



Saksframlegg

Saksnr.: 2024/5696

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	18.03.2024	
Vedlegg		
1	Alminnelig høring - forslag til ny kart- og planforskrift.pdf	
2	Kart- og planforskriften - alminnelig høring.pdf	

Forslag til endringer i forskrift om kart og stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister - Kart- og planforskrift - Høringsuttalelse

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

1.

Fylkesutvalget vurderer at foreslåtte endringer i kart- og planforskriften legger til rette for en god framstilling av arealplaner og forvaltning av det offentlige kartgrunnlaget og de kommunale planregistrene. Endringene bidrar også til en bedre oversikt over tillatt og planlagt bruk av arealene etter plan- og bygningsloven.

2.

Fylkesutvalget anbefaler at handlingsrommet til regional planmyndighet tydeliggjøres i videre prosess og veiledning om endringene i kart- og planforskriften. Dersom departementet eventuelt ønsker å gi nærmere avgrensninger av virkemidlene gjennom videre arbeid med forskriften, veileder eller tegneregler (NPAD) for regionale planer, ber vi om at fylkeskommunen gis ny mulighet til å uttale seg.

3.

Fylkesutvalget ber om at departementet følger opp innspillene og merknadene av faglig, teknisk og språklig karakter slik de framgår i saksfremlegget.

03.03.2024

Jan Sivert Jøsendal

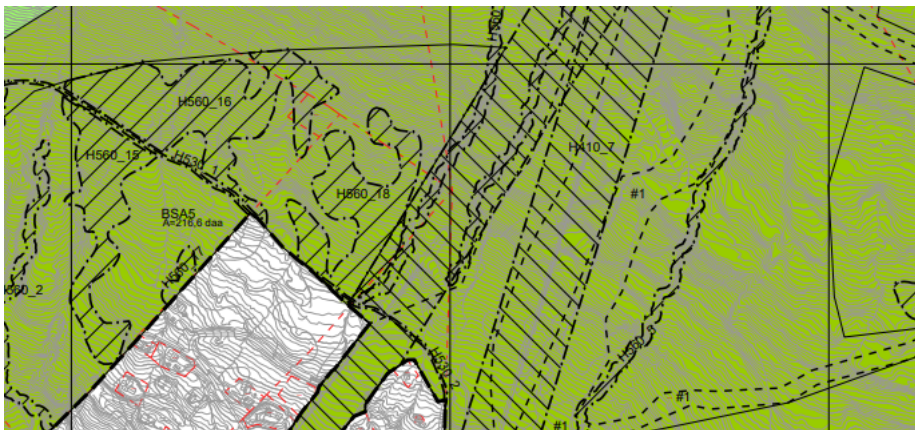
Fylkeskommunedirektør

Bakgrunn for saken

En arealplan gir rammer for utvikling og hensyn som må ivaretas innenfor større eller mindre områder, og er bindende for fremtidig arealbruk i et område. Planen består av juridisk bindende plankart og bestemmelser, og tilhørende plandokumenter med bl.a. utredninger og skildring av planens innhold og virkninger. Hvordan plankartene kan og skal tegnes er styrt gjennom Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften), sammen med Plan- og bygningsloven og nasjonale produktspesifikasjoner for arealplan og digitalt planregister (NPAD).

Kart- og planforskriften utfyller blant annet plan- og bygningslovens bestemmelser om arealformål og hensynssoner. Et arealformål angir arealbruk/funksjoner som det åpnes for innenfor et område, for eksempel et boligområde. En hensynssone viser og gir bestemmelser eller retningslinjer om viktige hensyn innenfor et område, for eksempel faresone som viser mulig ras- og skredfare på et område i en kommuneplan, som må utredes og håndteres nærmere i videre planprosess ved utvikling av området.

Under følger figur 1: utsnitt av plankart med bl.a. arealformål og ulike hensynssoner (skravur):



Figur 1: (Hentet fra: detaljregulering Norefjell skisenter i Krødsherad kommune)

Forskriften utfyller også blant annet plan- og bygningsloven § 2-1 om kart og stedfestet informasjon og § 2-2 om kommunalt planregister. Kart- og planforskriften trådte i kraft i 2009, og har senere vært gjenstand for flere endringer.

