



Innst. 243 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:3 LS (2010–2011)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Nikolai Astrup, Gunnar Gundersen, Svein Harberg, Trond Helleland, Frank Bakke Jensen, Elisabeth Røbekk Nørve, Anders B. Werp, Lars Bjarne Tvette og Bjørn Lødemel om en styrking av lokaldemokratiet og eiendomsretten i miljø- og arealforvaltningen. Endringer i plan- og bygningsloven

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«A

Vedtak til lov

om endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

I

I lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 1-8 femte ledd oppheves.

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Berørt *statlig organ* kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, overordnet plan eller nasjonale mål vedtatt av Stortinget.

§ 5-4 fjerde ledd oppheves.

§ 6-1 Oppheves.

§ 6-2 Oppheves.

§ 6-3 Oppheves.

§ 19-2 første ledd skal lyde:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. *Kongen kan i forskrift fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.*

§ 19-4 Oppheves.

II

Loven trer i kraft straks.

B

Stortinget ber regjeringen sørge for at det overordnede ansvaret for plan- og bygningsloven legges til ett departement som vil ha en helhetlig tilnærming til lovens formål, slik at mange ulike samfunnshensyn blir veid mot hverandre på en god måte. Stortinget mener dette bør skje ved at forvaltningen av hele lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven) samles hos Kommunal- og regionaldepartementet.

C

Stortinget ber regjeringen sørge for at det lokale selvstyret styrkes i arealsaker, gjennom at bestemmelsene om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og

statlige planbestemmelser fjernes, at statens mulighet til å fremme innsigelse kun ut fra skjønn fjernes, samt at statlige myndigheter kun skal kunne overprøve dispensasjoner der det kan dokumenteres at dispensasjonen fra byggeforbudet klart vil gå utover allemannsretten i området.

D

Stortinget ber regjeringen sørge for at begrepet 'inngrepsfrie naturområder' ikke lenger skal tillegges vekt ved behandling av arealsaker i statlige forvaltningsorganer.

E

Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 fremme en sak for Stortinget om en endring i Fylkesmannens oppgaver der disse innskrenkes til kun å omfatte legalitetskontroll for å ivareta enkeltmenneskers rettighet når det gjelder den kommunale forvaltningen og at kommunene holder seg innenfor vedtatte lover.

F

Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 fremme en sak for Stortinget om overføring av forvaltningsmyndigheten over områder som er vernet med hjemmel i naturmangfoldloven til de berørte kommuner. Det forutsettes at Norges nasjonale mål og forpliktelser når det gjelder bevaring av artsmangfoldet, ligger fast.

G

Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi som gjør det lettere å drive næringsutvikling og skape arbeidsplasser i kommuner med høy andel vern. En slik strategi bør bestå i

- a) å kartlegge hvilke kommuner som har stor båndlegging av areal til vern eller andre felleskapsformål
- b) å utvikle en kategorisering av kommuner etter båndleggings- og vernegrad
- c) å lage nasjonale retningslinjer for alle etater med verne- eller arealbruksmyndighet, slik at det tas hensyn til at kommuner med stort båndleggingsbehov også skal ha rom for næringsmessig utvikling
- d) å lage nasjonale strategier for næringsutvikling i kombinasjon med vern
- e) å vurdere om det bør innføres en særskilt lokal kompensasjon til kommuner som tar en svært stor del av belastningen med vern fra storsamfunnet.

H

Stortinget ber regjeringen sørge for at frivillighet og makebytteløsninger kommer i sentrum i forbindelse med vern. Tvang må være siste utvei.

I

Stortinget ber regjeringen sørge for at bruksrestriksjoner ikke går lenger enn det som er nødvendig av hensyn til verneformålet.»

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Nikolai Astrup, Bjørn Lødemel og fung. leder Siri A. Meling, og fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, deler forslagsstillernes intensjoner om at det er viktig å styrke lokaldemokratiet og eienomsretten i miljø- og arealforvaltningen. Plan- og bygningsloven berører de fleste mennesker fra tid til annen, og flertallet mener derfor beslutningene bør tas nærmest dem det angår for å skape størst mulig legitimitet i lokalbefolkningen.

Flertallet vil understreke at kommunene utgjør selve grunnmuren i det lokale folkestyret, og kommunene representerer både tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. Mer makt og myndighet til lokaldemokratiet vil styrke dets legitimitet.

Flertallet mener det kan være fornuftig å se nærmere på saksbehandlingen som kreves knyttet til loven, med tanke på å redusere mengden søknads-skjemaer og papirer enkeltpersoner må forholde seg til. Flertallet deler forslagsstillernes bekymring for at saksbehandlingen til tider er unødvendig komplisert og dermed kostbar for enkeltmenneskene som trenger tillatelser til små og store tiltak.

