



# Innst. S. nr. 35

(2007-2008)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:11 (2006-2007)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

Bærekraftig utvikling er satt som mål for verdenssamfunnet gjennom en rekke internasjonale prosesser i regi av FN. Begrepet defineres som en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov. Norge har forpliktet seg til å følge opp de internasjonale målene i den nasjonale politikken. 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.

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. Førre-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. 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. 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. 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. 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.

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.

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.

## 1.2 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.

Dokumentet gjør nærmere rede for informasjonsinnhentingen.

### 1.2.1 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. 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. Denne bebyggelsen fører også med seg nedbygging av arealer til veier og annen infrastruktur. I perioden 1985-2005 har areal som er nedbygd av bygninger, økt med 26 prosent.

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.

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

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 undersøkelse 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. Undersøkelsen som nå er gjennomført, viser at det, på tross av et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet og rikspolitiske retningslinjer for Oslofjord-regionen, 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. 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. 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, snaufjellet og skoggrensa, strandsonen og vassdragsbeltet. Disse områdene er viktige for friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer og det biologiske mangfoldet.

#### *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.

Undersøkelsen viser også at det ikke skjer noen reduksjon av byggeaktiviteten i eller nær villreinområdene. 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.

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 jordbruksjord 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 samlokalisering, 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 tettsteds grense har vært lavere enn i foregående tiår. Det foregår også en gradvis nedbygging av åpne arealer som er potensielle rekreasjonsområder i byer og tettsteder.

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 tilstrekke-

lig grad tas hensyn til de prinsippene som Stortinget har vektlagt for utviklingen av byer og tettsteder.

### **1.2.2 I hvilken grad brukes det kommunale plan-systemet slik at målet om en bærekraftig arealplanlegging 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. Miljøverndepartementet har ansvaret for at målene som settes på nasjonalt nivå, følges opp i den kommunale planleggingen. Departementet skal føre tilsyn med at plikten til løpende kommuneplanlegging blir overholdt.

#### **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.

#### **Kommuneplanens arealdel**

Kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for forvaltningen og utbyggingen i kommunene. 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. 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 dispensasjoner i verdifulle områder som 100-metersbeltet, LNF-områder, 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.

Plan- og bygningsmyndighetene skal etter plan- og bygningsloven stanse og fjerne utbyggingsvirksomhet som det ikke er gitt tillatelse til å gjennomføre. 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 planleggningssystemet 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 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.

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, dispensasjonsaker 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 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 avgjørel-

sene til regionalt nivå i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.

#### **1.2.3 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) 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 å 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.

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 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.

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.

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

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 kom-

munene øker behovet for tydelige statlige signaler til kommunene om nasjonale føringer i arealpolitikken.

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 veiledningsmaterieell 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 materieell.

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

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 uklar av aktørene i plansystemet.

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

#### 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.

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.

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.

#### 1.2.4 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 overvåkning, kartlegging og styringsinformasjon og risiko for at styringen ikke er tilstrekkelig målrettet eller bygger på en systematisk vurdering av risiko.

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.

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.

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.

#### 1.3 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.

##### *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 naturmiljøer, 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. 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 innforstått 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 peker imidlertid på at det foregår en betydelig nedbygging av arealer og at det byg-

ges 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 bemerker i denne forbindelse at departementet i liten grad har foretatt evalueringer som avdekker om sårbare områder ivaretas 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 understreker imidlertid 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 understreker i denne forbindelse 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 påpeker 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 bemerker at Miljøverndepartementet også har det overordnede ansvaret for at nødvendig informasjon blir innhentet og gjort tilgjengelig.

### **1.4 Miljøverndepartementets svar**

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

"(...)

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. Avvegningen 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 infrastrukturplanlegg) 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, snaufjellet og store sammenhengende naturområder. Departementet er langt på vei 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 strandsonopolitikk, 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 Miljøvern departementet. 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 hovedmålene 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 statsetater, 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 arealdispo-

neringen 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 virkemiddel, 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 veiledningsmaterieell. Som en følge av at Norge ikke har et plandirektorat, har departementet selv tatt en aktiv rolle i utarbeiding av veiledningsmaterieell for den kommunale og regionale planlegging etter plan- og bygningsloven. Departementet er for tiden i gang med en omlegging til digitalt veiledningsmaterieell. 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 veiledningsmaterieell 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 strandsone 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."