Formålet med forskriften er å legge til rette for en god framstilling av arealplaner og forvaltning av det offentlige kartgrunnlaget og de kommunale planregistrene. Informasjonen skal kunne sammenstilles og brukes på tvers av administrative og organisatoriske skiller, og skal gi en samlet oversikt over tillatt og planlagt bruk av arealene etter plan- og bygningsloven. Departementet har sett at det er behov for en gjennomgående revisjon av forskriften, og foreslår derfor flere endringer både av materiell og mer teknisk og språklig art. Som følge av forslag til flere strukturelle endringer i forskriften, foreslås det at gjeldende forskrift oppheves, samtidig som at det vedtas en ny kart- og planforskrift.

Fakta

Forskriften foreslås delt inn i flere kapitler, der kapittel 1 omhandler generelle bestemmelser, kapittel 2 omhandler det offentlige kartgrunnlaget, kapittel 3 omhandler framstilling av

arealplan, kapittel 4 omhandler kommunalt planregister og kapittel 5 inneholder overgangsbestemmelser og ikrafttredelse. Opplisting av arealformål, hensynssoner, stedfesting/angivelse av bestemmelser i plankart og arealsoner i regional plan foreslås gitt i vedlegg.

En vedtatt plan er bindende for fremtidig arealbruk i et område. Arealformålet er arealplankartets grunnleggende bestanddel. Formålet gir bindende rammer for fremtidig arealutnytting. Fastsetting av arealbruken gjennom arealformål med underformål gir en større forutsigbarhet for det offentlige, private og næringslivet, og vil samtidig være med på å styrke plan- og bygningslovens formål om å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Ved at kommunen benytter underformål til de mer generelle hovedformålene innskrenkes rammene for arealbruken i det aktuelle området, noe som vil kunne gå på bekostning av fleksibiliteten innenfor hovedformålene. Dette vil være vurderinger kommunen må gjøres i forbindelse med planprosessen. Alternativet til å benytte underformål for å konkretisere arealbruken, er at kommunen benytter bestemmelser til arealformålene. Bruk av slike bestemmelser gjør det imidlertid vanskelig å gjennomføre analyser av arealbruken.

Kort oppsummert er følgende de viktigste endringsforslagene:

- **Planregister**

Departementet foreslår i dag at alle kommuner må ha et planregister. I gjeldende kart- og planforskrift åpnes det for at kommuner fortsatt kan ha et planregister med planoversikt. Hva som menes med planregister framgår av plan- og bygningsloven § 2-2 og utfyllende bestemmelser i forslaget til ny forskrift § 13. Departementet mener derfor at en egen definisjonsbestemmelse i forskriften er overflødig. Endringen er av redaksjonell art, og er ikke ment å endre betydningen av hva som menes med et kommunalt planregister. Det er i dag et fåtall kommuner som ikke har digitalt planregister, og endringen vil derfor berøre få kommuner.

- **Signering av plankart**

Departementet foreslår ikke å videreføre bestemmelsen i gjeldende kart- og planforskrift om signering av plankart. Det er kommunestyrets vedtak som er det bindende vedtaket. Kommunen må derfor sørge for at kommunens arkiv og planregister er i samsvar med vedtakets ordlyd.

- **Planarkiv**

Gjeldende kart- og planforskrift inneholder bestemmelser om et eget planarkiv. Departementet foreslår ikke å videreføre bestemmelsen i forslaget til ny forskrift. Regler om kommunens arkivering av vedtatte arealplaner følger av arkivlova.

- **Nye underformål til reguleringsplan og kommuneplanens arealdel**

Departementet foreslår flere nye underformål til reguleringsplan og kommuneplanens arealdel; blant annet *urbant landbruk, massedeponi, kraftkrevende industri, datasenter, vindkraftanlegg, solkraftanlegg og faunapassasje*.

- **Arealsoner til regional plan**

I Prop. 169 L (2020-2021) *Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)* foreslo departementet en endring i plan- og bygningsloven § 8-1 (nytt tredje ledd) for å gi hjemmel til forskriftsbestemmelser om tekniske kvalitetskrav til regionale planer og om inndelingen av arealsoner. Lovforslaget ble behandlet i Innst. 606

L (2020-2021), og lovendringen trådte i kraft 1. juli 2021. Hjemmelen gjør det mulig å kreve at framstilling av kart til regionale planer og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonale fagstandard for slike planer. Det er i dag veiledende standarder for dette. Departementet fremmer nå forslag til forskriftsbestemmelser om utforming av regionale plankart. Dette påvirker de regionale planene som utarbeides med, eller har regionale plankart, blant annet de regionale fjellplaner for fjellområdene med villrein i Buskerud.