Flertallet er kjent med at saker som omhandler vern til tider er konfliktfylte, og mener at som prinsipp bør frivillighet legges til grunn. Når vern er gjennomført, bør forvaltning av områdene skje på et lokalt plan for å sikre nærhet og legitimitet hos berørte parter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Marianne Marthinsen, Torstein Rudihagen, Tor-Arne Strøm og Eirin Sund, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, og fra Senterpartiet, Knut Magnus Olsen, viser til at mesteparten av de bekymringer som forslagsstillerne gir uttrykk for var en del av prosessen da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008, og at det ikke har tilkommet nye momenter siden den gang som gjør at det er grunn til å endre loven slik det her er foreslått.

Disse medlemmer vil understreke at loven bygger på det prinsipp at hovedansvaret for planleggingen ligger på kommunene og fylkeskommunene.

Kommunen er den primære myndigheten i arealforvaltningen, og har hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget område. I de tilfeller kommunenes planer ikke tar tilstrekkelig hensyn til at arealbruken også har betydning for interesser eller hensyn utover kommunen, kan planvedtak overprøves.

Disse medlemmer vil trekke fram at det er viktig å videreføre innsigelsesordningen i plansystemet. Videre viser disse medlemmer til at det i perioden 2007–2009 ble vedtatt ca. 2 000 kommunale planer årlig av kommunestyrene i Norge. I 2010 ble 29 planer avgjort av Miljøverndepartementet. I om lag halvparten av disse ble kommunens vedtak helt eller delvis opprettholdt av Miljøverndepartementet.

Disse medlemmer viser til brev fra miljøvernministeren av 23. november 2010 som er vedlagt, og hvor det redegjøres for endringene i naturforvaltningen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Dokument 8:3 LS (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Nikolai Astrup, Gunnar Gundersen, Svein Harberg, Trond Helleland, Frank Bakke Jensen, Elisabeth Røbekk Nørve, Anders B. Werp, Lars Bjarne Tvette og Bjørn Lødemel om en styrking av lokaldemokratiet og eiendomsretten i miljø- og arealforvaltningen. Endringer i plan- og bygningsloven – bifalles ikke.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er fornuftig å se nærmere på om man kan samle ansvaret for plan- og bygningsloven i ett departement, slik at man unngår «interessekonflikter». Lovens omfang dekker hele landet fra ytterst ved kysten til lengst oppe på høyfjellet, og det kreves mye kunnskap ved saksbehandling av saker regulert av denne lov.

Disse medlemmer peker videre på at de politiske prosessene de siste 10 årene har flyttet råderett over store arealer og verdier fra lokal myndighet til statlige myndigheter. Denne prosessen har medført en form for tillitskrise mellom mange lokalsamfunn og sentrale styringsmyndigheter. Etter årtier hvor naturområder er blitt forvaltet gjennom stort sett varsom lokal bruk, oppleves vern/arealutnyttelse som et konfliktområde mellom lokale myndigheter og sentrale myndigheter. Forvaltning av naturressurser og naturområder har etter disse medlemmers mening ikke funnet sin form i Norge.

Disse medlemmer peker på begrepet «inngrepsfrie naturområder» (INON) som særlig konfliktfylt. Når et område ligger mer enn 1 km i luftlinje fra offentlige veier, skogsvei for traktor og bil, kraft-

linjer, rørgater og dammer er det etter definisjonen inngrepsfritt. Disse medlemmer viser til at bevaring av alle «inngrepsfrie områder» berører 70 pst. av Norges landareal. Det er til sammenligning omtrent tre ganger så mye som det samlede arealet for all produktiv skog i Norge.

Disse medlemmer peker på at til tross for at denne definisjonen berører en så stor andel av Norges landareal, har denne definisjonen og bruken av den som kriterium i den statlige behandlingen av arealsaker, ikke blitt vedtatt gjennom behandling i Stortinget, men kun oppstått gjennom forvaltningspraksis. Disse medlemmer har merket seg at regjeringen i Prop. 1 S (2010–2011) gir en redegjørelse for INON-begrepet. Der går det frem at regjeringen mener at også i fremtiden vil den legge vekt på dette begrepet i statlige arealsaker. Disse medlemmer er uenig i dette, og mener at begrepet «inngrepsfrie naturområder» (INON) ikke skal anvendes som kriterium i arealforvaltningen.

Disse medlemmer mener at INON ikke er et egnet begrep å bruke i forvaltningen. INON fremstilles som siste rest av uberørt natur. Imidlertid har skog- og fjellområdene innenfor INON vært utnyttet langt mer intensivt tidligere enn de blir i dag. Det som kjennetegner områdene er kun at de ligger mer enn én kilometer fra bestemte moderne sivilisasjonsbegrep som bilveier, kraftlinjer og lignende.

