



Innst. S. nr. 151

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument nr. 8:58 (2005-2006)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Ib Thomsen og Tord Lien om lokal forvaltning av arealer i strandsonen og andre områder

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Følgende forslag fremmes:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innskrenke fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

III

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag der klagegangen til politiske vedtak i kommunene vurderes innskrenket."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Asmund Kristoffersen, Marianne Marthinsen, Eva M. Nielsen, Tore Nordtun, Torny Pedersen og Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Børge Brende og Ivar Kristiansen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heidi Sørensen, fra Kristelig Folkeparti, Line

Henriette Holten Hjemdal, fra Senterpartiet, Randi Sollie Denstad og fra Venstre, lederen Gunnar Kvassheim, mener alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen for øvrig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at kystområdene har stor verdi for friluftslivet, og er samtidig under utbyggingspress. Etter flertallets syn er det derfor viktig å øke allmennhetens tilgang til friluftsområder generelt og strandområder spesielt. Flertallet understreker at strandsonen må sikres for allmennhetens bruk og at 100-metersregelen må håndheves.

Flertallet viser til de nasjonale resultatmålene som er satt for friluftsliv, at:

"friluftsliv basert på allmannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen"

og at

"områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnlaget bevares."

Flertallet er enig i disse.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er kjent med tall fra kommunene gjennom KOSTRA supplert med beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) pr. august 2005, som viser at utbyggingen i strandsonen fortsetter. Dette til tross for at plan- og bygningsloven § 17-2 har et generelt forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Nybygg og andre tiltak kan derfor bare gjennomføres etter å ha fått dispensasjon, hvis ikke området er regulert til byggeformål.

KOSTRA-rapporteringen for 2004 viser at de fleste dispensasjonssøknader innvilges. Det vil være et etterslep mellom dispensasjon og faktisk bygging, og tallene gir dermed en klar indikasjon på at bygging i strandsonen vil fortsette. Dette flertallet er bekymret over at antall dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen fortsatt er for høyt, særlig i pressområder. Tall fra SSB viser at det er særlig ved de store tettstedene og fritidshusområdene i Sør-Norge at det er bygget i strandsonen. Kommunene innerst i Oslofjorden har høyest andel nedbygd kystlinje. Dette flertallet mener det derfor er viktig å følge denne utviklingen nøye fremover, og at det kontinuerlig gjøres et arbeid for å sikre at allemannsretten fortsatt står sterkt både i den juridiske og i den allmenne rettsoppfatning.

Dette flertallet viser til brev fra statsråden til komiteen, datert 24. april 2006, som er vedlagt, der det understrekes at:

"det har lenge vært tverrpolitisk enighet om at det er viktig å unngå bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, for blant annet å sikre allmenn ferdsel og friluftsliv, natur og landskap. Strandsonen er ikke bare av lokal interesse, men også av nasjonal betydning. Dette er bakgrunnen for at det har vært et lovfestet byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen helt siden 1965."

Dette flertallet støtter dette synet.

Dette flertallet viser til St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, der følgende tiltak ble foreslått med sikte på en offensiv og fremtidsrettet strandsoneforvaltning:

- Utfordre kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn til strengere praksis ved behandling av plan saker og dispensasjoner i 100-metersbeltet.
- Klargjøre kommunenes muligheter til å rydde stengsler i strandsonen.
- Sikre og tilrettelegge de meste attraktive områdene i strandsonen.
- Etablere et landsdekkende nettverk for kystsoneforvaltning.
- Prioritere kystsonen i oppfølgingen av Planlovutvalgets arbeid.
- Det er etablert et kystsonenettverk for fylkene Østfold til Rogaland. Departementet vil etablere nettverk for resten av landet, slik at erfaringer og gode eksempler kan formidles.

Dette flertallet er glad for at noen av tiltakene allerede er iverksatt, og understreker betydningen av at også de gjenstående følges opp.

Dette flertallet har merket seg løftene fra Soria-Moria erklæringen, der det heter at:

"Regjeringen vil:

- at det skal bevilges mer penger til å kjøpe attraktive friarealer og strandområder til allmennhetens bruk.
- sikre at hensynet til allmenn bruksrett, friluftsliv og kulturminner blir ivaretatt når Forsvaret og Kystverket skal avhende eiendommer med attraktive strandområder, og at de viktigste forblir i offentlig eie.