Økonomiske konsekvenser

Endringsforslaget i seg selv innebærer ikke økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen.

Administrative vurderinger

Fylkeskommunedirektørens vurderinger til endringsforslagene i kart- og planforskriften:

Generelt

Arealregnskap og naturregnskap vil bli viktige verktøy for å gjøre helhetlige vurderinger rundt disponering av areal. Gjeldende kommuneplaner, kommune(del)planer og reguleringsplaner er grunnlag for flere av analysene som må ligge til grunn for et arealregnskap. Det er derfor viktig at blant annet følgende koder i SOSI-standardene alltid fylles ut:

- Plantype
- Ikrafttredelsesdato
- Arealformål
- Arealbruksstatus

Årsversjoner av planregister og det offentlige kartgrunnlaget (§4)

Det anses som positivt at bestemmelsen som setter krav om å utarbeide årsversjoner av planregister og det offentlige kartgrunnlaget videreføres. Spesielt i arbeidet med areal- og naturregnskap er det viktig å kunne vise endringer over tid og dokumentere historiske forhold gjennom analyser og statistikk, ikke bare kommunevis, men også i hele fylket eller regionen. Fylkeskommunedirektøren forventer at også årsversjonene tilgjengeliggjøres på Geonorge slik at tilgangen til historiske datasett er sikret på en enkel og trygg måte.

Det offentlige kartgrunnlaget (§7)

Fylkeskommunedirektøren gjør oppmerksom på at et pålitelig og oppdatert offentlig kartgrunnlag ikke bør begrenses til kommunale datasett, men fylkeskommunale (regionale) datasett bør også inkluderes bedre i det offentlige kartgrunnlaget for å kunne løse kommunens og fylkeskommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven.

Plankartet (§ 11) og 5.4 Vedtatt arealplan m.m. (§ 12)

Fylkeskommunedirektøren påpeker at dato for kommunens kunngjøring av planvedtaket ikke bare skal påføres plankartet (side 20, første avsnitt), men også legges inn i datasettet som en egenskap. Dette bør også spesifiseres i forslaget for ordlyd i §12 (side 20), der det skrives at vedtaksdatoen skal framgå av den vedtatte arealplanen.

Nærmere om føring av planregisteret og innholdet i registeret (§ 14)

Ny § 14 er et godt tiltak til å sikre mest mulig ensartet føring av planregisteret i alle

kommuner. Fylkeskommunen anser det som viktig at spesielt egenskapene som nevnes i § 14c, arealplan med arealformål, hensynssoner, bestemmelser, samt planens navn og nasjonal arealplan-ID, feltnavn, plantype, vedtaksdato, ikrafttredelsesdato, kunngjøringsdato, planstatus og identifisering av planens vertikalnivåer etter at planen er vedtatt, ikke begrenser seg til føring planregisteret, men også legges inn som egenskap i selve datasettet.

Arealformål (vedlegg I og II)

Departementet foreslår få endringer i oppstillingen av arealformål som kan benyttes i reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel, men har organisert oppstillingen i to vedlegg, ett for kommuneplan og ett for reguleringsplan, i stedet for i en felles tabell. Plan- og bygningslovens regler er ikke identiske for reguleringsplaner og kommuneplaner når det gjelder inndeling i hovedformål og hvordan formål kan kombineres. Departementet foreslår også flere nye underformål til reguleringsplan og kommuneplanens arealdel; blant annet *urbant landbruk, massedeponi, kraftkrevende industri, datasenter, vindkraftanlegg, solkraftanlegg og faunapassasje*.

Fylkeskommunedirektøren støtter forslagene til nye underformål i reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel, da dette kan bidra til en mer helhetlig og langsiktig forvaltning av sårbare områder og ressurser. Fylkeskommunedirektøren anser det som positivt at slike avklaringer kommer på et kommuneplannivå og ikke som enkeltsaker med varierende prosess for gjennomføring. En vedtatt plan er bindende for fremtidig arealbruk i området. Arealformålet er arealplankartets grunnleggende bestanddel. Formålet gir bindende rammer for fremtidig arealutnytting. Fastsetting av arealbruken gjennom arealformål med underformål gir en større forutsigbarhet for det offentlige, private og næringslivet. Det er en styrke å innføre disse nye underformålene fordi det gjenspeiler samfunnets behov og plankartet gir bedre informasjon til innbyggerne om hvordan arealene er planlagt brukt. Det styrker plan- og bygningslovens formål om å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Faunapassasje

