løpende oversikt over hvordan fylkeskommunene og kommunene ivaretar oppgavene sine på området.⁴³⁵ Departementet bekrefter at orienteringer om forventningsbrevet⁴³⁶ til fylkeskommunen som oftest skjer i den løpende dialogen med Riksantikvaren i muntlig form, men departementet mener likevel å ha nok kjennskap til resultater fra fylkeskommunene. Imidlertid ønsker kulturminneavdelingen mer informasjon om bestemte emner, for eksempel hvor mye som er regulert til spesialområdet bevaring.⁴³⁷

6.3.5 Bruk av kunnskap om status og utvikling i statlig styring

Ifølge Miljøverndepartementet brukes dagens rapportering på arealområdet til å formidle informasjon om utviklingen på de områdene som er omtalt i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, og i arbeidet med St.prp. nr. 1, hvor det rapporteres om en rekke indikatorer. Departementet påpeker at det er en utfordring å få inn flere kvalitetsindikatorer, som det er lite av i dag. Departementets planavdeling har også satt i gang en god del evalueringer, blant annet av rikspolitiske retningslinjer, konsekvensutviklingssystemet og ulike prosjekter. Planavdelingen har imidlertid ikke iverksatt noen totaleva-

429) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

430) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

431) Når en fylkesmann er inhabil, avgjøres saken av fylkesmannen i et annet fylke, som da blir kalt settefylkesmann. Et fylkesmannsembete er for eksempel inhabil når det selv har påklaget en sak.

432) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant fylkesmannsembetene 2006.

433) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

434) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

435) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for kulturminnevern 25. september 2006.

436) Riksantikvaren har ikke instruksjonsmyndighet overfor fylkeskommunene, og sender derfor ikke tildelingsbrev, men formulerer et forventningsbrev. Fylkeskommunene rapporterer ikke direkte til Riksantikvaren om innholdet i forventningsbrevet.

437) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

luring av hvordan plansystemet i Norge virker. Dette ble sist gjort med arealmeldingen som ble lagt fram 1997.⁴³⁸

Miljøverndepartementet uttaler at ufullstendig oversikt over arealutviklingen er et problem for forvaltningen. Departementet understreker at det er viktig å ha konkrete opplysninger om arealutviklingen og hvilke verdier som bygges ned, dersom man skal få oppmerksomhet rundt et problem. Det har for eksempel vært lettere for forvaltningen å jobbe med strandsonen, ettersom det er bedre dokumentert hva som skjer på disse arealene enn på andre arealer.⁴³⁹ Også Direktoratet for naturforvaltning uttaler at gode kartleggingsverktøy, som kan vise arealstatus og utviklingstrender, er viktig for å få oppmerksomhet rundt problemområder. Det påpekes imidlertid at utviklingen av slike verktøy ikke prioriteres av departementet.⁴⁴⁰

Ifølge Miljøverndepartementet fører mangel på systematisk rapportering om arealutvikling og arealstatus også til at man mangler en systematisk behandling av den informasjonen som departementet til enhver tid samler inn. Nye signaler og virkemidler blir i stedet iverksatt på bakgrunn av det helhetsinntrykket embetsverket har som følge av styringsdialogene og andre kilder for informasjon.⁴⁴¹ Ett av fylkesmannsembetene gir imidlertid uttrykk for at Miljøverndepartementet i liten grad tar tak i de forholdene som ifølge embetets rapporter ikke fungerer, eller gir noen konkret tilbakemelding på de innspillene som kommer.⁴⁴² Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er det mangel på oppfølgende undersøkelser for å se effektene av enkeltinngrep. Dette fører til at man vet lite om konsekvenser av inngrep, og at læringseffektene av slike inngrep uteblir.⁴⁴³

438) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 20. oktober 2006.

439) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

440) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

441) Riksrevisjonens intervju med Miljøverndepartementet 18. oktober 2006.

442) Riksrevisjonens intervjuundersøkelse blant fylkesmannsembetene.

443) Riksrevisjonens intervju med Direktoratet for naturforvaltning 4. oktober 2006.