Disse medlemmer mener at langsiktig miljø- og arealforvaltning i større grad enn i dag må bygge på eiendomsrettslige prinsipper og lokalt selvstyre. Disse medlemmer mener derfor at det er behov for reformer i den statlige miljø- og arealforvaltningen med tanke på å skape en bedre balanse mellom statlige og lokale myndigheter, og der hensynet til enkeltpersoner og lokalsamfunn ivaretas bedre enn i dag. Disse medlemmer vil flytte skjønnsutøvelsen i arealforvaltningen fra DN og andre statlige organer og ned til lokale, folkevalgte myndigheter. Samtidig må rammene for arealforvaltningen fortsatt legges av statlige myndigheter.

Disse medlemmer mener langsiktig miljø- og arealforvaltning i større grad enn i dag må bygge på eiendomsrettslige prinsipper og lokalt selvstyre. Disse medlemmer vil derfor utvikle en helt ny modell for statlig natur- og miljøforvaltning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, understreker samtidig behovet for å ta vare på naturmangfoldet og beskytte truede plante- og dyrerater mot utryddelse, samt å ivareta Norges internasjonale forpliktelser i denne sammenhengen. Mangfold av livsformer er grunnlaget for menneskets eksistens, livskvalitet og velferd. Det biologiske mangfoldet er utviklet over lang tid og gjennom kul-

turpåvirkning. Skal vi sikre det biologiske mangfoldet, må vi også sikre områdene der artene lever. Flertallet vil ta vare på det biologiske mangfoldet for kommende generasjoner, og mener det gjøres best gjennom en kombinasjon av frivillig vern og bærekraftig bruk.

Flertallet mener dessuten at det er viktig å bevare viktige områder for friluftsliv for allmennheten. Allemannsretten til fri ferdsel i utmark er et viktig samfunnsgode, og den skal bevares.

Flertallet har merket seg de positive erfaringene man har med arbeidet med frivillig vern av skog. Ved at verneprosessen har blitt endret fra tidligere ensidige statlige vedtak om vern har man i dag en prosess der de berørte grunneiere er involvert. De store konfliktene mellom myndigheter og enkeltpersoner/lokalsamfunn er dermed i all hovedsak forsvunnet. Flertallet har merket seg at frivillig vern har gitt et like bra resultat i forhold å ta vare på viktige naturområder som tvangsvern.

Flertallet viser til at til tross for at en desentralisert og lokalpolitisk prosess er nedfelt som prinsipp som ligger til grunn for plan- og bygningsloven, oppleves ikke praktiseringen av loven slik. Flere av bestemmelsene i plan- og bygningsloven er dessuten i konflikt med det prinsipp som skulle ligge til grunn for loven.

Flertallet har merket seg at mange av utmarkskommunene i Utmarkskommunes Sammenlutning (USS) opplever at det lokalpolitiske handlingsrommet i arealforvaltningen ikke er i henhold til de lokalpolitiske prinsippene som legges til grunn i forarbeidene til loven. Mange kommuner har fått vernet 50–75 prosent av sitt areal i henhold til naturmangfoldloven. I tillegg til disse områdene er det også restriksjoner i form av for eksempel nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og hensynssooner. I tillegg brukes INON aktivt fra forvaltningen som en restriksjon, til tross for at forvaltningens bruk av INON-indikatoren er kritisert både naturfaglig og juridisk.

Flertallet tar opp forslagene G, H og I i Dokument 8:3 LS (2010–2011):

«Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi som gjør det lettere å drive næringsutvikling og skape arbeidsplasser i kommuner med høy andel vern. En slik strategi bør bestå i

- a) å kartlegge hvilke kommuner som har stor båndlegging av areal til vern eller andre felleskapsformål
- b) å utvikle en kategorisering av kommuner etter båndleggings- og vernegrad
- c) å lage nasjonale retningslinjer for alle etater med verne- eller arealbruksmyndighet, slik at det tas

hensyn til at kommuner med stort båndleggingsbehov også skal ha rom for næringsmessig utvikling

- d) å lage nasjonale strategier for næringsutvikling i kombinasjon med vern
- e) å vurdere om det bør innføres en særskilt lokal kompensasjon til kommuner som tar en svært stor del av belastningen med vern fra storsamfunnet.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at frivillighet og makebytteløsninger kommer i sentrum i forbindelse med vern. Tvang må være siste utvei.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at bruksrestriksjoner ikke går lenger enn det som er nødvendig av hensyn til verneformålet.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er bekymret for at saksbehandlingen som plan- og bygningsloven legger opp til er unødvendig komplisert og dermed kostbar både for kommunene og enkeltmenneskene som trenger tillatelser til små og store tiltak. I tillegg er den tunge statlige involveringen i skjønnsavveininger mellom ulike samfunnshensyn til direkte hinder for et reelt lokalt selvstyre. Ved å ta bort fylkeskommunen og begrense statlige organers rolle til lovlighetskontroll, vil enkeltmennesker møte en mindre «byråkratimølle» og kommunene vil få større selvstyre.

