



VEDLEGG 2

03-13773-21

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
03/4178 AREA-PU-OK
Arkivkode:
008

Dato:
28.11.2003

Høring - NOU 2003:14 (Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven)

Direktoratet for naturforvaltning (DN) ser planlovutvalgets utredning som et godt grunnlag for en mer effektiv og tidsmessig plan- og bygningslov, med vekt på bærekraftig bruk og vern av arealer.

DN vil særlig understreke følgende viktige forbedringer i utvalgets forslag:

- Kommunene og sektorene får bedre virkemidler til å ivareta bruk/vern
- Konsekvenser for miljø skal bli belyst alltid og tidlig
- Ivaretar bred medvirkning, og samtidig effektivisering og forutsigbarhet for søkeren
- Bedre samordning mellom plannivåene (vertikalt), og sektorene (horisontalt)
- Flere og utvidede virkemidler for å ivareta miljøsinn; utvidet geografisk virkeområde, hensynssoner, sektorsamordning, planprogram, mv.
- Krav om digitale planer

DN sier seg svært fornøyd med hovedgrepene i forslaget til lov i utvalgets utredning. Forslaget legger grunnlag for en mer effektiv, fleksibel og forutsigbar arealforvaltning, samtidig som det ligger til rette for betydelige miljøgevinster.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) viser til MDs brev dat 20.05.2003 hvor det bes om høringsuttalelse til 01.12.2003. DN har tidligere uttalt seg til deler av NOU 2003:14, "Særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning", i brev datert 28.08.2003.

Plan- og bygningsloven (pbl) har en særstilling i areal- og naturvernforvaltningen, illustrert ved at Naturvernlovens §2, ikke er blitt iverksatt med henvisning til at pbl skal ivareta denne funksjonen. Loven er kanskje det viktigste virkemiddelet i areal- og naturvernforvaltningen for å oppnå en balansert bruk og vern av arealer som ikke er vernet etter naturvernloven.

1. Merknader til noen av bestemmelsene

DN viser til en detaljert gjennomgang av NOU 2003:14 i dokumentet "DNs merknader til NOU 2003:14" som følger som vedlegg til dette brevet. Det er noen punkter vi særlig ønsker å framheve:

Besøksadresse:
Tungasletta 2
Postadresse:
N-7485 Trondheim

Telefon:
73 58 05 00
Telefaks:
73 58 05 01

Videokonf:
73 90 51 40

Internett:
www.dirnat.no
E-post:
Postmottak@dirnat.no

Saksbehandler:
Odd Kjærem
Telefon:
73 58 08 13

§ 1-1 (Lovens formål)

DN merker seg at **friluftsliv** ikke er nevnt eksplisitt, og mener det er viktig at begrepet friluftsliv blir innarbeidet i formålsparagrafen, og viser til vedlegget hvor DN har et forslag til lovtekst. DN er fornøyd med at formålsparagrafen innledningsvis slår fast at: "*Loven skal fremme bærekraftig utvikling...*"

§1-3 (Lovens geografiske virkeområde)

DN støtter forslaget om å utvide lovens geografiske virkeområde i sjøen til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Etter dette forslaget vil pbl kunne få en mer sentral rolle i forhold til kystsoneplanlegging og ivaretagelse av miljøinteresser knyttet til marint miljø (jf også vanddirektivet), og DN forutsetter at det vil være mulig å komme tilbake mer detaljert i forbindelse med utarbeidelsen av Ot.prp.

§1-7 (Medvirkning og høring)

DN støtter forslaget som gir bedre muligheter for mer helhetlige planprosesser med større grad av medvirkning tidlig i planprosessen. Dette vil gi muligheter for tidlig avklaring av konflikter, og bedre muligheter til å forhandle fram gode løsninger. Styrket mulighet til medvirkning er viktig for å ivareta barn- og unges interesser, grønnsstruktur og markaområder nær byer og tettsteder.

§1-9 (Konsekvensvurdering av planer med vesentlige virkninger)

DN ser forslaget som særlig positivt og støtter forslaget om at dagens KU-bestemmelser videreføres med et bredere virkeområde, idet det nå ikke bare kan kreves konsekvensutredninger til enkeltsaker, men også til planer. Lovbestemmelsen vil være avgjørende for ivaretagelse av en rekke naturforvaltningsinteresser, herunder kanskje særlig biomangfold. Forslaget legger til rette for at det kan kreves framlagt et beslutningsgrunnlag basert på eksisterende kartlegging og om nødvendig kreve supplerende undersøkelser.

§1-13 (Forbud mot bygging mv i 100-metersbeltet langs sjøen)

DN støtter forslaget til lovtekst og mindretallets forslag til tilføyelse til andre ledd.

Kap. 3.