Fylkeskommunedirektøren mener det er positivt at faunapassasje tas i bruk som egen arealkategori. Bruken av slike passasjer forutsetter derimot sammenhengende grøntstrukturer som knytter selve passasjen opp mot tilgrensende skog- og utmarksarealer. I regioner med sterke utbyggingsinteresser vil slike adkomstarealer, som ofte er avsatt til LNFR-formål, kunne komme under press. For å sikre fremtidig bruk av en faunapassasje, bør arealkategorien kunne benyttes på både selve passasjen og for å sikre nødvendige adkomstarealer. Alternativt bør det åpnes for å sikre adkomstarealer gjennom bruk av egen arealkategori.

Solkraftanlegg

Departementet foreslår at solkraftanlegg blir et eget underformål til hovedformålet bebyggelse og anlegg i både kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Fylkeskommunedirektøren forstår behovet for å definere solkraftanlegg som et anlegg siden konfliktpotensialet knyttet til bakkemonterte anlegg og beslaglegning av naturområder er stort.

Massedeponi

Det er positivt at massedeponi forslås innført som eget underformål på kommuneplannivå og

reguleringsplannivå, da formål for «områder som skal benyttes til mottak, sortering, mellomagring og permanent lagring av overskuddsmasser» mangler. Som det påpekes vil dette også være viktig i forbindelse med tilrettelegging for sirkulærøkonomien med masser som kan gjenbrukes, samt for masser som ikke kan gjenbrukes.

Massedeponi i sjø og vassdrag

Departementet viser til at det i enkelte saker har vært nødvendig med deponering av masser i sjø, og at dette også kan være aktuelt i vassdrag. Det foreslås derfor å åpne for dette som underformål til bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, på reguleringsplannivå. Fylkeskommunedirektøren forstår behovet for å åpne opp for deponering av masser i sjø og vassdrag der det er hensiktsmessig og vurdert som beste alternativ.

Arealsoner som kan fastsettes i regionale planer (vedlegg VI og VII)

Det er i utgangspunktet positivt at det blir et enhetlig system for fremstilling av arealsoner/plankart i regionale planer. Fylkeskommunedirektøren viser til Prop. 169 L (2020-2021) *Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)*. Som det ble redegjort for i forbindelse med lovendringen, kan et enhetlig system bidra til å gjøre det noe enklere for kommunene å innarbeide planene i sine digitale planregistre, og bidra til å unngå forvekslinger mellom de ulike plantypene. Fylkeskommunedirektøren er samtidig opptatt av at regionale planer fortsetter å være fleksible verktøy med rom for regionale tilpasninger.

I utkastet til ny kart- og planforskrift § 14 foreslår departementet å videreføre kravet om at regional plan skal innføres i kommunens planregister. Det er viktig at kommunens planregister inneholder alle planer med konsekvenser for arealbruk, ikke bare planer kommunen selv har vedtatt. Kommunen må derfor sørge for å registrere regionale planer og planbestemmelser på samme måte som kommunale planer

Buskerud fylkeskommune har i dag flere regionale planer for villreinområder hvor det er benyttet plankart med grovmaskede arealsoner, de fleste omfatter også andre fylker:

- Regional plan for Nordfjella med Raudafjell
- Regional plan for Hardangervidda
- Regional plan for Norefjell-Reinsjøfjell
- Fylkesdelplan for Blefjell

De nyere av disse planene følger til en viss grad de nåværende veiledende tegnereglene (NPAD) for regionale planer. Med forslaget til endring av kart- og planforskriften, legger fylkeskommunedirektøren til grunn at plankartene vil måtte vurderes oppdatert ved eventuelle fremtidige revideringer av de regionale planene.

I det foreslåtte vedlegg VI er det definert arealsoner som kan framgå av regional plan, i tillegg er det i vedlegg VII foreslått faresoner, restriksjonssoner eller sikringssoner og båndleggingssoner som kan og skal benyttes ved utarbeiding av regionale plankart. Arealsonene foreslått i vedlegg VI dekker behov for inndeling slik praksis er i arbeidet med regional plan for Hardangervidda, Nordfjella, Norefjell-Reinsjøfjell og Blefjell.