### 1.5 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 vurdering 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 understreker 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

avvikler 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, understreker Riksrevisjonen 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 areal spørsmål på tvers av kommunegrensene. Riksrevisjonen påpeker 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 veiledning 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 understreker 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.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at bærekraftig utvikling er satt som mål for verdenssamfunnet gjennom en rekke internasjonale prosesser i regi av FN. Begrepet defineres som en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov. Målet om en bærekraftig utvikling har vært førende for norsk areal- og ressursforvaltning siden tidlig i 1990-årene. "Føre-var-prinsippet" og at naturens tålegrenser ikke må overskrides, skal legges til grunn for forvaltningen, og miljøhensyn skal innarbeides som premiss i all arealdisponering. Komiteen merker seg at Riksrevisjonens mål med Dokument nr. 3:11 (2006-2007) har vært å belyse i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for å sikre en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Datainnsamlingen i undersøkelsen ble avsluttet i oktober 2006.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at undersøkelsen viser at dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som skal ivaretas: strandsonen, vassdragsbeltet - både de som er vernet og de som ikke er det, snauffjellet, og store sammenhengende naturområder. Skoggrenseområder og kulturlandskap bygges ned. Arealutviklingen er følgelig på flere områder ikke i overensstemmelse med målene som er satt for at utviklingen skal gå i en bærekraftig retning. Flertallet registrerer videre at undersøkelsen indikerer at sentrale prinsipper for bærekraftig by- og tettstedsutvikling ikke i tilstrekkelig grad ligger til grunn når byer og tettsteder bygges ut. Flertallet forutsetter at Miljøverndepartementet undersøker om denne indikasjonen kan stadfestes nærmere, slik at tiltak kan iverksettes.

Flertallet vil uttrykke bekymring for at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar de verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering, og etterlyser analyser av konsekvensene av dette.

Flertallet har merket seg at Miljøverndepartementet understreker at en bærekraftig planlegging i stor grad også må være basert på lokale og regionale kartlegginger, og at planlegging alltid vil være basert på stor grad av skjønn og avveining mellom motstridende verdier.

Flertallet registrerer at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Miljøverndepartementet mangler rutiner for systematisk behandling av den informasjonen som samles inn til enhver tid, og at det heller ikke er iverksatt noen totalevaluering av hvordan plansystemet i Norge virker.

Flertallet har imidlertid notert seg at det arbeides med å etablere slike rutiner, og forutsetter at dette arbeidet gis høy prioritet.

Flertallet har videre merket seg at lokale og regionale kartlegginger ofte ikke er standardisert, noe som gjør det vanskelig å bruke data for å analysere arealutviklingen på nasjonalt nivå. Flertallet viser til svar fra Miljøverndepartementet der det beskrives et pågående arbeid med elektronisk planregister som kan bli et viktig redskap for oppfølging av nasjonale bærekraftsføringer. Flertallet konstaterer at en del kommuner ikke utarbeider overordnede planer, og at flere overordnede planer er i strid med nasjonale mål. Flertallet viser til at det er bred politisk enighet om at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i planlegging og forvaltning av arealer. Undersøkelsen viser at det er til dels stor mangel både på kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg Miljøverndepartementets uttalelse om det er nødvendig med en sterk statlig innsats for å sikre at kommunal og regional planlegging bidrar til en langsiktig bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering, og at det er usikkert om fylkesmennene har kapasitet til å følge godt nok opp dispensasjonssaker. Dette flertallet forventer at slik kapasitet skaffes til veie. Dette flertallet vil peke på at undersøkelsen tar opp manglende planautoritet hos fylkesmannsembetet som en stor utfordring i håndtering av dispensasjoner og ulovlig bygging i strandsonen.

Dette flertallet viser til at Riksrevisjonen mener at departementet i for liten grad legger vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiell, og at de nasjonale føringer for bruken av plansystemet derfor blir uklare.

