



Representantforslag 3 LS

(2010–2011)

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

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

Til Stortinget

Bakgrunn

At det enkelte menneske skal ha stor innflytelse over egen livssituasjon, har stått sentralt i norsk kultur. Kommunene utgjør selve grunnmuren i det lokale folkestyret, og kommunene representerer både tilhørighet og mulighet for innflytelse for befolkningen. De siste årene er råderett over store arealer og verdier flyttet fra lokale myndigheter til statlige myndigheter. Denne prosessen har mange steder medført en tillitskrise mellom lokalsamfunn og sentrale myndigheter, og forflytningen av makt utfordrer en tradisjon der naturområder er blitt forvaltet gjennom stort sett varsom lokal bruk. I økende grad oppleves avgjørelser knyttet til vern og arealutnyttelse som et konfliktområde mellom lokale myndigheter og sentrale myndigheter. Forvaltning av naturressurser og naturområder har derfor etter forslagsstillerne mening ikke funnet sin form i Norge, og forslagsstillerne mener det vil være en sentral suksessfaktor at beslutningsmakt flyttes nedover i systemet. Det er derfor behov for en ny modell for miljø- og arealforvaltningen, som kan gi en bedre balanse mellom statlige og lokale myndigheters makt. Selv om balansen mellom statlige og lokale myndigheter endres, må det være

en grunnleggende forutsetning at Norges nasjonale mål og forpliktelser med hensyn til bevaring av arts- mangfoldet ligger fast. Dersom enkeltkommuner i dag skulle mangle tilstrekkelig kompetanse til å forvalte det økte lokale ansvar en slik ny modell medfører, forutsettes det at de skaffer seg det.

Kommunalt selvstyre vil gi ulike løsninger i ulike kommuner. Forslagsstillerne ser dette som en vitalisering av lokaldemokratiet. Et økt mangfold i forvaltningen, ved tilpasning til lokale forhold, gir nettopp rom for å skreddersy en forvaltning til lokale forhold. Det er nødvendig i et land som Norge, der det er store forskjeller mellom landsdelene.

Forslagsstillerne vil understreke at så vel statlige som lokale myndigheter har et ansvar for å ta vare på naturmangfoldet og beskytte truede plante- og dyrearter mot utryddelse. Skal vi sikre det biologiske mangfoldet, må vi også sikre områdene der artene lever. Mangfold av livsformer er grunnlaget for menneskets eksistens, livskvalitet og velferd. Allemannsretten til fri ferdsel i utmark er et viktig samfunns gode, og den skal bevares. Også kommende generasjoner må få gleden av friluftaktiviteter i norsk utmark. Men forslagsstillerne mener at dagens forvaltning fra tid til annen virker mot sin hensikt, og at disse målsettingene kan nås uten slik statlig inngripen som i dag.

Miljøtiltak er avhengige av forståelse og forankring for at de på lang sikt skal virke etter sin hensikt. Beslutningene bør derfor tas nærmere dem det angår for å skape større legitimitet i lokalbefolkningen. En slik lokal forankring vil derfor være en styrke for norsk miljøvern. En reform av miljø- og arealforvaltningen må innebære at skjønnsutøvelsen i arealforvaltningen flyttes fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) og andre statlige organer og ned til lokale, folkevalgte myndigheter. Samtidig må rammene for

arealforvaltningen fortsatt legges av statlige myndigheter.

Forslagsstillerne anser kommunene som best egnet til å ivareta forvaltningen av verneområder etter naturmangfoldsloven. Det er kommunene som er direkte berørt av begrensningene vernet fastsetter. Staten skal fremdeles opprette vernet og utarbeide forskriften som regulerer bruk og forvaltning av området. Innenfor dette rammeverket må det være opp til kommunene selv å avgjøre hvilken bruk av området som er gunstig for både verneformålet og befolkningen. Kommunene må selv være deltakende i egen utvikling, og gis større handlingsrom enn tilfellet er i dag. Slik sikres nødvendig lokal forankring og støtte til vernearbeidet.

Et av de mest alvorlige inngrepene i det lokale selvstyret i arealforvaltningssaker er bruken av såkalte «inngrepsfrie naturområder i Norge» (INON) som kriterium i arealforvaltningen fra statlige myndigheters side. Et inngrepsfritt naturområde defineres i dag av den statlige miljøforvaltningen som en sone som ligger mer enn 1 km fra tyngre tekniske inngrep som veier, kraftlinjer, bebyggelse og lignende. Disse områdene utgjør 45 pst. av Norges landareal, men berører hele 70 pst. av Norges landareal fordi de krever en buffersone på 1 km. 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.

Forslagsstillerne er bekymret over at saksbehandlingen som plan- og bygningsloven legger opp til, er unødvendig komplisert og dermed kostbar for 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.