Disse medlemmer tar opp forslagene A, B, C, D, E og F i Dokument 8:3 LS (2010–2011):

«I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 1-8 femte ledd oppheves.

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Berørt *statlig organ* kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan *dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, overordnet plan eller nasjonale mål vedtatt av Stortinget.*

§ 5-4 fjerde ledd oppheves.

§ 6-1 Oppheves.

§ 6-2 Oppheves.

§ 6-3 Oppheves.

§ 19-2 første ledd skal lyde:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. *Kongen kan i forskrift fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.*

§ 19-4 Oppheves.

II

Loven trer i kraft straks.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det overordnede ansvaret for plan- og bygningsloven legges til ett departement som vil ha en helhetlig tilnærming til lovens formål, slik at mange ulike samfunnshensyn blir veid mot hverandre på en god måte. Stortinget mener dette bør skje ved at forvaltningen av hele lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven) samles hos Kommunal- og regionaldepartementet.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det lokale selvstyret styrkes i arealsaker, gjennom at bestemmelsene om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser fjernes, at statens mulighet til å fremme innsigelse kun ut fra skjønn fjernes, samt at statlige myndigheter kun skal kunne overprøve dispensasjoner der det kan dokumenteres at dispensasjonen fra byggeforbudet klart vil gå utover allmannsretten i området.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at begrepet 'inngrepsfrie naturområder' ikke lenger skal tillegges vekt ved behandling av arealsaker i statlige forvaltningsorganer.»

«Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 fremme en sak for Stortinget om en endring i Fylkesmannens oppgaver der disse innskrenkes til kun å omfatte legalitetskontroll for å ivareta enkeltmenneskers rettighet når det gjelder den kommunale forvaltningen og at kommunene holder seg innenfor vedtatte lover.»

«Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 fremme en sak for Stortinget om overføring av forvaltningsmyndigheten over områder som er vernet med hjemmel i naturmangfoldloven til de berørte kommuner. Det forutsettes at Norges nasjonale mål og forpliktelser når det gjelder bevaring av artsmangfoldet, ligger fast.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti

mener det er viktig at forslag til endringer av denne lov blir debattert i Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser med bekymring på at den kommunale selvråderetten over arealer innenfor egen kommune er svært begrenset. Da fylkeskommunen mistet styringen med sykehussektoren, ble kommunenes arealforvaltning et svært viktig saksområde som stadig er blitt mer og mer omfattende. Overordnede myndigheter har den totale myndighet over kommunenes arealer.

Disse medlemmer viser til at Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om endringer i plan- og bygningsloven legger grunnlaget for en markant innstramning av selvråderetten som tidligere i betydelig omfang var kommunal. Den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft fra 1. juli 2009.

Disse medlemmer ser med bekymring på at statelig overprøving av kommunale vedtak gjennom Fylkesmennes miljøvern- og miljøverndepartementet er med på å minske den vanlige borgers interesse til å delta i politisk arbeid på kommunenivå. Dette merkes best på at valgdeltakelsen har en nedadgående tendens.

Disse medlemmer viser til statsråd Solheims svar til komiteen datert 23. november 2010 vedrørende Representantforslag 3 LS (2010–2011), som er vedlagt, hvor det bl.a. sies:

«Loven bygger på det prinsipp at planleggingen skal skje desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Kommunen er den primære myndighet i arealforvaltningen og har hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget område. Det er bare i tilfeller kommunenes planer ikke tar tilstrekkelig hensyn til at arealbruken også har betydning for interesser eller hensyn utover kommunen, at planvedtak kan overprøves. Forutsetningen for bruk av innsigelser til kommunale planer er at planforslaget innebærer vesentlige konflikter i forhold til nasjonale eller regionale interesser også etter dialog med regionale myndigheter.»

Disse medlemmer vil peke på at statsråd Solheim skriver at forutsetningene for bruk av innsigelser i kommunale planer er at planforslagene innebærer vesentlige konflikter i forhold til nasjonale og regionale interesser.

Da Representantforslag 98 S (2009–2010) om å styrke lokal forvaltning av arealer i strandsonen, ble behandlet i Stortinget 7. juni 2010, uttalte statsråd Solheim i et replikkordskifte med stortingsrepresentant Henning Skumsvoll bl.a. dette:

«Jeg må også si at jeg er enig med representanten Skumsvoll i at det å gå inn i bagatellmessige detaljer som ikke har betydning for selve dette viktige, nemlig allmennhetens adgang til strandsonen, bør offentlige myndigheter unngå. Strandsonen i Norge står og

faller ikke med en enkelt utedo eller en fasadeendring eller slike ting.»