DN mener det bør være nedfelt i loven et krav om at det offentlige kartgrunnlaget og den kommunale planbasen skal være på digital form. Dette vil lette kommunikasjonen mellom plannivåene, og vil gjøre det lettere å importere data til ulike planverktøy.

Kap. 4.

DN støtter de foreslåtte endringene i loven, og har særlig store forventninger til forslag om at:

Regjeringen hvert 4.de år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk (§4-1), og at fylke/kommune skal utarbeide planstrategi hvert 4.de år.

Regjeringen kan forlenge deler av en kommuneplans arealdels bindingstid, noe som gjør at pbl i større grad kan brukes til vern av naturområder. (§§4-4 og 9-10)

§9-7 (Arealformål i arealdelen, Pkt 3: LRNF. (Landbruk, reindrift, naturvern og friluftsliv))

DN støtter at LRNF kategorien beholdes samlet. Bedre muligheter til å knytte retningslinjer/bestemmelser og innføring av hensynssoner, gir et bedre grunnlag for å ivareta viktige naturforvaltningsinteresser, herunder kulturlandskapet. DN forutsetter at det vil være mulig å komme tilbake detaljert i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prp. DN vil være særlig opptatt av hvordan biomangfold og allemannsretten kan ivaretas.

DN støtter forslaget om at kommunene kan gi bestemmelser om landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark i LRNF-områder, og at det legges til rette for å begrense dagens praksis med mange dispensasjoner, til fordel for at tiltak skal skje etter søknad eller etter detaljplan. DN er mer skeptisk til forslaget om at *gårdstilknyttet virksomhet* skal inngå i LRNF. Det vil særlig være tiltak knyttet til mer utradisjonelle utmarksnæringer, så som bygging av veier, utleiehytter mv som kan komme i konflikt med naturforvaltningsinteresser. Det bør uttrykkes tydelig hva som kommer innenfor begrepet *gårdstilknyttet virksomhet*.

Pkt 4 (Areal for bruk og vern av vassdrag)

DN støtter endringsforslagene og vil særlig gi sin tilslutning til forslaget om at vannføring i vassdrag behandles som del av samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

§9-8 (Hensynssoner i arealdelen)

Bruk av hensynssoner er et av de viktigste nye grepene for å ivareta naturforvaltningsinteressene. DN ser at dette verktøyet kan brukes for å ivareta en rekke interesser på tvers av forskjellige arealformål, slik som; Biologisk mangfold, vilt, fisk, vassdrag, naturvernområder, geologiske områder, kulturlandskap, landskap, friluftsliv, barn og unge, markaområder. DN forutsetter at det vil være mulig å komme tilbake detaljert i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prp. Forholdet mellom juridiske virkemidler og nytt forvaltningsregime for biomangfold er et sentralt tema i St.meld.nr.42, jf også "Biomangfoldlovutvalgets" pågående utredninger.

§9-9 (Retningslinjer og bestemmelser til arealdelen)

DN ser det som positivt at det er gitt økte muligheter til å ivareta naturforvaltningsinteresser gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan, herunder de økte muligheter til å utarbeide bestemmelser som ivaretar naturforvaltningsinteresser og skjøtsel av disse.

Del V, Kap. 13, 14, 15, 16.

DN støtter forslaget om at regionale og nasjonale naturforvaltningsoppgaver som strekker seg over fylker og kommunegrenser, kan bli ivaretatt særskilt. Forslaget om at statlige myndigheter kan spille en initierende og koordinerende rolle i slike planprosessen er viktig.

2. Merknader til endringsforslag i noen av miljøforvaltningens sektorlover.**Bedre samordning av sektorlover og plan- og bygningsloven**

DN vil uttrykke full støtte til forslaget om innarbeiding av sektorlover i plan- og bygningsloven og tilhørende endringer i sektorlovene på det nivået som er foreslått.

DN er enig i utvalgets vurdering av at en bedre samordning mellom sektorlovene og plan- og bygningsloven vil gi bedre beslutninger og en mer effektiv beslutningsprosess. Dette vil også gagne miljøet. For eksempel ved at hensynet til biomangfold kan tas inn i planleggingen på et tidlig stadium slik at vernebehov og miljøhensyn bedre kan varetas, og slik kan unngå nedbygging av områder som er viktige leveområder, trekkveier, gyte- og oppvekstområder for vilt og fisk mv.

Naturvernloven/ Viltloven/ Lakse- og innlandsfiskeoven

DN har merket seg at utvalgets flertall går inn for at en i det videre reformarbeidet bør ta sikte på *at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov*, men at utvalget ikke går så langt i sitt endringsforslag til naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeoven. Utvalget foreslår at vedtak etter de nevnte lover skal skje *så vidt mulig* på grunnlag av plan etter plan- og bygningsloven. DN gir sin tilslutning til planutvalgets tilnærming, idet en ser at kommunenes rammebetingelser varierer, og at en må ta hensyn til det i forhold til omfanget av kommunenes samordningsansvar.

