

Innst. S. nr. 122.

(1998-99)

Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om forslag frå stortingsrepresentantane Leif Lund, Signe Øye og Sylvia Brustad om at Regjeringen bes komme til Stortinget med en gjennomgang av begrepet nasjonale interesser i utbyggingssaker med sikte på å få en klarere definisjon som også tar hensyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling i tynt befolkede områder.

Dokument nr. 8:121 (1997-98).

Til Stortinget.

SAMANDRAG

Forslagsstillarane syner i dokumentet til at det i utbyggingssaker heile tida er ei avveging mellom lokal utvikling og vern av miljøet og naturen. Det vert synt til at Stortinget våren 1997 handsama St.meld. nr. 29 (1996-97) Om regional planlegging og arealpolitikk, der heile komiteen seier at

«... praktisering av nasjonale målsetjingar må ta omsyn til mangfaldet i Kommune-Norge og at problema og utfordringane er ulike i tettfolka kommunar, kommunar nær dei store folkekonsentrasjonane og kommunar med spreidd busetnad lokaliserte i tuffolka regionar».

Forslagsstillarane minner om at Kommunal- og regionaldepartementet skal ha som oppgåve å gjera ei fullstendig vurdering av alle vedtaka som vert fatta for å sjå på kva for distriktpolitiske konsekvensar vedtaka får, og at det difor også er viktig å sjå dette i samanheng med Miljøverndepartementet si rolle.

Det vert fremja følgjande framlegg:

«Regjeringen bes komme til Stortinget med en gjennomgang av begrepet nasjonale interesser i utbyggingssaker med sikte på å få en klarere definisjon som også tar hensyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling i tynt befolkede områder.»

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen sitt fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Olav Akselsen, Aud Blattmann, Bent Hegna, Torny Pedersen,

Tore Nordseth og leiaren Jens Stoltenberg, frå Kristeleg Folkeparti, Jens Arntfinn Brødsjømoen og Lars Rise, frå Senterpartiet, John Dale, frå Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og frå Venstre, Gunnar Kvassheim, vil understreke at omsyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling må tilleggjast større vekt innan styringsverket, i tråd med den praksis som no blir lagt til grunn. I skriv til komiteen opplyser Miljøverndepartementet at nasjonale inngrep i lokale planer skjer sjeldnare enn tidlegare. Kommunane godkjenner stort sett sine egne planar, og talet på motsegner har lege stabilt og på eit lågt nivå dei siste åra. I perioden 1995-97 fekk kommunane medhald i 16 pst. av sakene, i 1998 var tilsvarande prosent stege til 48. Dette er ei utvikling fleirtalet oppfattar som svært positiv, og som bør først vidare med auka engasjement.

Fleirtalet er kjent med at lokale og nasjonale interesser i enkelte høve står i motstrid til kvarandre. Dersom det ligg føre motsegner frå statleg styresmakt på regionalt nivå, fylkeskommunen eller nabokommune, skal ei sak sendast til Miljøverndepartementet for avgjerd. Miljøverndepartementet kan óg henta inn kommunale eigengodkjente planar for å oppheve eller endre dei, dersom planane er i strid med nasjonale interesser. Fleirtalet meiner dette er ein god forvaltningspraksis, og konstaterer samtidig at staten er svært varsam med å overprøve lokale politiske vurderingar, i samsvar med det syn som er formulert i forarbeida til plan- og bygningslova.

Fleirtalet konstaterer at det i Dokument nr. 8:121 (1997-98) vert vist til at departementet har oppheva eit vedtak i Jondal kommunestyre om kommuneplan for

Hereiane. Grunngevinga for avgjerda er omsynet til nasjonale interesser. I forslaget etterlyser forslagsstilarane ein gjennomgang av «nasjonale interesser», med sikte på å få fram ein klarare definisjon av omgrepet.

Fleirtalet har merka seg at departementet i dette tilfellet har vist til behovet for å fylgje opp satsingsområde som er prioritert i St.meld. nr. 29 (1996-97), og som Stortinget har slutta seg til. På generelt grunnlag vil fleirtalet understreke, at jamvel om det finst svært få tilfelle av slike inngrep frå statleg hald, og at det her, sett frå nasjonalt synspunkt er snakk om å nytte ein «tryggingsventil», må det leggjast stor vekt på å presentere klare grunngevingar i dei aktuelle tilfelle. Det er og viktig at dei statlege interessene kjem fram så tidleg som råd i prosessen, slik at det sentrale og lokale nivået heile tida er på det reine med kva som er situasjonen.