Disse medlemmer er enige med statsråd Solheim i det han uttalte i debatten. Fremskrittspartiet støtter statsråden når han peker på viktigheten av allmennhetens adgangsmuligheter til strandsonen. Problemet er imidlertid at Fylkesmennenes miljøvern-avdelinger ikke har fått klare instruksjoner om at det bare skal reises innsigelser når det foreligger vesentlige konflikter i forhold til nasjonale og regionale interesser. Det betyr i virkeligheten at de opplysningene som statsråd Solheim forfekter både fra Stortingets talerstol og i brev til komiteen datert 23. november 2010, ikke kommer fram til departementets forlengede arm, nemlig Fylkesmennenes miljøvern-avdelinger.

Disse medlemmer viser til skriftlig spørsmål nr. 383 fra Henning Skumsvoll fra Fremskrittspartiet til statsråd Solheim, der statsråden blir spurt om han vil gi klarere regler til fylkesmennene om at saker som ikke hindrer allmennhetens adgang til strandsonen, skal kunne imøtekommes. Statsråden svarer ikke konkret på dette spørsmålet, men henviser til at differensierte planretningslinjer for kommunene forventes å foreligge på våren etter at disse er vedtatt av Kongen.

Disse medlemmer vil peke på at statsråd Solheim er mye klarere i sin håndtering av strandsoneproblematikken i Stortinget enn han ser ut til å være når det stilles spørsmål om å instruere fylkesmannsembetene om hans tolkninger av plan- og bygningsloven, hva angår strandsoneproblematikken.

Disse medlemmer mener som forslagsstillerne til dette dokumentet fra Høyre, at det mest naturlige vil være å flytte ansvaret for plan- og bygningsloven til Kommunal- og regionaldepartementet.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at det er en grunnleggende tanke innenfor kristendemokratisk tenkning at mennesket har et grunnleggende ansvar for å forvalte skaperverket på en forsvarlig måte. Det gjelder naturressurser, økonomiske og menneskelige ressurser. Naturen gir oss store muligheter og et stort ansvar. Ressursene må brukes i pakt med naturens tåleevne.

Dette medlem vil samtidig vise til at kristendemokratiet også har som mål at beslutninger skal fattes på det lavest mulige hensiktsmessige nivå. Det innebærer at beslutninger skal fattes så nær de det gjelder som mulig. Samtidig må ønsket om nærhet ivareta at flest mulig av dem som beslutningen gjelder, skal inkluderes i beslutningsprosessen. Nærhetsprinsippet handler om maktfordeling og beslutningsmyndighet. Det dreier seg om å avgrense bruken av offentlig makt.

Dette medlem mener forslagene som behandles i denne saken dreier seg om en avveining mellom disse to hensynene – forvalteransvaret og nærhetsprinsippet. Dette medlem deler forslagsstillernes intensjon i noen av forslagene, men mener helheten i de forslag som fremmes går for langt på bekostning av forvalteransvaret. God forvaltning krever en fornuftig og hensiktsmessig balanse mellom sikring av overordnede nasjonale interesser og målsettinger og lokalt selvstyre.

Dette medlem mener det er nødvendig å klargjøre begrepsbruken omkring inngrepsfrie naturområder INON. Begrepsbruken må ikke komme til hinder for et aktivt skogbruk innen områder som ellers ikke er underlagt andre vernebestemmelser. Dette forutsetter at hogst og maskinelt uttak av tømmer ikke defineres som tunge tekniske inngrep.

Dette medlem mener verneplanarbeidet må videreføres for å sikre vern av viktige naturtyper over hele landet. Dette medlem viser til at Kristelig Folkeparti mener frivillige verneavtaler er et konstruktivt spor og vil videreutvikle denne ordningen.

Dette medlem mener strandsonen må forvaltes i et generasjonsperspektiv og sikres for allmennhetens bruk. Hundremetersregelen må praktiseres strengt. I deler av landet der strandsonen ikke er under press, mener dette medlem det bør kunne åpnes for en mer fleksibel praksis.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

Dokument 8:3 LS (2010–2011) representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Nikolai Astrup, Gunnar Gundersen, Svein Harberg, Trond Helleland, Frank Bakke Jensen, Elisabeth Røbekk Nørve, Anders B. Werp, Lars Bjarne Tvette og Bjørn Lødemel om en styrking av lokaldemokratiet og eiendomsretten i miljø- og arealforvaltningen. Endringer i plan- og bygningsloven – bifalles ikke.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 2

Vedtak til lov

om endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 1-8 femte ledd oppheves.

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Berørt *statlig organ* kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan *dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, overordnet plan eller nasjonale mål vedtatt av Stortinget.*

§ 5-4 fjerde ledd oppheves.