DN ønsker derfor å komme tilbake mer detaljert til valg av modell for sektorsamordning, og hva som bør ligge i begrepet *så vidt mulig på grunnlag av plan- og bygningsloven*, dersom dette blir valgt modell for sektorsamordning. DN forutsetter at det kan skje i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prp.

Motorferdselloven

DN ser at en regulering av motorisert ferdsel gjennom plan- og bygningslov i tillegg til regulering gjennom motorferdselloven med tilhørende regelverket, kan bidra til mer forutsigbarhet og en mer helhetlig planlegging blant annet gjennom muligheten til å skjerme utsatte områder for ulemper fra denne type ferdsel. Hensikten med slike planbestemmelser må være å gi kommunene, alternativt interkommunale ledd, et verktøy til å skjerme spesifikke arealer og til å kanalisere ferdsel.

Friluftsløven

DN ser at lovforslaget som helhet vil styrke arbeidet med friluftsliv i kommunene. I forhold til forslaget § 9-7 nr. 3 sammenholdt med kommentarene til forslaget § 9-9, annet ledd er vi noe i tvil om lovgivers gode intensjoner nødvendigvis vil bli fulgt opp i praksis. Vi ser en mulighet for at reiseliv som produkt kan fremmes på bekostning av allmennhetens interesser. Hva som ligger i uttrykket "gårdstilknyttet virksomhet" må utdypes og defineres samtidig som det i § 9-9, annet ledd bør settes juridisk bindende grenser for hvilke reguleringer som kan skje til skade for allmennhetens ferdsels- og oppholdsrett. Vi forstår det videre slik at det med ordet *ferdsel* (jf forslaget § 9-9, annet ledd) primært siktes til *motorferdsel* som med få unntak er en grunneierrett. Det bør vurderes om ikke ferdsel konsekvent bør byttes ut med motorferdsel for å unngå en utilsiktet rettstilstand.

3. Merknader i tilknytning til annen sektorlovgivning.**Vassdrag/energilogvgivning/vanndirektiv**

DN ser at utvalgets forslag vil gjøre kommunene bedre i stand til å nå egne målsetninger på f. eks. utbygging av energiforsyning med flere energibærere og utnyttning av lokale ressurser som fjernvarme og utbygging av mini- og mikrokraftverk. Her vil arealplanleggingen være et sentralt virkemiddel for å ivareta både energipolitiske og miljøpolitiske mål. DN vil også peke på at det er viktig at kommunene får virkemidler for å kunne gi ramme for energiforsyning i spredt bebyggelse og særlig i forbindelse med fritidsboliger.

DN konstaterer at forslaget har tatt opp i seg vanndirektivets krav til planlegging. DN støtter forslaget og konstaterer at det er mer hensiktsmessig og logisk å fastsette miljømål for vannforekomstene (for både ferskvann og kystvann) etter pbl og ikke etter vannressursloven.

4. Konklusjon.

Utredningen er et godt grunnlag for odelstingsproposisjon og endelig lovtekst. DN's tidligere uttalelse er tatt opp til drøfting i utvalget, og våre merknader er langt på vei innarbeidet. DN peker likevel på en del forhold som bør vurderes nærmere i den videre oppfølging av utvalgets innstilling, og ønsker å komme tilbake med mer utdypende og detaljerte merknader på noen punkter, og forutsetter at det kan skje i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prp. DN ser behov for et nytt og effektivt lovverk, og ønsker å bidra til at lovverket kommer på plass.

DN har merket seg at utvalget foreslår en styrking av fylkesplanleggingen og fylkeskommunenes rolle og virkemidler. Opprettholdelse av fylkeskommunen er ingen vesentlig forutsetning for å ivareta DN's naturforvaltningsoppgaver. DN ser et klart behov for mer forpliktende interkommunal planlegging på tvers av kommune- og fylkesgrenser, noe forslaget legger til rette for.

Med hilsen

Janne Sollie

Berit Lein
Avdelingsdirektør arealavdelingen

Vedlegg: DN - Merknader til NOU 2003:14
Kopi m/vedlegg: SFT, RA.