6.4 Vurderinger

6.4.1 Samordning og styring av arbeidet med en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering

Organisering og samordning i miljøforvaltningen

Undersøkelsen påviser mangler ved hvordan arbeidet med en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering samordnes internt i Miljøverndepartementet, mellom departementet og direktoratene og mellom direktoratene:

- Flere av miljødirektoratene stiller spørsmål om det er tilstrekkelig samhandling internt i Miljøverndepartementet, blant annet fordi avdelingene i departementet i for liten grad er involvert i hverandres saksområder.
- Data fra intervjuene i undersøkelsen viser at departementets fagavdelinger i for liten grad har tatt i bruk arealplanlegging som virkemiddel for å ivareta egne målområder.
- Det framgår av intervjuene at Miljøverndepartementets avdeling for regional planlegging i mindre grad enn andre avdelinger involverer miljødirektoratene i sitt arbeid med spesifikke fagområder. Miljøverndepartementet benytter i mindre grad enn tidligere miljødirektoratene til å løse oppgaver innenfor arealplanlegging. Det har ført til mindre samordning av miljøforvaltningens arbeid innenfor arealplanlegging og andre målområder.
- Det kan være grunn til å spørre hvilke konsekvenser dette har for ivaretagelsen av Miljøverndepartementets fagansvar for miljø innenfor planavdelingens fagområder.
- Miljøverndepartementets styringsdialog innenfor arealplanlegging skiller seg fra resten av departementets styringsdialog både i grad av detaljering og i organisering. Kravene som gjelder arealplanleggingen, er mindre tydelige og detaljerte, og det framgår av undersøkelsen at disse kravene i for liten grad samordnes med resten av miljøkravene. Dette kan føre til at fylkesmennene ikke får hensiktsmessige føringer for hvordan området skal følges opp. Undersøkelsen viser også at rapporteringskravene for området er ufullstendige og lite konkrete. Dette kan føre til at Miljøverndepartementet ikke får tilstrekkelig informasjon om utfordringer og resultater i arealforvaltningen.
- Samarbeidet og samordningen om arealplanlegging mellom de ulike miljødirektoratene, og mellom miljødirektoratene og andre direktorater, er begrenset. Både Miljøverndepartementet og direktoratene mener at

reduisert samarbeid mellom direktoratene har svekket forvaltningens evne til å foreta helhetlige vurderinger og samordne signaler i saker hvor arealplanlegging er et viktig verktøy.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det være grunn til å spørre om manglende samhandling internt i Miljøverndepartementet, manglende samarbeid mellom miljødirektoratene og manglende involvering av miljødirektoratene i departementets arbeid med arealplanlegging, svekker bruken av arealplanlegging som verktøy for å fremme en bærekraftig utvikling.

Manglende samarbeid mellom sektorene

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet i liten grad har evnet å få til en systematisk informasjonsutveksling og faste formaliserte møter mellom departementer med fagansvar innenfor arealplanlegging. Sektordepartementer, fylkesmannsembeter og fylkeskommuner mener det er behov for mer samarbeid mellom sentrale myndigheter for å avdekke uavklarte spørsmål og for å diskutere hvordan nasjonale mål og signaler i arealplanleggingen kan samordnes og formidles til kommunalt og regionalt nivå.

Videre viser undersøkelsen at plan- og bygningsloven ikke i tilstrekkelig grad fungerer som virkemiddel for en samordnet og helhetlig arealplanlegging. Dette gjelder blant annet i forvaltningen av vassdrags- og energilovgivningen, kulturminneloven, fiskeri- og oppdrettslovgivningen, jordloven og skogloven.

Det kan derfor stilles spørsmål om informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom Miljøverndepartementet og sektormyndighetene er tilstrekkelig for å sikre en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering.

Tilrettelegging for planlegging på fylkesnivået

Undersøkelsen viser at fylkesplaner og fylkesdelplaner ikke fungerer tilfredsstillende som virkemidler i oppfølgingen av den kommunale arealplanleggingen og som verktøy for samordning av nasjonale interesser. Miljøverndepartementet har i liten grad vektlagt fylkesplanleggingen som virkemiddel i sine styringsdokumenter.

Undersøkelsen avdekker også at den statlige godkjenningen av fylkesplaner og fylkesdelplaner tar lang tid og er lavt prioritert i flere departementer.



Foto: Svein Grønbold/NN/Samfoto

6.4.2 Informasjonsformidling, veiledning og opplæring

Undersøkelsen viser at det kan være mangler ved informasjonsformidling, veiledning og opplæring for å sikre en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering.