Fleirtalet vil elles vise til at Regjeringa nyleg har nemnt opp eit nytt planlovutval, m.a. for å redusere den statlege detaljstyringa av kommunar og fylkeskommunar. Prinsippa om eit heilskapeleg, demokratisk og mest mogeleg desentralisert plansystem ligg til grunn for dette arbeidet. Slik mandatet er utforma vil det vera naturleg at dei prinsipielle spørsmål som er reist i Dokument nr. 8:121 (1997-98), med utgangspunkt i Jondal-saka, også blir fanga opp av planlovutvalet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal og fra Høyre, Jan Johnsen og Jan Tore Sanner, mener at Leif Lund, Signe Øye og Sylvia Brustad tar opp en meget aktuell og interessant problemstilling i Dokument nr. 8:121 (1997-98). Forslagsstillerne ber om en gjennomgang av begrepet nasjonale interesser i utbyggingssaker med sikte på å få en klarere definisjon som også tar hensyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre flere ganger tidligere har tatt opp lignende problemstillinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er overrasket over at forslagsstillerne eget parti, Arbeiderpartiet, ikke tar opp det forslaget som er fremsatt i Dokument nr. 8:121 (1997-98). En gjennomgang av begrepet nasjonale interesser vil være nyttig både i forhold til lokaldemokrati og distriktsutvikling, men også sett i forhold til den private eiendomsrett. Disse medlemmer ser med interesse frem til resultatene av planlovutvalgets arbeid. Planlovutvalget skal imidlertid ta opp mange problemstillinger og det vil ta tid før Stortinget får diskutere konklusjonene.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer ta opp det forslag som er fremsatt i Dokument nr. 8:121 (1997-98).

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Regjeringen bes komme til Stortinget med en gjennomgang av begrepet nasjonale interesser i utbyggingssaker med sikte på å få en klarere definisjon som også tar hensyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling i tynt befolkede områder.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, syner til dokumentet og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:121 (1998-99) - forslag frå stortingsrepresentantane Leif Lund, Signe Øye og Sylvia Brustad om at Regjeringen bes komme til Stortinget med en gjennomgang av begrepet nasjonale interesser i utbyggingssaker med sikte på å få en klarere definisjon som også tar hensyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling i tynt befolkede områder – vert å leggja ved protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 16. mars 1999.

Jens Stoltenberg,
leiar.

John Dale,
ordførar.

Aud Blattmann,
sekretær.

Vedlegg**Brev frå Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, dagsett 16. desember 1998.****Uttalelse til Dok nr 8:121 (1997-98)**

Jeg viser til komiteens brev av 14.10.98 med Dok nr 8:121 (1997-98) Forslag fra stortingsrepresentantene Leif Lund, Signe Øye og Sylvia Brustad om at *Regjeringen bes komme til Stortinget med en gjennomgang av begrepet nasjonale interesser i utbyggingssaker med sikte på å få en klarere definisjon som også tar hensyn til lokaldemokrati og distriktsutvikling i tynt befolkede områder.*

Plansystemet:

Plan- og bygningsloven gir hovedrammene for behandlingen av utbyggingsspørsmål og arealforvaltning. Ettersom forslaget retter fokus mot forholdet mellom nasjonale interesser og lokale hensyn i utbyggingssaker, vil det være naturlig å gi en kort presentasjon av plansystemet relatert til kommunalt selvstyre og statlig styring.

Modellen for samordnet samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven bygger på folkevalgt styring av planleggingen på de tre forvaltningsnivåer. Ved innføringen av plan- og bygningsloven i 1985 ble departementets myndighet til å fatte bindende arealplanvedtak lagt til kommunene som hovedregel. Hvis det foreligger innsigelse fra statlig myndighet på regionalt nivå, fylkeskommunen eller nabo kommune bortfaller kommunens kompetanse til å egengodkjenne, og saken skal bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse. Oppfølgingen av den nasjonale arealpolitikken ivaretas hovedsakelig gjennom statlige fagorganer og fylkeskommunens medvirkning i kommunale planprosesser. I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det gitt uttrykk for at det fra statlig hold må vises varsomhet med å overprøve det lokale politiske skjønn. Innsigelse skal bare fremmes når planen er i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn.

Hensynet til nasjonale interesser er ytterligere understreket gjennom ordningen med at kommunene skal sende melding om egengodkjente kommuneplaner til Miljøverndepartementet, og at departementet kan vurdere om det er nødvendig å foreta endringer i planene ut fra nasjonale interesser. Miljøverndepartementet kan også kalle inn egengodkjente reguleringsplaner for å oppheve planene eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom de strider mot nasjonale interesser.