BEDRE REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II – HØRINGSUTTALELSE

Innledning	1
Generelt	1
Hovedgrepene i ny planlov i forhold til DN's forvaltningsområder og merknader til disse	2
Lovens formål skal fremme bærekraftig utvikling (§1-1)	2
Lovens geografiske virkeområde er utvidet (§1-3)	2
Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven (§1-4)	2
Innsigelse og mekling §1-14	2
Krav om kommunale oppdaterte kartgrunnlag og planbase. (Kap. 3)	3
Statlige virkemidler- (Kap. 4)	3
Forenkling og effektivisering (generelt)	4
Bedre samordning av sektorlover og plan- og bygningsloven	4
Endring av sektorlover innenfor DN's forvaltningsområder	4
Helhetlige planprosesser med større grad av medvirkning	6
Konsekvensutredninger	7
Styrket mulighet til regional planlegging av naturforvaltningsinteressene utover administrative grenser	7
Regional planlegging (del III)	7
Regional planstrategi (§5-3)	7
Særlige planleggingsoppgaver (Del V)	7
Kommunal planlegging – forenkling av planhierarkiet (del IV)	7
Flere egnede arealkategorier for å ivareta regionale og nasjonale naturforvaltningshensyn	8
LRNF-områder (§9-7, pkt 3)	8
Areal for bruk og vern av vassdrag (§9.7, pkt 4)	8
Hensynssoner (§ 9-8)	9
Økt mulighet til å gi bestemmelser som sikrer naturforvaltningsinteresser	9
Andre merknader	10
Energi	10
Vannplanlegging/ EUs vanddirektiv	10

Innledning

Miljøverndepartementet har sendt NOU 2003:14 (PLUT II), bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven på høring med høringsfrist 01.12.03. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planbestemmelsene og plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta viktige samfunnsinteresser gjennom planlegging. Utvalgte la fram sin første delutredning i januar 2002. Det vises til DN's uttalelse til denne datert 29.06.01. Det vises til DN's høringsuttalelse til lovendringsforslaget, særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning datert 28.08.03.

Generelt

- NOUen foreslår endringer som bidrar til at naturforvaltningshensyn på regionalt og kommunalt nivå kan bli bedre ivaretatt i nytt forslag til planlov enn i dagens lov.
- Forslag til nytt lovverk er lettfattelig og oversiktlig og virker helhetlig og gjennomarbeidet.

- De fleste av DNs forslag til endringer/ tilføyelser til PLUT I er innarbeidet helt eller delvis i PLUT II.

Hovedgrepene i ny planlov i forhold til DNs forvaltningsområder og merknader til disse

Lovens formål skal fremme bærekraftig utvikling (§1-1)

Det overordnede formålet til plan- og bygningsloven, jfr formålsparagrafen, foreslås å være at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Dette innebærer en langsiktighet i planleggingen, og at man må ta hensyn til blant annet miljømessige virkninger over tid

- DN støtter utvalgets forslag til ny formålsparagraf, og er enig i at bærekraftig utvikling skal være hovedmålsettingen med planlegging etter loven.
- Det er gjort en opprøpning av hva loven skal legge tilrette for og fremme viktigheten av samt sikre av verdier. DN har merket seg at friluftsliv ikke er nevnt eksplisitt, men indirekte i begrepet gode bomiljøer, gode oppvekst og levekår og fremming av folkehelse. Vi mener det er viktig at begrepet friluftsliv for alle blir innbakt i formålsteksten fordi det er et innarbeidet aspekt ved samfunns- og arealplanleggingen, og et særlig viktig satsingsområde framover. **DN foreslår at begrepet puttes inn i § 1-1 første avsnitt, nest siste setning som da vil lyde: Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer, sikre naturgrunnet for samisk kultur og sikre mulighet til friluftsliv for alle .**

Lovens geografiske virkeområde er utvidet (§1-3)

- Det foreslås å utvide lovens geografiske virkeområde i sjøen til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen.
- DN støtter dette forslaget, både i forhold til behovet for en bedre samlet kystsoneplanlegging og slik at plan- og bygningslovens virkeområde tilsvarer virkeområdet til EUs vanddirektiv.

Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven (§1-4)

- Ettersom bærekraftig utvikling foreslås som en overordnet målsetting i loven, er det viktig at dette også kommer frem i retningslinjer for planleggingen.
- Bestemmelsen i § 1-4 vil være viktig ved skjønnsmessige avgjørelser i planleggingen og ved avgjørelser som treffes med hjemmel i vedtatte planer.
- DN støtter forslaget om at bærekraftig utvikling tas inn som et mål for både lokal, regional og nasjonal planlegging, og at det konkret presiseres som retningslinje at planleggingen skal finne balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier, og varetta fremtidige generasjoners behov og valgmuligheter.

Innsigelse og mekling §1-14

Den viktigste funksjonen ved bruk av innsigelse er at ordningen fungerer som en sikkerhetsventil for å fange opp de tilfeller der kommunen foreslår en arealbruk som går på tvers av viktige regionale- og nasjonale naturforvaltningsinteresser. Lovforslaget foreslår at innsigelsen blir gitt så tidlig som mulig seinest ved den frist som er fastsatt i høringsforslaget. Dette er det som gjelder i dagens plan- og bygningslov. Et mindretall

foreslår følgende; "Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltagelse i planprosessen etter §1-6, femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse." DN bør være åpen for mindretallets forslag, det bidrar til å effektivisere planprosessene, men det stiller større krav til at sektorene er i stand til å følge opp innenfor tidsfristene.

