



Dokument nr. 8:58

(2005-2006)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen,
Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Ib Thomsen og Tord Lien

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

Til Stortinget

BAKGRUNN

Det er kommunene som har ansvaret for at vedtak i kommuneplanen er i tråd med nasjonale retningslinjer, og etter plan- og bygningslovens bestemmelser, samt at vedtak treffes på en faglig og formelt riktig måte. Det er samtidig innført en innsigelsesrett fra høyere myndighet for å sikre de statlige føringene for plan- og arealsaker, og sikre at andre kommuner og regionale myndigheters interesser blir overholdt.

Dersom berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommuner har avgitt innsigelser til en kommuneplans arealdel, kan ikke kommunen etter plan- og bygningslovens § 20-5 femte ledd, fatte vedtak uten at det har blitt enighet mellom kommunen og den som retter innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter meglings, så går saken til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Det er ikke eksplisitt delegert til fylkesmannen å holde kontroll med kommunene, utover eventuelt å behandle lovlighetsklager i etterkant av kommunale vedtak. Anledningen til å fremme innsigelser var ment som en ordning for konfliktløsning i de ytterst få tilfeller der kommuner ikke klarte å behandle plansaker i tråd med nasjonale retningslinjer. Den var ikke ment å være en ordning som ulike sentrale organer i tide og utide skal bruke for å demonstrere at de hadde en annen skjønnsoppfatning enn den enkelte kommune.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelsesrett er utvilsomt myndighetsbegrensende for det kommunale selvstyret. I 11 år har Miljøverndepartementet (MD) riktignok anbefalt "varsomhetsprinsipper" som innsigelsesorganene skal legge til grunn (ref. MDs rundskriv 5/1995). Problemet er at det ikke har gitt de ønskede resultater. Erfaringene fra kommune-Norge er tvert imot at særlig fylkesmennene, i utpreget grad, fremmer innsigelser langt utover det som kan forsvares med bakgrunn i Miljøverndepartementets rundskriv. Mange kommuner opplever fylkesmennenes detaljrike innsigelser som problematisk, spesielt fordi de i praksis fungerer som et veto overfor kommunene.

Det kommer stadig signaler om at fylkesmennene i økende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Det er dermed slik at ansatte hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører uten folkevalgt kompetanse i enkelte saker. Dette burde være uakseptabelt i et demokratisk land.

Planlovutvalgets uttalte holdning er at de kommunale planprosessene skal være demokratiske og styres av folkevalgte organer. Det er umulig å oppnå denne målsettingen med stadige innsigelser fra fylkesmennene. Stortinget bør derfor ta affære og gi klare signaler til Regjeringen om hvilke prinsipper som skal gjelde.

Behovet for en slik avklaring har økt den siste tiden, etter at miljøstatsråd Helen Bjørnøy og enkelte sentrale representanter for regjeringspartiene har utvist et stadig økende ønske om å blande seg inn i lokale byggesaker i landets kommuner. Røkke-boligen i Asker kommune, et hyttefelt langs Lysefjorden i Forsand kommune, og kronprinsparets byggeplaner i Kristiansand kommune, har vært høyt profilerte sa-

ker. Nå kommer det stadig oftere signaler om at Regjeringen vil innføre betydelige innstramminger i den lokale råderetten over arealbruken, og da spesielt i strandsonen.

Strandsonen defineres som området innen 100 meter fra kystlinjen målt i horisontalplanet. Innenfor denne grensen har det siden 1965 vært et generelt forbud mot bygging. I dag er dette regulert gjennom plan- og bygningsloven. Byggeforsbudet i plan- og bygningsloven gjelder bygning, konstruksjon, innhegning m.m., og i tillegg vesentlige endringer av slike tiltak innen strandsonen. Kommunen kan gjøre unntak fra byggeforsbudet, enten gjennom kommunale planer eller gjennom dispensasjon. Dispensasjon kan innvilges dersom det foreligger særlige grunner.