Mangelfull oppdatering av retningslinjer og veiledningsmaterieil

Undersøkelsen viser at det er enighet om at Miljøverndepartementet har utarbeidet mye veiledningsmaterieil for å klargjøre og formidle signaler om kommunal arealplanlegging til fylker og kommuner, men at det i for liten grad er lagt vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materieil. Dette fører blant annet til at deler av den nasjonale arealpolitikken oppleves som uklar av aktørene i plansystemet.

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet ikke har foretatt helhetlige vurderinger av på hvilke områder det er behov for rikspolitiske retningslinjer, og at rikspolitiske retningslinjer i liten grad benyttes som virkemiddel i den nasjo-

nale arealpolitikken. På områder hvor virkemidlet er benyttet, for eksempel samordnet areal- og transportplanlegging, har det vært mangelfull oppfølging av virkemidlet fra sentralt hold, blant annet i form av aktiv veiledning, oppdatering og konkretisering av eksisterende retningslinjer.

Iverksetting av veilednings- og opplæringstiltak

Det framgår av undersøkelsen at miljødirektoratene har redusert den delen av arbeidet som er knyttet til å veilede fylkesmannsembetene i planarbeidet, og at disse oppgavene ikke er blitt løst andre steder i forvaltningen. Det framgår også av intervjuene at Miljøverndepartementet i for liten grad har samarbeidet med andre sektorer om opplæring i planlegging på regionalt nivå.

Undersøkelsen viser at mange kommuner har store behov for bistand i den kommunale arealplanleggingen, og at mange kommuner ikke mottar tilstrekkelig veiledning og opplæring i planlegging fra fylkesmannsembetene og fylkeskommunene.

Det kan derfor stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt nødvendige veilednings- og opplæringstiltak for å sikre at kommunene blir i stand til å utføre oppgavene sine innenfor arealplanlegging.

6.4.2 Innhenting og bruk av informasjon i planlegging og styring

Undersøkelsen viser at det ved inngangen til 2007 var vanskelig å skaffe nasjonale og regionale oversikter over arealstatus, arealutvikling og planaktivitet i kommunene. Dette skyldes blant annet

- mangelfull innhenting av god, ensartet og landsdekkende informasjon som kan gi oversikt over arealstatus og arealutvikling
- at det i liten grad er utviklet fast rapportering fra kommunene til staten når det gjelder arealutviklingen i kommunene, og at det som finnes av rapportering, er av varierende kvalitet
- utfordringer knyttet til å få systematisert og aggregert det datagrunnlaget som allerede finnes, slik at dette kan tas i bruk i arealplanleggingen
- utfordringer knyttet til innhenting og bruk av informasjon om kommunenes arealplanarbeid, noe som gjør det vanskelig å bygge opp nasjonale oversikter og foreta nasjonale undersøkelser av hvordan den kommunale arealplanleggingen påvirker arealutviklingen nasjonalt

Undersøkelsen avdekker videre at mangelfull innhenting og tilgjengeliggjøring av informasjon om arealstatus, arealutvikling og kommunenes arealplanarbeid svekker kommunale, regionale og nasjonale beslutningstakerers evne og mulighet til å ivareta nasjonale miljøverdier i arealplanleggingen.

Miljøverndepartementet har i begrenset grad innhentet informasjon fra direktorater og fylkesmannsembeter om endringer i og konsekvenser av arealutviklingen. Underliggende virksomheters arbeid, utfordringer og resultater knyttet til ivaretagelse av nasjonale miljøverdier i den kommunale arealplanleggingen er i liten grad formidlet til departementet.

Undersøkelsen viser også at Miljøverndepartementet mangler rutiner for systematisk behandling av den informasjonen som departementet til enhver tid samler inn, og at det heller ikke er iverksatt noen totalevaluering av hvordan plan-systemet i Norge virker.

Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for

- *å innhente* informasjon om arealstatus, arealutvikling og planstatus i kommunene
- *å tilgjengeliggjøre* datagrunnlag som allerede finnes, slik at dette kan tas i bruk i den kommunale og regionale planleggingen
- *å innhente* informasjon fra direktorater, fylkesmannsembeter og fylkeskommuner om deres arbeid, utfordringer og resultater knyttet til ivaretagelsen av nasjonale miljøverdier i den kommunale arealplanleggingen
- *å evaluere* i hvilken grad dagens styring og forvaltning bidrar til god måloppnåelse

7 Samlet vurdering

Bærekraftig utvikling defineres som *en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov*.⁴⁴⁴ Bærekraftig utvikling er gjennom en rekke internasjonale prosesser i regi av FN satt som mål for verdenssamfunnet.⁴⁴⁵