§ 6-1 Oppheves.

§ 6-2 Oppheves.

§ 6-3 Oppheves.

§ 19-2 første ledd skal lyde:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. *Kongen kan i forskrift fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.*

§ 19-4 Oppheves.

II

Loven trer i kraft straks.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sørge for at det overordnede ansvaret for plan- og bygningsloven legges til ett departement som vil ha en helhetlig tilnærming til lovens formål, slik at mange ulike samfunnshensyn blir veid mot hverandre på en god måte. Stortinget mener dette bør skje ved at forvaltningen av hele lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven) samles hos Kommunal- og regionaldepartementet.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen sørge for at det lokale selvstyret styrkes i arealsaker, gjennom at bestemmelsene om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser fjernes, at statens mulighet til å fremme innsigelse kun ut fra skjønn fjernes, samt at statlige myndigheter kun skal kunne overprøve dispensasjoner der det kan dokumenteres at dispensasjonen fra byggeforbudet klart vil gå utover allmannsretten i området.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen sørge for at begrepet «inngrepsfrie naturområder» ikke lenger skal tillegges vekt ved behandling av arealsaker i statlige forvaltningsorganer.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 fremme en sak for Stortinget om en endring i Fylkesmannens oppgaver der disse innskrenkes til kun å omfatte legalitetskontroll for å ivareta enkeltmenneskers rettighet når det gjelder den kommunale forvaltningen og at kommunene holder seg innenfor vedtatte lover.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 fremme en sak for Stortinget om overføring av forvaltningsmyndigheten over områder som er vernet med hjemmel i naturmangfoldloven til de berørte kommuner. Det forutsettes at Norges nasjonale mål og forpliktelser når det gjelder bevaring av artsmangfoldet, ligger fast.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi som gjør det lettere å drive næringsutvikling og skape arbeidsplasser i kommuner med høy andel vern. En slik strategi bør bestå i

- a) å kartlegge hvilke kommuner som har stor båndlegging av areal til vern eller andre felleskapsformål
- b) å utvikle en kategorisering av kommuner etter båndleggings- og vernegrad
- c) å lage nasjonale retningslinjer for alle etater med verne- eller arealbruksmyndighet, slik at det tas hensyn til at kommuner med stort båndleggingsbehov også skal ha rom for næringsmessig utvikling
- d) å lage nasjonale strategier for næringsutvikling i kombinasjon med vern
- e) å vurdere om det bør innføres en særskilt lokal kompensasjon til kommuner som tar en svært stor del av belastningen med vern fra storsamfunnet.

II

Stortinget ber regjeringen sørge for at frivillighet og makebytteløsninger kommer i sentrum i forbindelse med vern. Tvang må være siste utvei.

III

Stortinget ber regjeringen sørge for at bruksrestriksjoner ikke går lenger enn det som er nødvendig av hensyn til verneformålet.

Oslo i energi- og miljøkomiteen, den 10. mars 2011

Siri A. Meling

fung. leder

Henning Skumsvoll

ordfører

Vedlegg**Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 23. november 2010****Vedrørende Representantforslag 3 LS (2010-2011)**

Jeg viser til brev datert 21. oktober 2010 hvor Energi- og miljøkomiteen ber om utredning mv. av Representantforslag 3LS (2010-2011).

Hovedtrekkene i lovforslaget går ut på å redusere statlige og regionale myndigheters mulighet til å gripe inn overfor kommunalt vedtatte planer gjennom å:

- redusere adgangen til innsigelse
- fjerne nasjonale planbestemmelser
- gjøre det lettere for kommunen å gi dispensasjon i strandsonen

I tillegg foreslås det en rekke tiltak som også har virkning for forvaltningen av verneinteressene.

Om forslaget til endringer i plan og bygningsloven (forslag A)

GENERELT

Den nye plan- og bygningsloven ble behandlet og vedtatt av Stortinget våren 2008 og satt i kraft fra 1. juli 2009. De problemstillingene som er bakgrunn for representantforslaget var en del av debatten den gang, og ble tatt stilling til ved lovbehandlingen.

Loven bygger på det prinsipp at planleggingen skal skje desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Kommunen er den primære myndigheten i arealforvaltningen, og har hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget område. Det er bare i de tilfeller kommunenes planer ikke tar tilstrekkelig hensyn til at arealbruken også har betydning for interesser eller hensyn utover kommunen, at planvedtak kan overprøves. Forutsetningen for bruk av innsigelse til kommunale planer er at planforslaget innebærer vesentlige konflikter i forhold til nasjonale eller regionale interesser også etter dialog med regionale myndigheter.

Departementet kan ikke se at det har kommet inn nye momenter av betydning etter at loven ble vedtatt som skulle tilsi at den endres som foreslått.