Miljøvernministeren begrunner sin formynderiske linje med at det gis for mange dispensasjoner i 100-metersonen. Forslagsstillerne mener at den problemstillingen er sterkt misvisende. Det er mer relevant å se på antall store, nye inngrep. Det antallet er langt mindre. De aller fleste dispensasjonene som gis, gjelder små oppgraderinger eller oppussing/utskifting på eksisterende bygningsmasse. Den stramme praksisen i mange kommuner har også gitt seg utslag i tidvis bisarr praktisering av lovverket. Den 22. februar 2006 kunne NRK Østfold melde om at en familie i Fredrikstad måtte rive en liten lekehytte på 3 kvm fordi den var oppsatt innenfor 100-metersonen. Planutvalgets leder begrunnet rivingsvedtaket med at:

"Her dreier det seg om strandsona. Og der må vi forholde oss strengt til de statlige retningslinjene, enten vi snakker om lekehytter eller campingvogner". (Demokraten 22. februar 2006).

Norge har en kystlinje på over 83 000 kilometer, som tilsvarer i overkant av to ganger jordens omkrets ved ekvator. Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) beregninger var 23,6 pst. av kystlinjas (fastland og øyer) totale lengde mindre enn 100 meter fra nærmeste bygning pr. 1. januar 2005. Strandsonen på fastlandet er mer utbygd enn øyene. Ser man bare på fastlandskystlinja, var faktisk 61,4 pst. mer enn 100 meter fra nærmeste bygning ("bygningpåvirket"). Sentrale kommuner har mer utbygd kystlinje enn mindre sentrale kommuner. Nesten 40 pst. av den totale kystlinja i de mest sentrale kommunene er bygningpåvirket, mens tilsvarende tall for de minst sentrale kommunene er drøyt 17 pst. For strekningen f.o.m. Halden t.o.m. Hordaland, var 60,8 pst. av den totale kystlinja og 45,4 pst. av fastlandskystlinja mer enn 100 meter fra nærmeste bygning. Det er med andre ord fortsatt store arealer som ikke er bebygget.

I perioden 1985-2004 har det skjedd en økning i antall bygninger i strandsonen på 1,5 prosentpoeng, hvorav nesten 2/3 av økningen kom i første halvdel av perioden. Antallet er altså avtagende. I 2004 var

det i underkant av 1 100 søknader om dispensasjon fra forbudet om bygging i strandsonen. Om lag 3/4 av disse søknadene ble innvilget. I de minst sentrale strøk av landet er det en høyere andel av søknadene som innvilges enn i de mest sentrale strøkene.

En annen begrunnelse fra statsråd Bjørnøy for sterke innskjerpinger i lovverket, er å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen. De fleste dispensasjonssaker gjelder eiendommer som allerede er private, og stort sett bebygde. Det er derfor ikke snakk om noen ytterligere "privatisering". Allemannsretten gjelder like mye som før, og den har alle partiene støttet opp om. Forslagsstillerne kunne delt bekymringen for reduksjon i allmennhetens adgang til strandsonen, dersom det var snakk om et stortilt nedsalg av turområder som ble stengt med gjerder og hus, men det er ikke tilfellet.

I Soria Moria-erklæringen står det: et "levende lokaldemokrati som skal være grunnsteinen i folkestyret". Det vitner imidlertid om en særdeles spesiell tolkning av "levende lokaldemokrati" når miljøstatsråden vil føre en politikk hvor byråkrater i statsapparatet skal avgjøre hva som er god arealdisposisjon for kommunens egne innbyggere. Forslagsstillerne har stor tro på lokalt selvstyre, og mener Stortinget må gi klare signaler om at økt sentral styring av kommunenes arealforvaltning ikke er ønskelig. Dette synet har tverrpolitisk støtte både på Stortinget og i kommunene.

Miljøpolitisk talsmann i Senterpartiet, Ola Borten Moe, sier til Aftenposten 31. januar 2006 at: "Det er helt uaktuelt å ta fra kommunene arealforvaltning i strandsonen". Ifølge avisen er Senterpartiet enig i at lovverket må strammes inn, men det skal fortsatt være lokal forvaltning av strandsonen.

Kystordførere samler seg nå bak et initiativ fra varaordfører i Frøya, Marit Norborg. De vil selv bestemme i 100-metersbeltet langs sjøen.