Dette flertallet vil understreke at Miljøverndepartementet har ansvaret for at det er sammenheng mellom oppgaver og de midler som stilles til disposisjon for fylkesmannsembetene. Dette flertallet viser til at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for å ivareta statens totale ansvar for å sikre at statlige disponeringer ikke er i strid med nasjonale miljømål. Noe som kan forekomme ved utbygging av infrastruktur som f.eks. veier, flyplasser, vassdrag og offentlige bygninger av staten selv.

Dette flertallet viser til at Riksrevisjonen uttaler at departementet i for liten grad legger vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiell, og at de nasjonale føringer for bruken av plansystemet derfor blir uklare. Dette flertallet forutsetter at Miljøverndepartementet følger opp dette framover.

Dette flertallet forventer videre at Miljøverndepartementets bruk av rikspolitiske retningslinjer preges av en helhetlig og systematisk tilnærming, slik Stortinget har forutsatt.

Komiteen vil understreke at ansvaret for å iverksette den nasjonale miljøpolitikken slik at målet om en bærekraftig utvikling blir nådd, ligger hos Miljøverndepartementet, jf. St.meld. nr. 46 (1988-1989).

Komiteen minner om at vi har en streng lovgivning knyttet til arealforvaltning, jf. strandsonen og verneområder. Det er viktig at en skiller mellom strandsoneforvaltningen i indre Oslofjord og i områder hvor presset er langt mindre og topografien ofte annerledes. Komiteen mener derfor situasjonen når det gjelder å følge opp nasjonale arealmålsettinger, er mer nyansert enn det Riksrevisjonens rapport hevder. Rapporten fokuserer ikke tilstrekkelig på de lokale folkevalgtes store innsats for å sikre en positiv og miljøvennlig utvikling i sine kommuner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at i Norge tilligger arealforvaltningen primærkommunen. Dette er et prinsipp som bygger på respekt for det lokale folkestyret og at en lokalt vet best hvor skoen trykker.

En del aktører har i lengre tid ment at fylkeskommunen skal spille en mer sentral rolle i arealforvaltningen gjennom fylkesplaner. De samme aktørene har også forsøkt å redusere de lokale folkevalgtes ansvar for arealpolitikken gjennom statlige direktiv og økt innflytelse til fylkesmennene. Disse medlemmer mener bevisbyrden for å gripe inn overfor primærkommunene i deres arealforvaltning bør tilligge staten.

Disse medlemmers utgangspunkt er tillit til at en lokalt best kjenner de nødvendige avveininger som må foretas mellom for eksempel næringsutvikling og arealvern. Disse medlemmer mener at terskelen for staten og fylkesmennene skal være høy og at inngripen skal skje når nasjonale interesser står på spill; ikke ved mindre forhold av mer byråkratisk karakter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at vårt samfunn over titalls av år er blitt underlagt stadig flere lover, bestemmelser, rikspolitiske retningslinjer og andre særlover som i sum påvirker enkeltmennesket, private og offentlige bedrifter samt stat, regioner og kommuner i en slik grad at vårt moderne og dynamiske samfunn blir sterkt skadelidende med de mange restriksjoner og bindinger på arealutnyttelse. Disse medlemmer ser at dette omfangsrike regelverk har nådd et nivå som mange ganger blokkerer en naturlig og samfunnsgavnlig utvikling i et land med meget store disponible arealer i forhold til befolkning. Disse medlemmer mener også at landets topografi med hav, fjord og vann på den ene side og stupbratte fjell på den andre side, i mange tilfelle setter sine naturlige restriktive begrensninger hvor byggeaktivitet kan finne sted. Derfor er disse medlemmers oppfatning at kontrollen som viser økende bruk av dispensasjoner, ikke gir uttrykk for bevisst omgåelse av regelverket, men avspeiler en praktisk virkelighetsoppfatning og vedtak gjort av ansvarlige politiske beslutningstakere.

Når man registrerer en stadig sterkere økning i antall dispensasjoner i plan-, bygge- og reguleringsaker,

mener disse medlemmer videre at denne utvikling er et naturlig resultat for å kunne gjennomføre viktige vedtak for private og offentlige med det mål at samfunnet skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Når kommunene med sin ivaretagelse av lokaldemokratiet utøver et viktig politisk skjønn, ser disse medlemmer at tallene om økt bruk av dispensasjoner ikke gir uttrykk for svikt i kontrollrutinene, men avspeiler en praktisk politisk nødvendighet.