- Stanse nedbyggingen av strandsonen. Det skal legges opp til en sterkere geografisk differensiering i retningslinjene, der vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen.
- Ordningen med juridisk bistand til kommuner som har behov for det i arbeidet med beskyttelse av strandsonen, skal gjeninnføres."

Komiteen understreker viktigheten av lokalt ansvar og selvstyre. Kommuner og lokalsamfunn har en naturlig interesse av å sikre god tilgang til friluftsområder og strandsoner for sine innbyggere.

Komiteen mener det er viktig at kommunene lager gode arealplaner som reflekterer en langsiktig tenkning om fremtidige generasjoners tilgang til friluftsarealer og strandsoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener kommunepolitikere fortsatt skal ha muligheten til å gi dispensasjoner, men understreker at dispensasjoner skal være unntaket mer enn regelen. Utstrakt bruk av dispensasjoner kan undergrave lokaldemokratiet, da dispensasjoner er unntak fra en plan som er vedtatt med fullt offentlig innsyn, høringer og offentlig deltagelse.

Komiteen viser til at ikke alle deler av landet opplever like stort press på bygging i strandsonen. Etter komiteens mening kan man i deler av landet der adgang til strandsonen ikke er et knapphetsgode, i tråd med plan- og bygningsloven åpne for en noe mer fleksibel praksis over en periode. Etter komiteens syn trenger vi en forvaltning av strandsonen som gir rom for utbygging og verdiskaping langs kysten, samtidig som vi sikrer ferdselen for allmennheten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, understreker at det er kommunene som har ansvar for at kommunale planvedtak er i tråd med nasjonale retningslinjer. Innsigelsesretten til fylkesmannen og fylkeskommunen skal sikre dette.

Flertallet viser til at fylkeskommunen og fylkesmannen har fagkompetanse på miljø og planlegging. Flertallet mener dette bidrar til at kommunale arealplaner forbedres. Samtidig har de et ansvar for at det ikke tillates bygging i strid med viktige regionale og nasjonale interesser. Anledningen til å fremme innsigelser på kommunenes skjønnsmessige vurderinger er en viktig del av dette. En innskrenking av fylkesmenenes og fylkeskommunenes innsigelsesrett til kun å omfatte lovlighetskontroll vil derfor sterkt begrense muligheten til å sikre at viktige regionale og nasjonale interesser ivaretas. Ved å fremme innsigelser kan de ikke stoppe en plan, men sørge for at planen bringes videre til politisk behandling i Miljøverndepartementet dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen.

Flertallet viser til statsrådets brev av 24. april 2006, der det fremkommer at de fleste saker i dag løses lokalt ved at kommunen og innsigelsesmyndigheten blir enige. Flertallet vil derfor ikke innskrenke fylkesmannens og fylkeskommunenes adgang til å fremme innsigelser mot kommunale planvedtak som ikke er i samsvar med viktige nasjonale eller regionale interesser. Flertallet mener dette vil være uheldig også av rettssikkerhetshensyn både for grunneiere og andre.

Planlovutvalget har i NOU 2003:14 fremmet forslag til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Dette vil flertallet få til behandling på et senere tidspunkt, men flertallet har merket seg at utvalget foreslår at innsigelsesadgangen beholdes, at det presiseres i loven når det er adgang til å fremme innsigelse, og at ordningen med megling i innsigelsessaker lovfestes. Utvalget foreslår videre strengere regler for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, slik at forbudet strammes noe inn og at vilkårene for dispensasjon gjøres klarere. Det er også foreslått at det skal bli mulig for visse områder med særlig sterkt byggepress - å overføre dispensasjonsmyndigheten fra kommunen til fylkesmannen eller fylkeskommunen. Planlovutvalgets forslag er nå til vurdering i Miljøverndepartementet, og flertallet venter på å få seg forelagt denne saken i løpet av året.

Flertallet er bekymret over nye tall fra Norsk Sjøfartsmuseum som viser at over 420 kulturminner årlig forsvinner, og at dette i hovedsak har sammenheng med dispensasjoner fra forbud mot bygging i strandsonen. Store deler av havneområder og strandsonen endres ved massive utfyllinger, noe som fører til at et omfattende kulturhistorisk kildemateriale under vannet ødelegges i et alarmerende høyt tempo.