Norge har forpliktet seg til å følge opp de internasjonale målene i den nasjonale politikken.⁴⁴⁶ Det nasjonale målet om en bærekraftig utvikling stiller blant annet krav til at de miljøkvalitetene som er nødvendige for å sikre menneskenes livsgrunnlag, blir opprettholdt på kort og lang sikt. Forvaltningen av miljøressurser må bygge på ”føre var”-prinsippet og skje med respekt for naturens tålegrense.⁴⁴⁷ Målet om bærekraftig utvikling har vært innarbeidet som et overordnet mål for norsk areal- og ressursforvaltning fra tidlig i 1990-årene og fram til i dag. Arealplanlegging og arealdisponering er ansett som et viktig redskap for å sikre en bærekraftig utvikling. Arealer er en begrenset ressurs som skal forvaltes med sikte på å få til en bærekraftig utvikling. Konflikter om arealbruk må løses ut fra overordnede og langsiktige hensyn.⁴⁴⁸

Undersøkelsen viser svakheter i Miljøverndepartementets oppfølging av målene for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Arealutviklingen er på flere områder ikke i overensstemmelse med målene som er satt for at utviklingen skal gå i en bærekraftig retning. Undersøkelsen viser at arealplanlegging ikke anvendes i tilstrekkelig grad som virkemiddel for å nå disse målene. Under-

søkelsen viser også svakheter ved departementets organisering og samordning for å nå målene på området. I tillegg er det avdekket mangelfull overvåkning, kartlegging og styringsinformasjon og risiko for at styringen ikke er tilstrekkelig målrettet eller risikobasert.

Nasjonale verdier som skal ivaretas i en bærekraftig arealdisponering

Blant verdiene som er blitt spesielt framhevet som sentrale for å sikre en bærekraftig arealdisponering, er biologisk mangfold, friluftsliv, landskapstyper, kulturmiljøer, kulturminner og produktive jordbruksarealer. Videre har prinsippet om miljøvennlig by- og tettstedsutvikling vært ansett som viktig. Mer spesifikt vektlegges også bevaring av områder som inngrepsfrie naturområder, vassdrag og strandsonen.⁴⁴⁹

Undersøkelsen viser at dagens arealforvaltning bidrar til nedbygging av områder og verdier som skal ivaretas. Analysene indikerer også at deler av dagens arealutvikling ikke bidrar til en miljøvennlig arealbruk i byer og på tettsteder. Denne arealutviklingen skjer til tross for at de ovennevnte verdiene og prinsippene for en bærekraftig arealutvikling har vært vektlagt av Storting og forvaltning i lengre tid.

Miljøverndepartementet har i begrenset grad gjennomført nasjonale analyser for å følge med på om arealutviklingen går i en bærekraftig retning. Eksisterende data er i liten grad benyttet i analyser på overordnet nasjonalt nivå. På flere områder mangler også tilstrekkelig gode datasett til å gjøre nasjonale analyser på overordnet nivå.

Funnene i denne undersøkelsen viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar Stortingets mål for å sikre en bærekraftig arealdisponering. Det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har utvik-

444) St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*.

445) Begrepet ble for alvor satt på den internasjonale dagsordenen av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling gjennom rapporten *Vår felles framtid* fra 1987, og senere gjennom FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992.

446) Innst. S. nr. 160 (1992–93) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*.

447) Innst. S. nr. 160 (1992–93), videreført i St.meld nr. 58 (1997–97).

448) Disse signalene kommer bl.a. til uttrykk i behandlingen av St.meld. nr. 31 (1992–93), St.meld. nr. 29 (1996–97) og St.meld. nr. 23 (2001–2002) og i behandlingen av samtlige *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.⁴⁴⁸ I behandlingen av St.meld. nr. 21 (2004–2005) slår komiteen fast at en nasjonal arealpolitikk er grunnleggende for å oppnå en bærekraftig forvaltning, jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

449) Innst. S. nr. 237 (1992–93) *Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om den regionale planleggingen og arealpolitikken*, Innst. S. nr. 219 (1996–97) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk* og stortingsmeldingene *Biologisk mangfold* (St.meld. nr. 42 (2001–2002)), *Friluftsliv* (St.meld. nr. 39 (2000–2001)), *Bedre miljø i byer og tettsteder* (St.meld. nr. 23 (2001–2002)) og *Leve med kulturminner* (St.meld. nr. 16 (2004–2005)).

let tilstrekkelige systemer for å følge med på om utviklingen går i en bærekraftig retning, og om kunnskapen om utviklingen er tilstrekkelig for å kunne sette inn hensiktsmessige virkemidler på området.