Krav om kommunale oppdaterte kartgrunnlag og planbase. (Kap. 3)

- Det er foreslått et nytt kapittel i loven om krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.
- Kommunene pålegges å ha et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven.
- Staten pålegges å stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner.
- DN mener det bør være krav om digitale kartgrunnlag og planbaser. Dette vil lette kommunikasjonen mellom plannivåene, og vil gjøre det lettere å importere data i ulike planverktøy.

Statlige virkemidler- (Kap. 4)

DN støtter foreslåtte endringer av loven.

- Det foreslås at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeidet en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging.
- Det er fokusert på en økt vekt av samordning i statlig politikk og virkemiddelbruk.
- Det er en viktig forutsetning for å få ivaretatt naturforvaltningshensyn, at det finnes gode møtesteder for å formidler statlige politikk til fylkes- og kommunenivået. Fylkesnivået og kommunenivået skal utarbeide planstrategier hvert fjerde år for bl a å videreføre den samla nasjonale politikken.
- De rikspolitiske retningslinjene er omdøpt til statlige planretningslinjer og rikspolitiske bestemmelser er omdøpt til statlige bestemmelser, det er et ønske at statlige planretningslinjer bli anvendt i større grad enn i dag.
- Det foreslås at regjeringen kan knytte rettsvirkning til fylkesdelplan for arealbruk (se under regional planlegging).
- Det foreslås at regjeringen kan forlenge deler av kommuneplanens arealdels bindingstid. Muligheten til å kunne forlenge bindingstiden gjør at plan- og bygningsloven i større grad kan brukes til vern av naturområder.
- Innsigelsesmuligheten opprettholdes og muligheter til "omkamper" begrenses., Det foreslås at det ikke kan klages på forhold det er klaget på tidligere, j fr tidligere høringsrunde.
- Det foreslås en egen hjemmel for mekling og innsigelse..
- Det er foreslått en bestemmelse om regionale planforum i hvert fylke. Der skal statlige, regionale og lokale interesser klarlegges og samordnes. Fylkesmannen skal være med i forbindelse med opprettelsen av slike planforum som skal ha faste medlemmer). Fylkesmannen skal ivareta DN's interesseområder.
- Dagens §17.2 om forbud mot bygging i 100m beltet i strandsonen foreslås forenklet (forslag til §1-13) Forbudet gjelder så langt ikke annet er avklart i områdeplan eller detaljplan. Et mindretall har foreslått en tilføyelse til andre ledd; "i slike planer bør bygging så vidt mulig unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser. **DN støtter mindretallets forslag**

Forenkling og effektivisering (generelt)

- Lovforslaget innebærer økt effektivisering særlig gjennom bedre samordning mellom sektorinteresser, mulighet for bedre beslutningsgrunnlag, utarbeiding av planstrategier, planprogram, nye plannivå og gjennomgående planformål på alle plannivå.
- Naturforvaltningsinteressene har her mulighet til å samordne seg med andre interesser. Forslaget gir bedre muligheter til å innarbeide regionale- og nasjonale naturforvaltningsinteresser, både på fylkesnivå og kommunenivå, i strategier, program og i planer som utarbeides. Regionale og nasjonale naturforvaltningsinteresser ivaretas av fylkesmannen i denne sammenhengen, og medvirkningen vil på sikt føre til økt forutsigbarhet og bedre beslutningsgrunnlag.

Bedre samordning av sektorlover og plan- og bygningsloven

- Mulighetene for helhetstenking/sektorsamordning styrkes i planforslaget. Sektorinteressene settes i større grad inn i en helhetlig ramme ved at sektorinteressene kan samordnes etter plan- og bygningsloven. Det foreslås at en rekke sektorlover endres for å oppnå dette i større grad enn i dag. **Generelt støtter DN innarbeiding av sektorlover i plan- og bygningsloven og tilhørende endringer i sektorloven på det nivået som er foreslått.**
- Direktoratet er enig i utvalgets vurdering om en bedre samordning mellom sektorlovene og plan- og bygningsloven, og mener det er hensiktsmessig at planleggingen innenfor kommunen eller fylker blir mest mulig oversiktlig og omfatter aller sektorhensyn. Det er også viktig at hensynet til det biologiske mangfoldet tas inn i planleggingen på et tidlig stadium slik at vernebehov og miljøhensyn bedre kan varetas, gjennom at områder som er viktige leveområder, trekkveier, gyte- og oppvekstområder for vilt og fisk kan sikres mot utbygging. Vi tror at dette vil skape det engasjement som på sikt er nødvendig for å verne om det biologiske mangfoldet.
- I de tilfeller kommunene er delegert myndighet etter sektorlov, vil samordning etter plan- og bygningsloven være relativt enkelt. Situasjonen er mer komplisert og krevende når myndighet ikke ligger til kommunen. Innsigelsesinstituttet er en mekanisme i plansystemet som skal sikre at sektormyndighetene kan ivareta nasjonale interesser i kommunenes planlegging dersom kommunen i for stor grad "samordner bort" nasjonale hensyn til fordel for mer lokale interesser. Hvor langt det er tjenlig å gå i samordning etter pbl, vil avhenge av en rekke forhold, noe en bør se nærmere på i forhold til den enkelte sektorlov.
- DN har merket seg at utvalgets flertall går inn for at en i det videre reformarbeidet bør ta sikte på *at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov*, men at utvalget ikke går så langt i sitt endringsforslag til naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiske-loven. Utvalget foreslår at vedtak etter de nevnte lover skal skje **så vidt mulig** på grunnlag av plan etter plan- og bygningsloven. DN gir sin tilslutning til planutvalgets tilnærming, idet en ser at kommunenes rammebetingelser varierer, og at en også må ta hensyn til det i forhold til omfanget av kommunenes samordningsansvar.