Flertallet har merket seg at forslaget i Dokument nr. 8:58 (2005-2006) er svært likt tidligere forslag fremmet i Dokument nr. 8:90 (2003-2004), som ble avvist ved Stortingets behandling 18. februar 2005.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at de aller fleste dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen dreier seg om små oppgraderinger eller oppussing/utskifting på eksisterende bygningsmasse. Dette er tiltak som i liten eller ingen grad berører allmennhetens adgang til strandsonen. Det blir derfor galt å se på antallet dispensasjoner som helhet uten å skille mellom hvilke typer utbygginger det gis dispensasjon for.

Disse medlemmer viser til Norges lange kystlinje tilsvarende i overkant av to ganger jordens omkrets ved ekvator. Det aller meste langs denne er uberørt av utbygging i den forstand at nærmeste bygning ligger mer enn 100 meter fra strandlinjen. Disse medlemmer viser til at det er store variasjoner langs denne kystlinjen, fra pressområdene rundt Oslofjorden til store uberørte områder i andre deler av landet, når det gjelder press på strandsonen og allmennhetens mulighet til fri ferdsel. Denne store variasjonen gjør at det ikke er naturlig å behandle alle byggesaker likt etter de samme nasjonale regler, og at det må utøves betyde-

lig lokalpolitisk skjønn ut fra lokale forhold. Disse medlemmer har tillit til at de lokale folkevalgte er i stand til å ivareta dette ansvaret på en god måte.

Disse medlemmer har merket seg at det er en relativt høyere andel søknader om dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen som innvilges i de minst sentrale delene av landet enn i de mer sentrale strøkene.

Disse medlemmer har med bekymring merket seg de signaler som er kommet fra blant annet miljøvernministeren om å frata kommunene mulighetene til å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen. Et slikt vedtak vil være et alvorlig anslag mot det lokale selvstyret og kan føre til en rekke urimelige avgjørelser i enkeltsaker på bekostning av innbyggerne. Disse medlemmer støtter derfor oppropet fra ordførere langs hele kysten, etter initiativ fra varaordfører i Frøya, Marit Norborg, om at kommunene selv fortsatt må kunne gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen.

Disse medlemmer har med tilfredshet merket seg uttalelsene fra Senterpartiets miljøpolitiske talsmann Ola Borten Moe som i Aftenposten 31. januar 2006 sier at:

"Det er helt uaktuelt å ta fra kommunene arealforvaltningen i strandsonen."

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen avstå fra å fremme forslag som kan frata kommunene arealforvaltningen i strandsonen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet vil styrke det kommunale selvstyret gjennom å delegerer mer makt og avgjørelsesmyndighet ned til lokale politiske organer.

Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene selv skal kunne fatte endelige vedtak i plan- og reguleringsaker uten inngripen fra overordnede myndigheter som fylkesmannen.

Disse medlemmer mener at fylkesmannsembetets rolle i dagens forvaltningssystem bør gjennomgås med tanke på fremtidig utvikling. På kort sikt bør fylkesmannens rett til å fremme innsigelse begrenses og innskrenkes til legalitetskontroll.

Disse medlemmer vil på sikt erstatte fylkesmannsembetet med en fri og uavhengig forvaltningsdomstol, for å sikre rettssikkerheten i klagesaker som gjelder enkeltvedtak.

Disse medlemmer vil understreke at Fremskrittspartiet er tilhenger av allemannsretten. Det er viktig å sikre tilstrekkelig med arealer i strandsonen til allmennhetens frie ferdsel.

Disse medlemmer vil ikke akseptere sjikanøse stengsler i strandsonen som er klart ulovlige. Grunneier har et selvstendig ansvar for ikke å legge ulovlige hindringer i veien for den frie ferdsel. Men samtidig er det viktig å balansere allmennhetens rettigheter i strandsonen opp mot full ivaretagelse av grunneiers private

eiendomsrett. Det bør være klart at både grunneiere og allmennheten har et felles ansvar for å unngå konflikter ved bruk av strandsonen.

Disse medlemmer vil vise til at også grunneiere gjennom sitt bruk av egen eiendom må anses som en del av allmennheten.

Disse medlemmer har merket seg at ønsket om å styrke og revitalisere lokaldemokratiet er et syn som deles av de aller fleste andre politiske partier på Stortinget.

Disse medlemmer vil understreke at dersom man virkelig ønsker å styrke lokaldemokratiet, så må først og fremst statlige myndigheter være villige til å overføre mer kompetanse og avgjørelsesmyndighet til de folkevalgte kommunale forvaltningsorganer.