Den kommunale arealplanleggingen som virkemiddel

I behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) påpeker flertallet i energi- og miljøkomiteen at plan- og bygningslovens bestemmelser om kommunal planlegging må brukes aktivt i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling.⁴⁵⁰ Hovedprinsippet i plan- og bygningsloven er at den overordnede planleggingen skal være styrende for planleggingen og arealdisponeringen i kommunen. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for å følge opp planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Undersøkelsen viser at hovedvekten av utbyggingen i kommunene skjer i henhold til kommuneplanens arealdel. Det framgår at dagens arealforvaltning likevel i for stor grad skjer i strid med den overordnede planleggingen, det vil si at reguleringsplaner vedtas og dispensasjoner gis i strid med kommuneplanens arealdel. Undersøkelsen viser at en del av arealplanleggingen mangler et helhetlig og langsiktig perspektiv, og ikke i stor nok grad ivaretar nasjonale mål. Det er derfor grunn til å spørre om Miljøverndepartementet har sørget for at den kommunale arealplanleggingen i tilstrekkelig grad bidrar til målene for en bærekraftig arealutvikling nås.

Undersøkelsen viser også at sentrale og regionale myndigheter har tilgang på effektive virkemidler for å sikre at arealplanleggingen er i tråd med nasjonale mål, for eksempel innsigelsesinstituttet og påklaging av dispensasjonssaker. Det kan imidlertid stilles spørsmål om innsigelsesinstituttet i tilstrekkelig grad benyttes av regionale myndigheter, og om Miljøverndepartementets praksis i innsigelsessaker bidrar til å redusere bruken av innsigelsesinstituttet.

Undersøkelsen viser at dagens utfordringer i den kommunale planleggingen først og fremst er knyttet til kommunale og regionale planaktørers *anvendelse* av plansystemet. På bakgrunn av ovennevnte funn kan det stilles spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad sørger for en overordnet og helhetlig planlegging i

450) Innst. S. nr. 150 (1997–98) *Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida.*

kommunene, og om bruken av plansystemet som virkemiddel er hensiktsmessig når informasjonen om årsakssammenhengene er mangelfull.

Miljøverndepartementets nasjonale ansvar for styring og samordning

Miljøverndepartementet har ansvaret for å iverksette den nasjonale miljøpolitikken slik at målet om en bærekraftig utvikling blir nådd. Ifølge St.meld. nr. 46 (1988–89)⁴⁵¹ skal departementet sørge for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp de miljøvernpolitiske målene på alle nivåer og for de ulike sektorene. Miljøverndepartementet har ansvaret for å klargjøre og formidle hvilke nasjonale mål og interesser som det er særlig viktig å ivareta i den kommunale arealplanleggingen,⁴⁵² og sikre riktig bruk av lov og plansystem gjennom veiledning og opplæring.⁴⁵³ I St.meld. nr. 29 (1996–97) blir det lagt vekt på å styrke arealovervåking og dokumentasjon og å evaluere effekten av den arealplanleggingen en har i dag. Videre skal det legges vekt på økt basiskartlegging og bedre dataforvaltning på alle nivåer, løpende arealbruksdokumentasjon, arealkartlegging og verdiklassifisering av biologisk mangfold. I behandlingen av St.meld. nr. 29 (1996–97) uttaler komiteen at det er behov for rask realisering av slike systemer.⁴⁵⁴

Det framgår av undersøkelsen at Miljøverndepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre samordning i internt i departementet og samarbeid mellom miljødirektoratene. Tilsvarende er det ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for at miljødirektoratene skal bruke arealplanlegging og arealdisponering som redskap i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Det framgår også av datagrunnlaget at Miljøverndepartementets fagavdelinger i for liten grad har tatt i bruk arealplanlegging som virkemiddel for å ivareta de miljøvernpolitiske målene.

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er ment som et helhetlig og sektorovergripende virkemiddelapparat. Den sektorovergripende planleggingen synes å være en utfordring. De ulike sektorene har ulik praksis når de behandler saker både etter plan- og bygningsloven og etter egne sektorlover, noe som gjør systemet komplisert

451) Også vist til i St.meld. nr. 58 (1996–97).

452) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

453) St.meld. nr. 58 (1997–97).

454) Innst. S. nr. 219 (1996–97).

for regionale og lokale aktører. Undersøkelsen avdekker at det kan være behov for å få avklart målkonflikter og virkemiddelbruk på nasjonalt nivå, slik at signalene blir tydeligere for den regionale og lokale forvaltningen. Det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet ivaretar sitt samordningsansvar for en bærekraftig arealforvaltning, både i miljøforvaltningen og mellom sektordepartementene.

Undersøkelsen viser at departementet i for liten grad har lagt vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiell, og at de nasjonale føringene for bruken av plansystemet derfor er uklare. Departementets bruk av rikspolitiske retningslinjer er i liten grad preget av en helhetlig og systematisk tilnærming. Det kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt tilstrekkelige veilednings- og opplæringstiltak overfor kommunene og regionale planaktører, og om departementet har satt inn tilstrekkelige tiltak for å styrke plansystemet som virkemiddel.

Undersøkelsen viser at det er svakheter i myndighetenes innhenting og tilgjengeliggjøring av informasjon om arealstatus, arealutvikling og planstatus i kommunene. Det er også svakheter ved informasjonen om direktoratenes, fylkesmannsembetenes og fylkeskommunenes arbeid og resultater knyttet til ivaretagelsen av nasjonale miljøverdier i den kommunale arealplanleggingen.

Mangelfull informasjonsinnhenting og rapportering kan medføre en risiko for at Miljøverndepartementet ikke har tilstrekkelig kunnskap om

- hvorvidt arealutviklingen er i overensstemmelse med de nasjonale målene for området
- hvordan plansystemet blir brukt i lys av målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering, og i hvilken grad departementets egen styring av arealpolitikken bidrar til en bærekraftig arealutvikling

Dette reduserer departementets mulighet til å utvikle effektive virkemidler og sikre en hensiktsmessig virkemiddelbruk. Mangelfull tilgang til kunnskap reduserer videre departementets evne til å identifisere og håndtere risiko i mål- og resultatstyringen. Det kan derfor stilles spørsmål om departementet har nødvendig styringsinformasjon og oversikt over konsekvensene av manglende måloppnåelse på området. Dette må ses i lys av at den siste helhetlige stortingsmel-

dingen om arealplanlegging kom i 1996–97. Det stilles spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad har lagt vekt på å etablere og videreutvikle systemer for å identifisere og håndtere risiko på området slik at det blir satt inn tilstrekkelige virkemidler for å nå målet om en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering.

Referanseliste

I undersøkelsen er det foretatt en gjennomgang av sentrale stortingsdokumenter, lover (med tilhørende forarbeider), stortingsmeldinger med tilhørende komitéinnstillinger, departementets rundskriv og retningslinjer og andre offentlige dokumenter som omhandler arealplanlegging. Dette gjelder blant annet:

- St.meld. nr. 31 (1992–93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* og St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*
- St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv*
- St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*
- St.meld. nr. 42 (2001–2002) *Biologisk mangfold*
- St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*
- St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*
- Plan- og bygningsloven (1985)
- Planlovutvalgets to utredninger NOU 2001:7 og NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

Begreper og definisjoner

Registre, databaser og verktøy:

AREALIS

Nasjonalt samarbeid for effektiv tilgang til kartinformasjon om arealverdier.

ASKELADDEN

Database som inneholder informasjon om objekter som er fredet (eller som er inne i en fredningsprosess) etter Kulturminneloven.

FKB

Felles **K**artdata**B**ase, inneholder de mest detaljerte grunnkartene fra kommunene

GAB

Nasjonalt register for **G**runneiendom-, **a**dresse og **b**yggningsregisteret

GIS

Geografisk informasjonssystem

KOSTRA

Kommune **S**tat **R**apportering, er et register over informasjon kommunene rapporterer til staten.

Naturbase

Fagsystem til Direktoratet for naturforvaltning som inneholder data om natur og friluftsliv.

SEFRAK

Landsdekkende register over eldre bygninger og andre kulturminner

Definisjoner:

Bygningspåvirket kystlinje/vassdragslinje

Kystlinje/vassdragslinje som er berørt av nærliggende bygning, definert ved den delen av kystlinja som er innen 100 meter fra bygningens senterpunkt-koordinat.

Bygningspåvirket strandsoner

Den delen av strandsona som er innen 100 meter fra bygninger definert ved avstanden ut fra bygningenes senterpunkt-koordinat.