Endring av sektorlover innenfor DNs forvaltningsområder

DN ønsker å komme tilbake mer detaljert til valg av modell for sektorsamordning, og hva som bør ligge i begrepet **så vidt mulig på grunnlag av plan- og bygningsloven**, dersom dette blir valgt modell for sektorsamordning. DN forutsetter at det kan skje i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prp.

Naturvernloven

- DN er enig i at Naturvernloven opprettholdes nesten uendret. Kommunene er forskjellige hva motivasjon til vern angår. Det er derfor viktig at nasjonale og regionale verneplanprosesser kan kjøres uavhengige av kommuneplanprosesser. Det er likevel viktig og riktig at verneplanprosesser der det lar seg gjøre, kjøres samtidig med fylkekommunale og kommunale planprosesser. Vern er "for bestandig" og det er derfor for liten grad av langsiktighet i planer etter pbl selv om det foreslås at regjeringen kan forlenge gyldigheten av kommuneplanens arealdel.
- Ofte er arealet som blir vernet et minimum av hva som opprinnelig ønskes vernet. Kommunene har selv ønsket å forvalte buffersonene rundt vernområdene. Dette har medført at hyttefelt og andre uheldige inngrep er etablert helt inn på vernegrensene. Bruk av hensynssoner gir mulighet til å gi bestemmelser/retningslinjer for hva som kan tillates i buffersoner mot verneområder.

Vilt og lakse og innlandsfiskeloven

- Både viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven har bestemmelser om regulering av utbygging og annen virksomhet, jf. viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskeloven § 7. Etter disse bestemmelsene skal det tas hensyn til viltinteressene, fiskeinteressene og fiskens leveområder i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsene gir hjemmel til å forby anlegg, bygging og annen virksomhet. Behandlingen av slikt vedtak skjer etter bestemmelsene i naturvernloven § 18. Utvalget foreslår et nytt tredje ledd i begge disse lovene, som innebærer at vedtak om vern av vilt og fisk og dens livsmiljø så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.
- Det følger av merknadene til forslaget at det innebærer en presisering av gjeldende § 7 første ledd, men det er etter direktoratets vurdering uklart om dette er en henstilling til staten om å ta hensyn til de lokale planene og dermed unnlate å fatte vedtak om vern hvis kommunen har fastsatt et annet arealformål. I de tilfeller der det av hensyn til viltet eller fiskens leveområder er behov for at departementet vedtar forbud mot anlegg, bygging og annen virksomhet vil formuleringen i første punktum kunne innebære at statens muligheter til å ivareta nasjonale interesser lokalt blir svekket dersom det er motstrid mellom kommunale planer og nasjonale verneinteresser. Dersom kommunen ikke innarbeider disse hensynene i sin planlegging, vil formuleringen "så vidt mulig" kunne føre til at staten ikke går imot lokale vedtak og interesser.
- Direktoratet mener at bestemmelsene i større grad bør få frem at det er prosessene ved planlegging og vernevedtak som skal samordnes, og at kommunen skal ta hensyn til sektorinteressene i sin arealplanlegging. Dette vil DN ev. komme tilbake til i forbindelse med utarbeidelse av ot.prp.
- Direktoratet støtter forslaget om at i de tilfeller der departementet vedtar et forbud skal vedtaket på en hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone med tilhørende bestemmelser i arealplaner ved første planrevisjon. Bestemmelsen sikrer at kommunen innarbeider departementets vedtak i sin arealplan.