Fylkeskommunedirektøren har imidlertid noen merknader til endringsforslagene av de ulike definisjonene til arealsonene i vedlegg VI og VII:

Det oppfattes ikke intuitivt at *Faresoner, restriksjonssoner eller sikringssoner og båndleggingssoner i plankart til regional plan* som framkommer i vedlegg VII er en parallell til hensynssoner i kommunale planer, og at soner i vedlegg VI kan kombineres med soner i vedlegg VII. Fylkeskommunedirektøren mener derfor at det burde vært brukt et annet begrep enn «-soner» i vedlegg VII når det er «arealsoner» som brukes som begrep i vedlegg VI. For å kunne trekke parallellen til hensynssoner i kommunal planlegging, kan det være hensiktsmessig at «hensyn» er en del av begrepet som blir brukt, og at «regionalt hensynsområde» er et begrep som kan vurderes.

Når det gjelder de konkrete arealsonene i vedlegg IV, vurderer fylkeskommunedirektøren at «rekreasjonssone» kan være litt upresist. Fylkeskommunedirektøren mener det kan være hensiktsmessig å koble dette opp til friluftslivsbegrepet etter friluftsloven for å vise hva slags aktivitet det er snakk om, som en parallell til hvordan det er gjort med arealformålet «grønnstruktur» i kommuneplanens arealdel. Alternativt kan «rekreasjonssone» defineres nærmere i veiledningsmateriell. Fylkeskommunedirektøren vil også påpeke at «rekreasjon» ikke nødvendigvis dekker soner som er avsatt til utfartsområder og innfallsporter til større naturområder, som kan få sonen LNFR-sone med kjerneområde for friluftsliv/prioriterte villreinområder.

Fylkeskommunedirektøren ser at det kan være utfordrende å dele Landbruks-, natur- og friluftssone med spredt bolig-/fritids- og/ eller næringsbebyggelse. Det bør vurderes om kun «spredt» bebyggelse burde vært en betegnelse fordi det ofte er behov for et svært detaljert nivå hvis det i tillegg skal skilles mellom disse tre formålene noen steder.

Med hensyn til friluftsliv viser vi til at det nylig er igangsatt et arbeid med å utarbeide en nasjonal veileder med metodikk for kartlegging og verdsetting av regionalt viktige friluftslivsområder og ferdselsårer for friluftsliv. Fylkeskommunen er i gang med å kartlegge regionalt viktige friluftslivsområder. Friluftslivshensyn vil kunne ivaretas innenfor flere foreslåtte soner, eksempelvis «Landbruks-, natur- og friluftssone samt reindrift», «kjerneområde friluftsliv», og gjennom planretningslinjer.

Regionale planer vil, foruten ved eventuell bruk av regional planbestemmelse, ikke være planer med juridisk bindende føringer for arealbruk, men gi retning for videre planarbeid i kommunene. Et spørsmål er hvilket handlingsrom som vil ligge innenfor de ulike arealsonene til å gi retning til bruk og vern av områdene, gjennom bruken av regionale planretningslinjer og eventuelt planbestemmelser. I høringsnotatet er det sagt lite om innholdet i de ulike arealsonene, og mulighetene til å foreta avgrensninger innenfor dem.

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at handlingsrommet til regional planmyndighet tydeliggjøres i videre prosess og veiledning om endringene i kart- og planforskriften. Dersom departementet eventuelt ønsker å gi nærmere avgrensninger av virkemidlene gjennom videre arbeid med forskriften, veileder eller tegneregler (NPAD) for regionale planer, ber vi om at fylkeskommunen gis ny mulighet til å uttale seg.

Bærekraftsvurderinger

Forslaget til endringer i kart – og planforskriften kan bidra til mer robuste og brukervennlige fellesløsninger for samordning av geodata på statlig, regionalt og kommunalt nivå, samt gi et bedre grunnlag for bruk og vern av ressurser. Endringene vil også kunne bidra til en bedre forståelse av ulike plankart, og hvilke datagrunnlag som er brukt i fremstillingen av disse. Dette er med på å styrke våre demokratiske grunnverdier og FNs bærekraftsmål, ved å legge til rette for likebehandling og en mer åpen og transparent forvaltning.

Vedtaksmyndighet

Fylkesutvalget treffer vedtak i saker etter særlovgivning ihht. Reglement for delegering og tildeling av innstillingsrett fra Buskerud fylkesting punkt 11 herunder lov om planlegging og byggesaksbehandling.