Fritidshusområde

Med *fritidshusområde* menes en samling med minst 50 slike hus, der avstanden mellom husene ikke overstiger 150 meter. Avgrensningslinjen for fritidshusområder er dratt 50 meter utenfor hussamlingens ytterst beliggende bygninger. Definisjonen av fritidshusområder innebærer at de ikke utgjør eller er del av tettsted. Derimot kan fritidshusområde sammenfalle eller være en del av andre mindre bebygde områder. Der tettsted eller vannoverflate ligger nærmere enn 50 meter danner tettstedsgrense eller kyst-/innsjølinje grenselinjen for fritidshusområdet. Et fritidshusområde inkluderer altså ikke tettstedoverflate eller vannoverflate som ligger inntil området (Bloch og Steinnes 2003, se vedlegg 2). I denne undersøkelsen er fritidshusområder med minst 5 og minst 25 fritidshus også avgrenset og statistikkført.

Fysisk nedbygde arealer

Med fysisk nedbygd areal menes arealet av bygningers grunnriss og areal avinfrastruktur. Metoder og datagrunnlag for fysisk nedbygd areal er nærmere beskrevet i (Bloch 2002a, se vedlegg 2).

Kjerneturområde

Kjerneturområde: 4 km rundt alle fritidshus.

Kystlinje

Overgangen mellom sjø og vann ved midlere høyvannslinje slik den er definert og registrert av Statens kartverk i kartserien N50 (hovedkartserien i 1: 50 000).

RPR-ATP

Rikspolitiske Retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging

ROBEK

ROBEK- kommunene er de kommunene som får budsjettet sitt godkjent av fylkesmannen fordi de har budsjettert større driftsutgifter enn driftsinntekter.

SOSI

Samordnet Opplegg for Stedfestet Informasjon er et norsk standard for geografisk informasjon.

Sentralitet

Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner). Kommunene er klassifisert etter reisetid (med raskeste transportmiddel unntatt fly) mellom kommunens befolkningstygndepunkt og tettsteder av ulikstørrelse:

Sentral - maksimum 75 minutter (Oslo 90 minutter) til et tettsted med minst 50 000 innbyggere

Noe sentral - maksimum 60 minutter til et tettsted med minst 15 000 innbyggere

Mindre sentral - maksimum 45 minutter til et tettsted med minst 5 000 innbyggere

Minst sentral - når kommunen ikke oppfyller noen av kravene ovenfor.

Sentrumssone

En sentrumssone er et område satt sammen av en eller flere sentrumskjerner og ei sone på 100 meterrundt. I tillegg er en sentrumskjerne et område med mer enn 3 ulike hovednæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel, må offentlig administrasjon eller helse og sosiale tjenester eller annen sosial og personleg service være representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikke være mer enn 50 meter.

Skoggrense

Modellen for skoggrensa er et hjelpemiddel for å simulere tregrensen og er basert på et punktutvalg fra topografiske kart i målestokk 1:50,000. Modellen representerer derfor "tregrensa" og ikke "barskoggrensa". Det er bare områder som ligger mer enn 500 meter over havet tatt med i analysen.

Snaufjell

Området over den teoretiske skoggrensa

Strandsone

Strandsone er området innen 100 m fra kystlinja målt i horisontalplanet.

Tettsted

En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70boliger). Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks være parker, idrettsanlegg,

industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet taes med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Disse husklyngene kalles tettstedssatellitter.

Uberørt kystlinje

Kystlinje som er mer enn 100 meter fra bygninger.

Verdidata

Verdidata er kartdata som viser verdien av ulike områder. Disse dataene kan være viktige informasjonskilder når områder skal bygges ned eller utsettes for ulike inngrep. De viktigste kildene som er benyttet her er:

Ulike typer verdidata:

Digitalt markslagskart (DMK)

Detaljert kartverk som omfatter alt landbruksareal (både innmark og utmark under skoggrensa). DMK, som nå kalles "AR5", forvaltes av Norsk institutt for skog og landskap.

Inngrepsfrie områder i Norge (INON)

INON viser områder som ligger i definert avstand fra tyngre tekniske inngrep. Forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.

Nasjonalt viktige kulturlandskap

Kart som viser kulturlandskap med viktige biologiske eller kulturhistoriske verdier. Kartet ligger i Naturbase, som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.