Statistikken som underbygger økt byggeaktivitet og dispensasjoner de senere år i strandsonen, gir etter disse medlemmers syn, i de fleste tilfelle, uttrykk for normalt vedlikehold og rehabilitering av eksisterende bebyggelse hvor lovverket krever søknad om dispensasjon som en naturlig del av dagens lovverk.

Disse medlemmer oppfatter det slik at det omfattende regelverk og de mange offentlige kontrollorganer har nådd et nivå som den vanlige borger reagerer negativt på. Dagens offentlige systemer og regelverk er slik disse medlemmer oppfatter situasjonen, formet på en slik måte at ressurssterke enkeltpersoner, bedrifter og statlige etater, får lettere dispensasjoner og gjennomslag for sine tiltak enn en gjennomsnittssøker. Derfor mener disse medlemmer at det omfattende regelverk må tilpasses samfunnets behov og virkelighet med det resultat at gjennomføringen også vil kreve mindre offentlige ressurser og ikke minst kontrollvirksomhet.

Disse medlemmer ønsker også å fokusere på store negative konsekvenser som tidligere store nasjonale lokaliseringsvedtak fattet av Stortinget, har ført til gjennom nedbygging av viktige verdier. Som eksempel på et slikt politisk vedtak om lokalisering, er Oslo hovedflyplass Gardermoen som også i fremtiden vil, slik disse medlemmer ser det, føre til meget store utfordringer overfor de allerede vedtatte areal- og miljøpolitiske målsettinger vedtatt av Stortinget. Når først denne viktige lokalisering er valgt, vurderer disse medlemmer det til at det i ettertid er nærmest nytteløst med kontroll av et strengt lovverk som skal ivareta biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser samt kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer, når viktige nasjonale hensyn blir brukt som dispensasjonsgrunn.

Disse medlemmer viser til undersøkelsens fokusering på kontroll og fakta angående den sterke økning av hyttebygging hvor målet er å kunne bevare flere store sammenhengende arealer som beskyttes mot hyttebygging. Disse medlemmer mener at Norge

med sine store disponible arealer har alle muligheter til å kunne dekke det behov som vår befolkning måtte ha for fritidshus - en utvikling som de mange kommuner selv må kunne bestemme og kontrollere uten at regionale og sentrale etater skal overstyre vedtakene.

I denne forbindelse ønsker disse medlemmer også å peke på justering av jordloven og muligheten for dagens eiere til å skille ut de mange tusen gårdstun som i dag står ubebodde og forfaller. Disse medlemmer viser til at som alternativ til bygging av ny hytte, kan det for enkelte familier være interessant å kjøpe, rehabiliter og vedlikeholde denne type tun med bygninger som utgjør en del av vårt verdifulle kulturlandskap og nasjonale verdier.

Disse medlemmer mener at de mange rikspolitiske retningslinjer bidrar til sterkt øket byråkrati hvor vedtak altfor ofte fattes på basis av politiske prinsipper og kart, men ikke på grunnlag av befarings ute i terrenget. Disse medlemmer mener at fylkesmenn og fylkeskommuner bør fratas oppfølging av disse rikspolitiske retningslinjer og overlate vedtak og kontroll til de enkelte kommuner.

Disse medlemmer mener også at de rikspolitiske retningslinjer har ført til en overdreven konsentrasjon av blokk- og småhusbebyggelse med altfor høy utnyttelse og minimalt av felles- og friarealer. Slik disse medlemmer tolker resultatet av denne utvikling, er dette sammen med øket velstand og mer fritid, med på å utvikle en families naturlige behov for egen fritidsbolig.

Undersøkelsen viser også at kontrollen i liten grad vektlegger fylkesplanleggingen som virkemiddel i arealpolitikken, og disse medlemmer mener at disse regionale planer blir utformet av byråkrater og politikere som ikke besitter de nødvendige lokale kunnskaper og derfor er i utakt med lokaldemokratiets syn på de arealpolitiske saker.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 3:11 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og areal-disponering i Norge - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. november 2007

**Lodve Solholm**  
leder

**Carl I. Hagen**  
ordfører