Disse medlemmer finner det svært underlig at partier som Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, som tradisjonelt har fremstått som varme talspartier for styrket kommunal selvråderett, vil uthule lokaldemokratiet ved å motarbeide kommunenes rett til å kunne fatte endelige avgjørelser i viktige arealsaker. Å bidra til en prosess som uthuler lokaldemokratiet bit for bit, vil på sikt føre til synkende interesse for deltagelse i lokalpolitikken.

Disse medlemmer mener det er en åpenbar demokratisk skjevhet at en byråkrat i et statlig ikke folkevalgt organ har kompetanse til å kunne overkjøre et vedtak fattet av et demokratisk folkevalgt organ som et kommunestyre. Ekstra betenkelig blir det demokratiske dilemmaet når skjønnsutøvelse er en viktig del av fylkesmannens virkemiddelbruk.

Disse medlemmer vil vise til at Fremskrittspartiet ved en rekke anledninger har vist at man vil styrke det lokale folkevalgte forvaltningsnivået.

Disse medlemmer vil vise til at kystlinjen i Norge alltid har vært bygningspåvirket. I 2005 var 23,6 pst. av hovedlandets kystlinje på 83 280 km mindre enn 100 meter fra en bygning. Dette betyr at rundt 7 pst. av landets antall bygninger, tilsvarende 254 500 bygninger, var innenfor 100-metersbeltet i 2005.

Disse medlemmer vil vise til at det bare har vært en vekst på 1,5 pst. av totalt antall bygninger innenfor 100-metersbeltet siden 1985. Disse tallene fra Statistisk sentralbyrå viser altså at det slett ikke har vært noen dramatisk økning i antall nybygg i strandsonen de siste 20 årene. Tallene viser altså at kommunene har vært strenge forvaltere av gjeldende lovverk, og at det følgelig ikke er behov for noen strengere praksis for tiltak i 100-metersbeltet.

Disse medlemmer vil også vise til at det blir helt feil å si at det føres en liberal praksis med dispensasjoner i strandsonen fordi 3 av 4 dispensasjoner innvilges av kommunene. Ytterst få av disse dispensasjonene gjelder nybygg. I mange presskommuner er det ikke blitt bygget nye hytter på mange år i 100-metersbeltet.

Disse medlemmer vil peke på at gitte dispensasjoner i overveiende grad gjelder nødvendig vedlikeholdsarbeid og utbedringer av eksisterende bygnings-

masser innenfor 100-metersbeltet. Mange dispensasjoner gjelder ofte tiltak av beskjeden karakter og begrenset omfang. Det ville vært helt meningsløst å stanse dispensasjoner som gjelder nødvendige vedlikeholdstiltak på allerede eksisterende bygninger.

Disse medlemmer mener plan- og bygningsloven § 17-2 som hjemler et generelt forbud mot bygging i 100-metersbeltet i strandsonen, bør oppheves. Forvaltningen av kystlinjen og tillatelse til ethvert tiltak i strandsonen bør overlates til den enkelte kommune.

Disse medlemmer har den fulle tillit til at kommunene selv vil være den beste forvalter av sin egen kystlinje til beste for både allmennheten, turisme, grunneiere og samfunnet som helhet i et fremtidig perspektiv.

Disse medlemmer tar opp forslagene fremsatt i Dokument nr. 8:58 (2005-2006).

Komiteens medlemmer fra Høyre vil at kommunene skal ha mulighet til å finne frem til fleksible, lokalt tilpassede løsninger og muligheter til å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen. Statlige myndigheter må ha mulighet til å overprøve dispensasjonen fra byggeforbudet i strandsonen der det kan dokumenteres at slik dispensasjon i betydelig grad innebærer en svekkelse av allemannsretten i området.

Disse medlemmer vil redusere byråkratiet og avvikle de lovfestede fylkesplanene. En ny kommunestruktur vil gjøre planarbeidet mer treffsikkert. Planbehov på tvers av administrative grenser bør løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Disse medlemmer vil endre plan- og bygningsloven slik at det blir enklere for kommunene å utøve et lokalpolitisk skjønn innen arealplanlegging. Disse medlemmer viser i den forbindelse til Dokument nr. 8:48 (2005-2006) - forslag fra representantene Bent Høie og Ivar Kristiansen om lov om endring i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 (endring av § 7 slik at det blir enklere for kommunene å foreta et lokalpolitisk skjønn).