Naturtypekart

Viser forekomster av naturtyper som er vurdert som viktige for biologisk mangfold. Dataene stammer fra kommunal kartlegging av biologisk mangfold og finnes som naturtypekart i Naturbase.

Kommunal kartlegging av biologisk mangfold

Kommunalt registrering av arter og naturtyper, se også -> Naturtyper

Nasjonalt referansesystem for landskap

Database hvor Norge er delt inn i 45 landskapsregioner basert på fellestrekk i landskapet. Med hovedvekt på jordbruket blir landskapsregionene videre gruppert inn i 10 jordbruksregioner, som i denne rapporten blir kalt for "landskapsregioner". Datasettet er utviklet og distribueres av Skog og landskap.

Jordbruksregion -> Nasjonalt referansesystem for landskap

Landskapsregion -> Nasjonalt referansesystem for landskap

Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap

Registrering av kulturlandskap med viktige biologiske eller kulturhistoriske verdier.

Reinbeiteområder

Områder med samisk reindrift eller tamreinlag. Datasett fra Reindriftsforvaltningen.

Statlig sikrede friluftsområder

Viser områder som er sikret for allmenne friluftslivsformål. Kartet finnes i Naturbase, som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.

Verneområder

Kart over naturvernområder finnes i Naturbase, som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.

Villmarkspregede områder

Underkategori i INON. Arealer som ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep

Villreinområder

Kartlagte områder for villrein, en del av Artsdata (Villreinområder), databank som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.



77 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

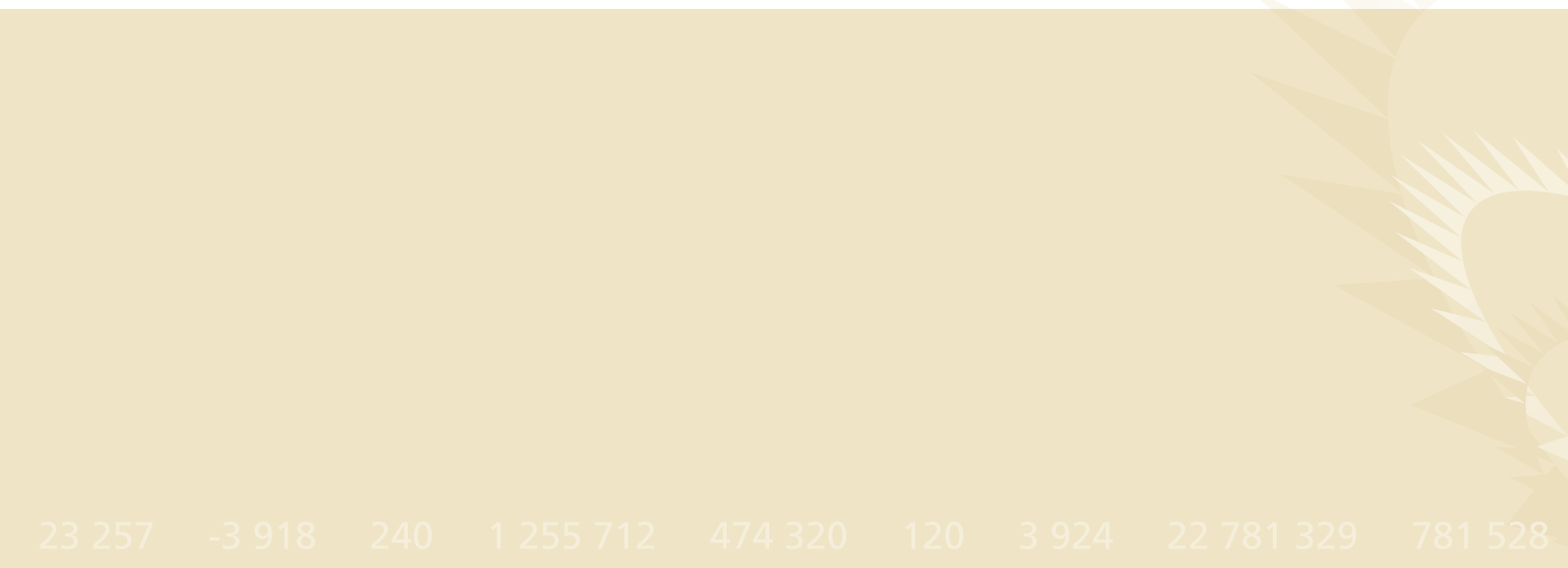
Trykk: AVS O. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528