I tillegg har Miljøverndepartementet hjemmel til å utarbeide og vedta statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller verneiltak gjør det nødvendig.

Nasjonal arealpolitikk:

Når det gjelder de nasjonale mål og interesser i arealpolitikken vil jeg vise til St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk og Stortingets

behandling av denne (Innst S nr 219). Meldingen bygger i stor grad på St meld nr 31 (1992-93) Om den regionale planleggingen og arealpolitikken, som var den første samlede gjennomgang av arealpolitikken i Norge. Det vises også til rundskriv T-1/94 og T-2/98 fra Miljøverndepartementet, som tydeliggjør for fylker og kommuner hva Regjering og Storting forventer at de legger til grunn i fylkes- og kommuneplanleggingen.

St meld nr 31 (1992-93) understreker at en grunnleggende premisse for en nasjonal arealpolitikk er å fremme en økologisk forsvarlig bruk av arealressursene og at det derfor må arbeides systematisk for å finne løsninger som både kan ivareta målet om bærekraftig utvikling og gi økonomisk forsvarlige løsninger. Det legges vekt på å fremme en arealbruk som:

- sikrer næringslivet rasjonelle arealer som grunnlag for verdiskaping innenfor rammen av en bærekraftig utvikling
- tar vare på kvalitetene i bylandskapet, kulturlandskapet og naturlandskapet
- og legger til rette for å begrense transportbehovet.

I St meld nr 29 (1996-97) understrekes det at hovedlinjene fra forrige melding står fast. Samtidig skal følgende politiske premisser tillegges større vekt i den regionale planleggingen: Hensynet til a) biologisk mangfold, b) utbyggingspolitikk og transportsystem, c) jordvern, d) estetikk og landskapsbilde og e) funksjonshemmede. For flere av disse utfordringene vil kommunegrensene være for snevre for å oppnå helhetlige løsninger, og en må søke samarbeid på regionalt nivå. Derfor er det i meldingen rettet fornyet fokus på fylkesplanleggingen som et sentralt verktøy for å finne løsninger på tvers av kommunegrensene.

Rikspolitiske retningslinjer utdypes og konkretiseres den nasjonale arealpolitikken innen spesielle geografiske områder eller saksfelt. Følgende rikspolitiske retningslinjer (RPR) er gitt av Kongen i Statsråd:

- RPR for å styrke barns og unges interesser i planleggingen (1989)
- RPR for planlegging i kyst og sjøområder i Oslofjordregionen (1993)
- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (1993)
- RPR for vernede vassdrag (1994)
- RPR for planlegging i forbindelse med ny hovedflyplass på Gardermoen (1994)

I tillegg vil gjeldende langtidsprogram, regjeringens tiltredelseserklæring, St meld, St prp og andre føringer fra Regjering og Storting være førende for den kommunale arealplanleggingen.

Planstatus:

Alle landets kommuner er ifølge plan- og bygningsloven pliktige til å utarbeide en kommuneplan med tilhørende arealdel. Videre er det krav om at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode skal vurdere kommuneplanen samlet. Det er også adgang til å utarbeide kommunedelplaner for avgrensede områder eller temaer. I tillegg utarbeides det reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen i kommuneplanen at utbygging bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider.

Alle kommuneplaner (arealdelene) skal sendes Miljøverndepartementet til orientering og alle reguleringsplaner skal sendes til Riksarkivet. Da ikke alle kommuner følger rutineene, er tallene noe usikre men størrelsesordenen skulle være nokså tydelig. Et anslag for antall planer vedtatt av kommunene i perioden 1995 - 1998 er:

- Kommuneplaner: ca. 250 - 300
- Kommunedelplaner: ca. 1000 - 1200
- Reguleringsplaner: ca. 4000 - 6000

Det er rimelig å anta at det for landet som helhet vedtas i størrelsesorden 1.500 kommuneplaner og reguleringsplaner totalt hvert år.

Antallet planer Miljøverndepartementet behandler er svært begrenset i forhold til det totale antallet.

For å se nærmere på om det har vært en reell økning i Miljøverndepartementets inngripen i kommunale planer, har jeg sett på statistikken for departementets innsigelsesbehandling, endring av egengodkjente planer og bruken av statlig plan for periodene før og etter regjeringsskiftet 17.10.97.

Innsigelser - Antallet innsigelser som kommer til Miljøverndepartementet for behandling er ganske stabilt fra år til år. Departementet avgjorde 33 regulerings- og kommuneplaner i 1995, 21 stk i 1996 og 31 stk i 1997. Hittil i år er det avgjort 23 planer.