Motorferdselloven

- DN ser at en regulering av motorisert ferdsel gjennom plan- og bygningslov i tillegg til regulering gjennom det ordinære motorferdselregelverket, kan bidra til mer forutsigbarhet og en mer helhetlig planlegging blant annet gjennom

muligheten til å skjerme utsatte områder for ulemper fra denne type ferdsel. Erfaringer fra motorferdselforsøket som nå pågår i enkelte kommuner viser imidlertid at det er på sin plass å presisere i forarbeidene at kommunenes lokale bestemmelser på området skal følge ikke bare motorferdsellovens *bokstav*, men også dens intensjoner. Hensikten med slike planbestemmelser må jo være å gi kommunene, alternativt interkommunale ledd, et verktøy til å skjerme spesifikke arealer og å kanalisere ferdsel. Erfaringer fra motorferdselforsøket kan tyde på at enkelte kommuner benytter planbestemmelser til å *utvide* adgangen til motorferdsel langt ut over det som er intensjonen med motorferdselloven. Dette dreier seg typisk om opprettelse av skuterløyper til turbruk.

Friluftsløven

- I henhold til friluftsløvens § 19 gjelder loven bare så lenge den ikke kommer i konflikt med andre lover eller forskrifter. Dette betyr at allemannsretten kan settes til side dersom dette bestemmes i medhold av PBL. Som eksempel kan nevnes at reguleringsplaner hjemlet i PBL kan ha bestemmelser (jf PBL § 26) som reduserer allmennhetens tilgang til arealer som etter friluftsløvens § 1a er utmark.
- Lokal næringsutvikling er regelmessig problematisk i forhold til å opprettholde intensjonene bak friluftsløven. Privatisering av allemannsretter vil ofte ha en realiserbar økonomisk verdi som grunneier vil kunne ha interesse av å utnytte.
- Høringsforslaget legger opp til at det innenfor LRNF området, kan bygges anlegg hvor formålet er "gårdstilknyttet virksomhet". Vi antar at produktet ofte vil kunne være basert på ferdsels- og oppholdsretten hjemlet i friluftsløven. Typisk eksempel vil være et anlegg for ulike former for reiselivsrelaterte virksomheter som fjellklatring, padling, rafting, ridning, hundekjøring og lignende. For å sikre anleggets lønnsomhet vil grunneier kunne ha en interesse av å kreve at kommunen i reguleringsplan begrenser allmennhetens ferdsels- og oppholdsrett. Selv om formålet med bestemmelsen i PBL i utgangspunktet er å ivareta friluftslivsinteressene vil det ikke alltid være innlysende at det å stenge allmennheten ut fra konkrete geografiske områder kommer i konflikt med denne målsettingen. Det vil f. eks kunne hevdes at en enkel tilrettelegging med krav om betaling for tilgang til friluftsområder er gjort nettopp for å gjøre det mer attraktivt å drive friluftsliv. Dette har f. eks vært hevdet av interessegrupper som ønsker å preparere skiløyper mot betaling fra brukerne.
- Vi er redd for at forslaget § 9-9 annet ledd tolkes som et insentiv til ferdselsreguleringer med det formål å styrke lokal næringsutvikling. En kommentar i lovens forarbeider om at lovgiver forutsetter at allemannsrettene ikke svekkes, vil ikke være tilstrekkelig bindende over tid til å hindre en slik utvikling. Problemstillingen må sees i lys av at flere grunneierorganisasjoner som nettopp vil være en pådriver for lokal næringsutvikling, lenge har sådd tvil om innholdet i allemannsretten. Det har f. eks blitt hevdet at all organisert og kommersiell ferdsel og opphold i utmark er en grunneierrett.

Helhetlige planprosesser med større grad av medvirkning

- Gjennom planprogram i forkant av planen er det lagt opp til å få til sterkere grad av medvirkning tidlig i planprosessen, i tillegg til de langsiktige strategiene som skal utarbeides av kommunestyret hvert fjerde år.

- Dette styrker muligheter til bred medvirkning, noe som er positivt. Konflikter kan på denne måten avklares tidlig og det kan forhandles fram gode løsninger.
- Spesielt i forhold til å ivareta barn og unges interesser i byer og tettsteder, grønnsrukturer og markaområder i og nær byer og tettsteder, er styrkede muligheter til medvirkning viktig.

Konsekvensutredninger

- En samordning av planprosesser, konsekvensutredninger og byggesaker kan slik det er foreslått effektivisere KU- systemet.
- Forslaget er en styrking av muligheten til å få en bedre vurdering av konsekvenser for regionale og nasjonale naturforvaltningsinteresser, ved at en allerede i planprogrammet må vurdere konsekvensene.
- Også viktige lokale naturforvaltningsinteresser vil på denne måten bli vurdert.

Styrket mulighet til regional planlegging av naturforvaltningsinteressene utover administrative grenser

Naturen er ikke inndelt etter administrative grenser. En styrking av mulighetene til å ivareta regionale og statlige naturforvaltningsinteresser både med hensyn på tema og geografisk område støttes derfor.