Disse medlemmer mener at grunnlaget for dispensasjon etter "særlige grunner" i plan- og bygningsloven § 7 må utvides til også å gjelde forhold som ligger utenfor rammene og målsettingene i plan- og bygningsloven. Kommunestyrene må ha stor frihet til selv å vurdere om det foreligger særlige grunner til å gi dispensasjon i forhold til en arealplan som det samme organet har vedtatt. Gjennom dette styrkes det lokale selvstyret, og fylkesmannens innsigelsesmulighet i forhold til konkrete politiske vurderinger strammes inn.

Disse medlemmer viser for øvrig til Høyres merknader ved den forestående behandlingen i juni 2006 av dette forslaget i kommunal- og forvaltningskomiteen.

Når det gjelder forslagene som er fremmet i Dokument nr. 8:58 (2005-2006), vil disse medlemmer støtte punkt 1 i forslaget, men vil avvise punkt 2 og 3.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen avstå fra å fremme forslag som kan frata kommunene arealforvaltningen i strandsonen.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innskrenke fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag der klagegangen til politiske vedtak i kommunene vurderes innskrenket.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:58 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Ib Thomsen og Tord Lien om lokal forvaltning av arealer i strandsonen og andre områder - vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 11. mai 2006

Gunnar Kvasheim
leder

Line Henriette Holten Hjemdal
ordfører

Vedlegg

Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 24. april 2006

Dokument nr. 8:58 (2005-2006)

Det vises til brev av 10. mars 2006 med oversendelse av nevnte forslag til utredning.

Forslaget gjelder lokal forvaltning av arealer i strandsonen og andre områder, og konkret foreslås følgende:

- å innskrenke fylkeskommunen og fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.
- en egen forvaltningsdomstol eller et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.
- å innskrenke klagegangen til politiske vedtak i kommunene.

Dette forslaget er svært likt tidligere forslag fremmet som Dokument nr. 8:90 (2002-2003), som ble avvist ved Stortingets behandling 18. februar 2005.

Om innsigelser generelt og strandsonen spesielt

Det er riktig som forslagsstillerne peker på, at det er kommunene som har ansvaret for at kommunale planvedtak er i tråd med nasjonale retningslinjer, og at innsigelsesretten for fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter skal sikre dette.

Miljøverndepartementet vil i denne forbindelse vise til at fylkesmannen og fylkeskommunen har en fagkompetanse på miljø og planlegging som er svært viktig i forbindelse med arealplanleggingen. De har samarbeidsplikt og skal medvirke i planarbeidet, og skal dermed bidra til de kommunale arealplanene blir best mulig. Samtidig har de et spesielt ansvar for å påse at det ikke tillates utbygging i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Ved å fremme innsigelse kan de ikke stoppe en plan, men de kan sørge for at planen bringes til Miljøverndepartementet til avgjørelse dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen. Innsigelsene begrunnes som regel i overordnede føringer gitt gjennom stortingsmeldinger, retningslinjer eller rundskriv.

Der kommunen tar tilstrekkelig hensyn til de nasjonale og regionale interessene i sitt planarbeid, vil kommunen selv kunne egengodkjenne planene. De fleste sakene løses lokalt, ved at kommunen og innsigelsesmyndigheten blir enige. Det er bare ca 30-40 plansaker som avgjøres av departementet årlig. Dette er en svært liten andel av de totalt 200 kommuneplaner eller kommunedelplaner og de 2000-3000 reguleringsplaner som egengodkjennes av kommunene hvert år. Tallene viser at plansystemet fungerer godt i praksis.

Etter Miljøverndepartementets oppfatning er det ikke aktuelt å innskrenke fylkesmannens og fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelse mot kommunale planvedtak som ikke er i samsvar med nasjonale og viktige regionale interesser. I praksis har det vist seg at det er nødvendig å ha en slik mulighet for å sikre at overordnede hensyn blir godt nok ivaretatt i planarbeid-

det. Dette gjelder ikke minst ved regulering til utbygging i strandsonen. Det er et stadig økende byggepress mange steder, blant annet langs kysten og i fjellområdene, og det kan være vanskelig å vurdere hvor grensene går for hva som er lokale hensyn i forhold til overordnede interesser. Det er kommunene som gjennom arealplanleggingen skal avveie bruk og vern. Kommunen har ansvaret for planarbeidet, og de har også ansvaret for å påse at utbygging skjer innenfor de rammer som er gitt fra overordnet nivå, blant annet gjennom stortingsmeldinger.