NÆRMERE OM DE FORESLÅTTE ENDRINGENE

1. Om å fjerne kravet til å vurdere byggeforbud i områder langs vassdrag (§1-8 femte ledd)

Begrunnelsen for å fjerne denne bestemmelsen framgår ikke direkte av forslaget. Som det framgår av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) er det ikke noe generelt

forbud mot å bygge i strandsonen langs vassdrag, men kommunene vil etter bestemmelsen ha en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser langs vassdragene.

Vassdragene er viktige elementer i norsk natur. Få andre nasjoner i Europa kan vise til lignende variasjon i vassdragsnaturen. Samtidig har vann og vassdrag til alle tider vært viktig lokaliseringfaktor for bosetting, ferdsel og for friluftsliv. Store deler av landets kulturminner og kulturmiljøer finnes derfor i vassdragsnære områder. Eksempler på inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag er vegbygging, masseuttak, bygg og anlegg. Det er derfor viktig at kommunene har en forpliktelse til å vurdere behovet for å fastsette byggegrense langs vassdragene.

Når det gjelder byggeforbudet langs sjøen (1-8 annet ledd) arbeides det med statlig planretningslinjer for en geografisk differensiert strandsoneforvaltning som tar hensyn til ulikhetene langs kysten.

2. Om å begrense adgangen til å gi innsigelser (Endring i § 5-4 første ledd og oppheving av fjerde ledd)

Forslaget tar sikte på å begrense statens mulighet til å fremme innsigelse til kommunale arealplaner. Samtidig er regionale organs rett til å fremme innsigelse ut fra regionale planer og hensyn fjernet. Forslaget er identisk med det Høyres og Fremskrittspartiets medlemmer i Energi- og miljøkomiteen fremmet ved behandlingen av loven i 2008.

Spørsmålet om å redusere eller fjerne fylkesmannens og fylkeskommunens rett til innsigelse til kommunale planer har også tidligere vært behandlet i Stortinget på grunnlag av representantforslag. Det vises her bl.a. til et representantforslag fra Fremskrittspartiet om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker (Dokument nr. 8:112 (2006-2007), Innst. S. nr. 87 (2007-2008)). Dette ble ved behandling i desember 2007 avvist av et flertall i Stortinget - bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Innsigelsesordningen er et nødvendig element i det samlede plansystemet. Den skal sikre at overordnede interesser ivaretas og følges opp tilstrekkelig i kommunale planer, og at plansaker løftes opp til sentral avgjørelse når det er konflikt mellom myndigheter om viktige spørsmål. Fylkeskommunen ivaretar

viktige nasjonale og regionale interesser både som fagmyndighet innen bl.a. samferdsel og kulturminner og som regional planmyndighet. Den bør derfor fortsatt ha innsigelsesmyndighet. Forutsetningen for bruk av innsigelse er at det ikke har latt seg gjøre å finne fram til en løsning av et planspørsmål gjennom den ordinære prosessen ved utarbeidingen av et planforslag. Det er uklart hva forslagsstillerne sikter til med *overordnet plan eller nasjonale mål vedtatt av Stortinget*. Grunnlag for innsigelse fra statlige organer skal i dag framgå av statlige styringsdokumenter.

Det kan bli fremmet mange innvendinger fra myndigheter med rett til å fremme innsigelse mot planforslag som er under arbeid. De aller fleste av slike uoverensstemmelser blir løst i løpet av planprosessen. Av de over 2000 kommunale planer som ble vedtatt av kommunestyrene i 2009 ble 51 sendt Miljøverndepartementet for avgjørelse. De fleste innsigelsene er knyttet til natur og friluftsliv, jordvern, strandsonen og samferdselstiltak. I nesten halvparten av disse sakene ble kommunens plan helt eller delvis godkjent av Miljøverndepartementet.

3. Om å begrense nasjonale planoppgaver (§§ 6-1, 6-1 og 6-3 oppheves)

Ved behandlingen av loven i 2008 fremmet Høyres og Fremskrittspartiets medlemmer i Energi- og miljøkomiteen tilsvarende forslag.

Plan- og bygningsloven bygger på det prinsippet at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Bestemmelsene om planprosessene skal sikre åpenhet, informasjon og deltaking fra direkte berørte og andre interesserte. Planvedtak som binder arealdisponeringen er i utgangspunktet lagt til kommunene som også skal ivareta nasjonale og regionale interesser gjennom sine planer. Som planleggingsmyndighet sentralt har regjeringen det administrative hovedansvaret for at vedtak som treffes sentralt blir fulgt opp av planmyndighetene i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen. De bestemmelsene som foreslås fjernet har alle som formål å klargjøre statlige interesser overfor kommunene før kommuner og fylkeskommuner starter opp sitt planarbeid og der ved bidra til større forutsigbarhet i planleggingen.