For de tre årene 1995 - 97 fikk kommunene medhold i 16 % av sakene og delvis medhold i 35 % av sakene. Situasjonen for 1998 er at kommunene har fått medhold i 48 % av sakene og delvis medhold i 4 % av sakene.

For perioden 1995 - 98 har fordelingen av saker mellom sentrale strøk og utkantstrøk vært ganske jevn - 39 % av sakene har vært fra typiske utkantkommuner. Utkantkommunene fikk medhold eller delvis medhold i ca 43 % av sakene mens kommunene fra pressområder fikk medhold eller delvis medhold i ca 50 % av sakene. Det har med andre ord ikke vært vesentlig forskjell i utfallet av departementets behandling for de to kommunekategoriene.

Omfanget av innsigelsessakene til Miljøverndepartementet har vært relativt stabilt og upåvirket av regjeringsskiftet, men det er en klar tendens til at departementet gir kommunene medhold i flere saker under denne Regjeringen enn tidligere.

Endring av egengodkjente planer - Plan- og bygningsloven gir Miljøverndepartementet hjemmel til å kalle inn reguleringsplaner som er sluttbehandlet i kommunen dersom de strider mot nasjonale interesser, fylkesplan eller arealdelen av kommuneplanen. Videre skal kommunene sende vedtatte kommuneplaner til Miljøverndepartementet til orientering. Selv om det ikke foreligger innsigelse kan departementet foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser.

Dette er virkemidler som benyttes lite, men det har vært en økning av disse sakene under den sittende regjeringen. Følgende 5 saker har vært til vurdering i Miljøverndepartementet:

- *Fjell kommune* - reguleringsplan for Straume sentrum, kjøpesenterutvidelse. Ingen endring foretatt av departementet.
- *Sarpsborg kommune* - reguleringsplan for Tunejordet, kjøpesenterutvidelse. Endret av departementet, vedtatt nye bestemmelser mot utvidelse og nyetablering av kjøpesenter.
- *Ullensvang herad* - reguleringsplan for riksveg 13, landskapshensyn. Ingen endring foretatt av departementet.
- *Jondal kommune* - kommunedelplan for Hereiane pukkverk, landskapshensyn. Endret av departementet, pukkverk tillates ikke.
- *Stavanger kommune* - kommuneplanens arealdel, jordvern/utbygging. Endret av departementet, areal avsatt til bolig og industri tilbakeføres til jordbruk.

Ved innføring av nye satsningsområder innen arealpolitikken, jf bl.a St meld nr 29 (1996-97), bør det være legitimt å benytte de mulighetene som ligger i plan- og bygningslovssystemet for å sikre at den nye politikken implementeres. Innkallingen og vurderingen av de 5 egengodkjente planene som er omtalt ovenfor må ses i lys av dette. Disse planene berører temaer som er prioritert i St meld nr 29 (1996-97) og som Stortinget har gitt sin tilslutning til.

Statlig plan - Miljøverndepartementet har siden 1986 vedtatt 13 statlige reguleringsplaner. Den første ble vedtatt 31.08.89 og den foreløpig siste 08.10.97. Det er ikke igangsatt eller vedtatt statlige reguleringsplaner etter regjeringsskiftet.

Oppsummering - Av de anslagsvis 1.500 planene som kommunene har behandlet i år, er totalt 28 planer vedtatt av Miljøverndepartementet og kun 14 av disse vedtakene er i strid med kommunenes ønsker. Det innebærer at ca 99% av samtlige planvedtak vil være i samsvar med kommunenes prioriteringer.

Samordningsansvar:

I dok nr 8 forslaget vises det til konflikten mellom verneinteresser og utbyggingsinteresser i distriktskommuner. Det konkrete utgangspunktet er Miljøverndepartementets endring av Jondal kommunes vedtak om å avsette areal til et steinbrudd ved Hardangerfjorden.

Forslagsstillerne viser i denne sammenheng til at Kommunal- og regionaldepartementet har et helhetlig samordningsansvar for å vurdere distriktskonsekvensene av statlige beslutninger.

Jeg har forelagt denne problemstillingen for Kommunal- og regionaldepartementet som i sitt svar påpeker at kravet om distriktsmessige konsekvensutredninger først og fremst angår endringer i politikktutforming. Videre slår de fast at i den konkrete saken er det ikke snakk om noen form for politikktendring. De ser det derfor ikke som naturlig at deres samordningsrolle trekkes inn.