"Hun er lei av at Fylkesmannen stadig stopper dispensasjonssøknader som kommunen har innvilget, med den begrunnelse at hele 100-meterssonen har byggeforsbud, da det er definert som verneområde av nasjonal interesse." (...) "Ordfører Kurt Olsen (SV) i Lødingen i Nordland er en av dem som har skrevet under på oppropet. Han roser initiativet og mener det er viktig å få fram at strandsoneproblematikken fortoner seg annerledes i Lødingen enn rundt Oslo". (Kommunal Rapport 16. februar 2006).

Sande-ordfører Karl Einar Haslestad (Ap) sier "Det å regulere i strandsonen bør fortsatt være kommunenes ansvarsområde", og "det nytter ikke å si at mange kommunale dispensasjoner betyr at strandsonen nedbygges. Noen ganger er det faktisk positivt at det gis dispensasjon". (Drammens Tidende 6. februar 2006).

Hurum-ordfører Roger Ryberg (Ap) sier: "Dette vil vi bestemme selv. Vi kjenner oss ikke igjen i hen-

nes beskrivelse av virkeligheten. Nei, noe mer statlig overstyring vil vi ikke ha. Hold deg unna, Bjørnøy". (Drammens Tidende 6. februar 2006).

Hvaler-ordfører Paul Henriksen (A) er ikke begeistret over Regjeringens utspill om å frata kommunene muligheten til å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen:

"Det er nemlig vi, kommunene ved kysten som vet hvor skoen trykker og som føler hva vi kan tillate som en del av det lokale demokrati", sier han til Fredrikstad Blad 2. februar 2006.

Plansjef og assisterende rådmann i Sandefjord, Asbjørn Dag Hansen, mener miljøvernministerens forståelse av problemet er: "lite dekkende for realitetene" (Sandefjords Blad 3. februar 2006).

Senterpartiet på Hvaler kan på:

"prinsipielt grunnlag ikke støtte at sentrale myndigheter griper inn på denne måten i det lokale styringssystemet". (...) "Verken i Fredrikstad eller på Hvaler er det noe sterkt ønske om å bygge ned strandsonen eller gi blaffen i sentrale retningslinjer. Men det hender at man ser litt annerledes på en sak lokalt enn i Moss eller i Oslo. Den muligheten må vi fortsatt ha på vegne av lokalbefolkningen!". (Fredrikstad Blad 17. februar 2006)

Forslagsstillerne mener miljøstatsråd Helen Bjørnøy burde lyttet langt mer til uttalelsene fra Kommunenes Sentralforbund (KS) rundt denne problemstillingen. Sentralstyret i KS vedtok den 25. mars 2004 enstemmig at dagens fylkesmannsembete må fratas anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutøvelse, og at kommunene må tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen. Det er et tydelig signal på at de ikke tror at nye rundskriv (eller påminnelser om eksisterende rundskriv) vil gi tilfredsstillende resultater.

Forslagsstillerne mener at utgangspunktet for en innsigelsesadgang fra omkringliggende kommuner og overordnede organer er velbegrunnet, og det finnes uten tvil tilfeller der innsigelser er fremmet med godt grunnlag. I enkelte reguleringssaker, som har en mer interkommunal betydning, er det sentralt at ikke én kommune kan ødelegge for sentrale utviklingsplaner. Utbygging av større veitraseer er et slikt eksempel. Her vil det være uheldig dersom en kommune ikke ser felles fordeler i det som isolert sett kan være

en ulempe for dem selv. Men innsigelsesadgangen misbrukes i dagens praksis.

Forslagsstillerne er genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret, og mener lokaldemokratiet skal bestå av mer enn å administrere budsjetter. Kommune-Norge må derfor til stadighet slippe å la lokale, demokratiske vedtak overprøves av fylkesmannen. Samtidig må det selvsagt ikke være slik at hver og én kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å kunne vise til det lokale skjønn. Kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønn må ligge innenfor lovens rammer. Problemet med fylkesmennenes innsigelser har jo heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av skjønn.

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at det fortsatt må drives lovlighetskontroll av kommunale planvedtak, men at skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokaldemokratiske funksjonene. For at en lovlighetskontroll ikke skal omfatte overprøving av skjønn, er det mest naturlig å legge en slik kontroll til en eventuell forvaltningsdomstol eller et forvaltningstilsyn, og ikke til et nytt forvaltningsorgan.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

I

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

II

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

III

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

16. mars 2006