4. Om endringer i dispensasjonsbestemmelsene (Endring i § 19-2 første ledd og oppheving av § 19-4)

Når det gjelder endringen i § 19-2 framgår det ikke av forslaget, men departementet antar at det betyr at de øvrige leddene i bestemmelsen skal utgå, siden den setningen som foreslås tatt inn i første ledd allerede står i nåværende femte ledd.

Et av formålene med endringene i dispensasjonsbestemmelsene som ble vedtatt i 2008 var å klargjøre

når det var adgang til å gi dispensasjon fra planer og stramme inn vilkårene noe. Dersom forslaget innebærer å fjerne de leddene i bestemmelsen som klargjør dette, innebærer det at det ikke legges noen begrensninger på hvilke endringer kommunen gjennom behandling av enkeltsaker kan gjøre i planer som er vedtatt av et kommunestyre etter en bred medvirkningsprosess.

§ 19-4 er en ”sikkerhetsventil” som så langt ikke har vært brukt. Forutsetningen er at den bare skal brukes der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. En flytting av dispensasjonsmyndigheten skal være midlertidig. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, hadde ingen merknader til bestemmelsen og sluttet seg til Regjeringens forslag.

Om forslag til endringer i naturforvaltningen

FORSLAG D

I Prop. 1S (2010-2011) er det gitt en redegjørelse for INON-begrepet (s. 61-63). Det går der fram at Regjeringen vil legge vekt på hensynet til inngrepsfrie områder og en målsetting om å sikre gjenværende inngrepsfrie områder i størst mulig grad. Det er ikke aktuelt å se bort fra dette hensynet ved behandling av arealsaker i statlige forvaltningsorganer. Regjeringen vil på egnet måte komme til Stortinget med en sak om hvordan man ivaretar hensynet til inngrepsfri natur i norsk naturforvaltning.

FORSLAG E

Oppgavefordelingen på fylkesnivå, herunder fylkesmannens rolle, har vært gjenstand for en omfattende behandlingsprosess de senere år, senest ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Det anses ikke hensiktsmessig å legge fram forslag om endringer på dette feltet nå.

FORSLAG F

Regjeringen har vedtatt og er nå i ferd med å iverksette en ny modell for lokal forvaltning av nasjonalparker og andre store verneområder. Modellen er omtalt i Prop. 1S (2009-2010) s. 218-226. Modellen legger opp til at forvaltningen skal ivaretas av et nasjonalparkstyre bestående av representanter for berørte kommuner og fylkeskommuner. Der samiske interesser er berørt skal også Sametinget være representert. Myndigheten delegeres til styret etter § 62 i naturmangfoldloven. Det er ikke aktuelt å legge fram forslag om endringer i denne modellen nå.

FORSLAG G

Regjeringen har i flere sammenhenger tatt initiativ for å stimulere til næringsutvikling i tilknytning til verneområder. Det kan her vises til regjeringens nasjonale reiselivsstrategi, verdiskapingsprogram for kulturarven og for naturarven, ordningen med nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer osv. Disse initiativene/programmene bør gjennomføres og evalueres før det evt. vurderes om det er behov for å fremme nye strategier på dette feltet.

I takt med at kommunene får nye oppgaver, ikke minst på naturforvaltningsområdet, vil Miljøverndepartementet ved neste revisjon av kommunenes inntektssystem foreta en ny vurdering av statistikkbaserte kriterier som bedre gjenspeiler kommunenes objektive utgiftsbehov på miljøvernområdet.

FORSLAG H

I arbeidet med skogvern har man på privateid grunn etablert frivillig skogvern som en viktig arbeidsmåte. I tillegg benyttes makeskifteløsninger aktivt i forbindelse med skogvern. Under denne regjeringen er det hittil vernet 76 skogområder med

til sammen 168 kvadratkilometer produktiv skog gjennom arbeidet med frivillig skogvern. Ordningen er nå under evaluering.

Gjennomføring av vern innenfor andre temaer enn skog ligger ikke så godt til rette for frivillig vern. Vernetemaene er til dels mer kompliserte og eierforholdene mer sammensatte enn for vern av skog. Det er ingen åpenbar partner/organisasjon på eiersiden som er egnet til å kunne spille en tilsvarende rolle som skogeierorganisasjonene i gjennomføring av vernesakene. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å redusere muligheten for å fremme vernesaker gjennom ordinære verneprosesser etter naturmangfoldloven.

FORSLAG I

Det følger av naturmangfoldloven at restriksjonene ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig av hensyn til formålet med vernet. Dette er fulgt opp i verneforskrifter og forvaltningsplaner for verneområdene. Det er derfor ikke behov for endringer på dette området.