Lokalt selvstyre i forhold til miljøforvaltningen:

Regjeringen er generelt meget opptatt av at det lokale selvstyre og at reelle demokratiske prosesser på regionalt og lokalt nivå skal styrkes. Jeg vil i den sammenheng vise til initiativ for å ytterligere styrke lokaldemokratiet i prosesser som omhandler naturvernarbeidet og viltforvaltningen. Det vises i den forbindelse til St meld nr 35 (1996-97) om rovviltforvaltningen og det pågående arbeidet med sikte på å fremme en St meld om vern i kystsonen sommeren 1999. Også når det gjelder gjennomføringen av St meld nr 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge, er forholdet til demokrati og medvirkning gitt særlig oppmerksomhet. Regjeringen har derfor i enkelte saker støttet opp om fylker og kommuner som ønsker å kjøre lokalt forankrete planprosesser etter plan- og bygningsloven parallelt med prosesser etter naturvernloven. Et eksempel på dette er det nylig oppstartete arbeidet med vern av Naustdal/Gjengedal i Sogn og Fjordane.

På oppfordring fra Miljøverndepartementet nedsatte Direktoratet for naturforvaltning i november 1996 et bredt sammensatt arbeidsutvalg som skulle se nærmere på kommunens rolle ved opprettelse og forvaltning av verneområder etter naturvernloven. Utvalgets merknader som var enstemmige, ble lagt fram i mai 1997. Her fremmes en rekke forslag med formål å styrke kommunens rolle i vernearbeidet. Miljøverndepartementet er nå i ferd med å gjennomføre mange av forslagene fra utvalget. Jeg vil spesielt vise til revisjonen av rundskriv T-4/90 som omhandler saksbehandlingsreglene i naturvernloven.

Jeg vil også vise til den invitasjonen som alle landets kommuner nå har fått om å overta forvaltningsansvaret for landskapsvernområder, naturreservater, naturminner m.v. Bakgrunnen for dette er regjeringens ønske om en forpliktende lokal oppfølging av Brundtlandkommisjonen (Lokal Agenda 21). Verneområdene i medhold av naturvernloven er opprettet for å ivareta regionale, nasjonale og internasjonale verneverdier. Forvaltningen av områdene er likevel en oppgave som kan ha stor betydning lokalt. Det er derfor en prioritert

oppgave å delegere forvaltningsansvaret til kommunalt nivå der forholdene ligger til rette for det.

Planlovutvalget:

Den 23.10.98 oppnevnte Kongen i Statsråd det nye planlovutvalget som skal foreta en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven med siktemål å videreutvikle og forbedre dette lovverket. Mandatet er i hovedsak basert på St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk.

Den innledende føringen i mandatet er hensynet til at planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i prosessen. Dette innebærer at lovarbeidet vil omfatte saksbehandlingsreglene for planleggingen og dermed grunnlaget for samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Det legges stor vekt på klargjøring av rammebetingelsene fra overordnet nivå for å oppnå forutsigbarhet og effektivitet i planarbeidet. Når det gjelder de regionale og sentrale myndigheters bruk av plansystemet vil utvalget se på forholdet mellom fylkesplan og kommunale planer, på forholdet mellom sentrale sektorplaner og de kommunale planene og på innsigelsesordningen.

Konklusjon:

Det pågår en kontinuerlig utvikling hvor stadig flere statlige sektorinteresser kobles til planprosesser etter plan- og bygningsloven og dermed blir gjenstand for avveininger i lokale folkevalgte organ. Alternativet til dette er forvaltning i henhold til sektorlover hvor beslutningsmyndigheten er lagt til statlige organer. En klar forutsetning for en desentralisert utvikling er den «sikkerhetsventil» som gis ved at sentrale myndigheter kan gripe inn i de lokale planprosessene dersom nasjonale eller viktige regionale interesser blir skadelidende. Samferdselssektoren står som et typisk eksempel på denne utvikling.

Som det går fram av statusgjennomgangen ovenfor, er omfanget av planer hvor departementet treffer avgjørelser i strid med kommunenes prioriteringer lavt. Kun unntaksvis, i omkring 1 % av planene, benyttes denne muligheten. Det viser at en i dagens praksis er varsom med å sette lokaldemokrati og behovet for distriktsutvikling til side.

På bakgrunn av gjennomgangen av dagens praksis, kan jeg ikke se at det er behov for noen nærmere utredning av forholdet mellom nasjonale interesser og hensynet til lokaldemokrati og distriktsutvikling i utbyggingssaker, utover det som ligger i mandatet til det regjeringsoppnevnte planlovutvalget og det omtalte utviklingsarbeidet innen naturvernlovens virkeområde.