Det er viktig for samfunnet at Norge lykkes i å kombinere vern med hensynet til lokal næringsutvikling og levekår. Vernearbeid må ha lokal forankring og støtte for å lykkes på lang sikt. Forslagsstillerne mener en suksessfaktor er å avskaffe restriksjoner som forhindrer lokal aktivitet, uten å være nødvendige for å oppnå vernets formål. Ett eksempel er regjeringen Bondevik II som blant annet avskaffet forbudet mot kommersiell virksomhet i nasjonalparkene. Det var tidligere ikke anledning for lokale aktører til å tjene penger på breførervirksomhet uten tillatelse fra fylkesmannen. Det er tvingende nødvendig å gi lokale myndigheter i kommuner med mye vern mulighet til å påvirke egen utvikling. Når ulike statlige og fylkeskommunale myndigheter følger sine pri-

mæransvarsoppgaver, kan summen bli vanskelig for enkelte kommuner. Særlig gjelder dette fordi kommunene opplever at staten ofte legger mer vekt på statlige enn lokale og private interesser. På lang sikt kan konsekvensen for disse kommunene bli fraflytting, hvis det ikke åpnes for aktiv lokal næringsutvikling. Tilliten hos lokalbefolkningen i kommuner som betaler en uforholdsmessig stor regning for storsamfunnets prioriteringer må gjenreises. Det må derfor etableres en ny nasjonal strategi som skaper rom for lokal utvikling i kommuner med store verneområder. 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

Disse fem punktene bør danne grunnlag for en egen strategi om vern og båndlegging av areal, og konsekvenser for berørte lokalsamfunn.

Prinsipper for reform i statlig miljø- og arealforvaltning

Forslagsstillerne mener at en reform i miljø- og arealforvaltningen må innebære følgende elementer:

1. Plan- og bygningsloven endres slik at det lokale selvstyret i arealsaker styrkes og blir reelt, noe det ikke kan sies å være i dagens lov. Gjennom statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser begrenses i dag det lokale selvstyret i arealsaker betydelig. Statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer) og statlige planbestemmelser er, ved siden av direkte vernevedtak, den fremste måten staten i dag kan legge begrensninger på kommunenes selvstyre i arealsaker på. Bestemmelsen om nasjonale forventninger til lokal planlegging innebærer en ytterligere mulighet til statlig overstyring av kommunenes allerede begrensede selvstyre innen arealplanleggingen. Bestemmelsene om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser, dvs. §§ 6.1-6.3 i plan- og bygningsloven, bør derfor fjernes.

2. Statens mulighet til å fremme innsigelse til kommunale arealplaner begrenses til tilfeller der arealplaner kommer i konflikt med lover eller andre stortingsvedtak. Muligheten til å fremme statlig innsigelse kun ut fra skjønn avvikles.
3. Kommunene skal ha adgang til å gi dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet i strandsonen ut fra lokalt skjønn. Statlige myndigheter skal kun kunne overprøve dispensasjonen der det kan dokumenteres at dispensasjon fra byggeforbudet klart vil gå utover allemannsretten i området. Forslagsstillerne mener det ikke skal være slik at dispensasjoner mistenkeliggjøres som juridisk virkemiddel for å tillate tiltak i strid med en arealplan. Alternativet, en omregulering, er betydelig mer kostbart og tidkrevende. I mange tilfeller, særlig der tiltaket er lite, er en dispensasjon den fornuftige veien å gå.
4. Forvaltningen av plan- og bygningsloven bør skje ut fra en overordnet og helhetlig tilnærming for å ivareta de viktige samfunnshensyn loven skal dekke. Forslagsstillerne mener derfor at ansvaret for loven må ligge i ett departement, ikke to departementer som i dag. Lovens formål er å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Det er viktig at forvaltningen av loven har fokus på å balansere ulike hensyn som miljø, privat eiendomsrett, lokalt selvstyre og næringsutvikling opp mot hverandre på en god måte. Forvaltningen av hele loven bør derfor legges til Kommunal- og regionaldepartementet. Forvaltningen av både plansaker og byggesaker blir dermed samlet i ett departement, i tråd med lovens helhetlige formål.
5. Begrepet «inngrepfrie naturområder i Norge» (INON) avvikles med umiddelbar virkning som et kriterium i arealforvaltningen.
6. Fylkesmannens oppgaver innskrenkes til kun legalitetskontroll for å ivareta enkeltemneskers rettighet når det gjelder den kommunale forvaltningen og at kommunene holder seg innenfor vedtatte lover.
7. Forvaltningen av naturmangfoldloven skal fortsatt ligge under Miljøverndepartementet. Selve forvaltningen av nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat og andre verneområder legges til de berørte kommunene.
8. I forbindelse med vern må frivillighet og makebytteløsninger komme i sentrum. Tvang må være siste utvei.
9. I forbindelse med vern må det være et krav at bruksrestriksjoner ikke går lenger enn det som er nødvendig av hensyn til verneformålet.
10. Det skal bli enklere å drive lokal næringsutvikling og skape arbeidsplasser i kommuner med høy andel vern.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

A

Vedtatt 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 Fylkesmannes 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 forpliktelse

ser når det gjelder bevaring av arts mangfoldet, 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.

4. oktober 2010