I St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, ble det gitt viktige arealpolitiske føringer for kommunenes planlegging, blant annet om en offensiv strandsonopolitikk. Regjeringserklæringen gir også klare signaler om å stanse nedbyggingen av strandsonen. Det legges opp til en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengere i områder med sterkt konkurranse om strandsonen.

Det har lenge vært tverrpolitisk enighet om at det er viktig å unngå bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, for blant annet å sikre allmenn ferdsel og friluftsliv, natur og landskap. Strandsonen er ikke bare av lokal interesse, men også av nasjonal betydning. Dette er bakgrunnen for at det har vært et lovfestet byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen helt siden 1965.

Planlovutvalget har i NOU 2003:14 fremmet forslag til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår at innsigelsesadgangen beholdes, at det presiseres i loven når det er adgang til å fremme innsigelse, og at ordningen med meglings i innsigelsessaker lovfestes. Utvalget foreslår dessuten strengere regler for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, slik at forbudet strammes noe inn og at vilkårene for dispensasjon gjøres klarere. Det er også foreslått at det skal bli mulig - for visse områder med særlig sterkt byggepress - å overføre dispensasjonsmyndigheten fra kommunen til fylkesmannen eller fylkeskommunen. Planlovutvalgets forslag vurderes nå nærmere av Miljøverndepartementet, og det tas sikte på å utarbeide en odelstingsproposisjon i løpet av året.

Nye bestemmelser for strandsonen vil bli prioritert i dette lovarbeidet. Tidligere miljøvernministere har med egne brev til alle kystkommuner oppfordret til strengere praksis ved bygging strandsonen, og de har pekt på lovendring som en mulighet. Det er nå på tide at spørsmålet om lovendring følges opp.

Om klagebehandling av plansaker

Etter gjeldende regler er kommunens vedtak av arealdel til kommuneplaner eller kommunedelplaner ikke enkeltvedtak som kan påklages. Departementets vedtak i innsigelsessaker kan heller ikke påklages. Kommunens egengodkjenning av reguleringsvedtak kan derimot påklages og klagenes avgjøres av fylkesman-

nen. I tillegg har fylkesmannen ansvar for lovlighetskontroll etter kommuneloven.

Miljøverndepartement mener dagens ordning der fylkesmannen er delegert myndighet til å avgjøre klager på kommunens vedtak fungerer tilfredsstillende. Systemet er i samsvar med norsk forvaltningstradisjon. Ved behandlingen av klagesaker skal fylkesmannen etter forvaltningslovens § 34 prøve alle sider av saken, både lovligheten og skjønnsutøvelsen. Fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Planlegging er i stor grad et skjønn, men et skjønn som skal forholde seg til overordnede mål og rammer, slik det er pekt på foran.

Planlovutvalget foreslår å opprettholde reglene om klageadgang til fylkesmannen. Samtidig foreslås en hjemmel for å gi forskrift om alternativ klageinstans og klagebehandling. Utvalget nevner også muligheten for å etablere mer uavhengige og domstolslignende klageinstanser, men har ikke gått grundigere inn i dette. Mil-

jøverndepartementet vil vurdere dette spørsmålet nærmere i forbindelse med oppfølgingen av Planlovutvalgets forslag.

Departementet er ikke enig i at det ved klagebehandlingen av kommunale planvedtak bare skal være mulig å prøve lovligheten av vedtakene, og ikke overprøve planvedtakene i forhold til nasjonale og viktige regionale interesser. Klageadgangen skal ivareta både nasjonale og viktige regionale hensyn, og hensynet til rettsikkerhet for grunneiere og andre. Det vil derfor virke uheldig også av rettsikkerhetshensyn å begrense muligheten til å overprøve planvedtak. En overprøving av et planvedtak ut fra nasjonale hensyn innebærer at kommunens skjønnsmessige vurdering settes til side, fordi vurderingen ikke er i samsvar med overordnede signaler. Dette kan være signaler som er gitt av Stortinget gjennom en stortingsmelding. En begrensning i klageadgangen kan derfor føre til at Stortingets egne vedtak ikke blir fulgt opp i praksis.