Regional planlegging (del III)

- DN støtter forslag til juridisk bindende fylkesdelplan for arealbruk, muligheter til bestemmelser og retningslinjer til fylkesdelplan for arealbruk, utarbeiding av fylkesdelplaner for bestemte tema eller geografiske områder, og muligheter til interkommunale planer.
- Opprettes av regionale planforum gir større muligheter til koordinering/samarbeid om naturforvaltning over kommunegrensene noe som er avgjørende for en helhetlig naturforvaltning.

Regional planstrategi (§5-3)

- Det legges opp til at det skal utarbeides regionale planstrategier minst en gang hver valgperiode. Dette vil medføre et større eierskap og forankring i det politiske systemet tidlig i prosessene. På sikt kan dette medføre en mer helhetlig og langsiktig gjennomtenkt planprosess. Statlige naturverninteresser blir her ivaretatt gjennom Fylkesmannens tidlige deltagelse i utarbeiding av planstrategiene.

Særlige planleggingsoppgaver (Del V)

- DN støtter forslaget om at regionale og nasjonale naturforvaltningsoppgaver som strekkes seg ut over fylker og kommunegrenser, gjennom forslaget skal bli ivaretatt spesielt; samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging, planlegging for større sammenhengende natur- og friluftslivsområder og større friluftslivsområder omkring byer og tettsteder. Forslaget om at statlige myndigheter i denne sammenhengen kan spille en initierende og koordinerende rolle i planprosessen er viktig.

Kommunal planlegging – forenkling av planhierarkiet (del IV)

- DN støtter utvalgets forslag om at hovedformålene skal være mest mulig lik for alle plantyper, og at alle kombinasjoner i utgangspunktet skal være tillatt.

- DN ser spesielt positivt på forslaget om å innføre hensynssoner for å få til en bedre kobling mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer.
- En sterkere fokusering på å koble handlingsplaner til de ulike planene og at handlingsplanene kan være en del av økonomiplanene i kommunene, styrker grad av gjennomføringsmuligheter og dermed realisme i planene.

Flere egnede arealkategorier for å ivareta regionale og nasjonale naturforvaltningshensyn

- Det er foreslått noen nye arealkategorier som fører til at DN's interesser ivaretas på en bedre måte enn det gjøres i dag.
- Innenfor byggeområdekategorien er det spesielt muligheten til å legge ut arealer til grønnstruktur og grøntområder og omforming og fornyelse som er viktig i forhold til å planlegge for bedre miljø i byer og tettsteder. DN har tidligere etterlyst et eget formål, biologisk mangfold. Bruk av hensynssoner med bestemmelser og retningslinjer vil gi mulighet for å ivareta dette, og kartlegging av biologisk mangfold i kommunene vil gi et viktig (nødvendig?) grunnlag for fastsetting og utarbeidelse av retningslinjer for slike hensynssoner. DN forutsetter at det vil være mulig å komme tilbake til dette mer detaljert i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prop

LRNF-områder (§9-7, pkt 3)

- DN er enig i at LRNF kategorien holdes samlet, og støtter at det kan knyttes bestemmelser og retningslinjer også til denne kategorien.
- DN støtter også en bedre presisering av hensikten med LRNF kategorien. En ønsker å komme bort fra dagens praksis med mange dispensasjoner og over til at tiltak skal skje etter søknad eller ved krav om detaljplan.
- DN har merket seg at i § 9-7, pkt 3, Areal for landbruks-, reindrifts-, natur-, og friluftslivsmål, a) har kommet et tillegg under unntak i forhold til dagens lov som går ut på at det gjøres unntak for "annen gårdstilknyttet virksomhet". DN lurer på hva gårdstilknyttet virksomhet innebærer. Det er spesielt utmarksbaserte næringer som vil være problematiske og i mulig konflikt med naturforvaltningsinteressene, f eks bygging av veier, utleiehytter. **Det bør uttrykkes tydelig hva som vil bli akseptert innenfor begrepet gårdstilknyttet virksomhet, jf omtalen gitt under i forhold til Friluftsloven.** DN forutsetter at det vil være mulig å komme tilbake til dette mer detaljert i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prop.
- Med bakgrunn i at det påpekes at det er viktig å kunne sikre viktige friluftslivskvaliteter som urørt natur og fred og ro har ny planlov foreslått at kommunen kan gi bestemmelser om landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark i LRNF-områder. Dette gir nye styringsmuligheter for regulering som ikke vi har i dag. Dette samt at det kan gis retningslinjer for behandling av søknader støttes av DN.

Areal for bruk og vern av vassdrag (§9.7, pkt 4)

- Kategorien areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, herunder for vannoverflate, vannsøyle og bunn støttes. Dette vil kunne bidra til en mer sammenhengende planlegging mellom sjø- og landarealer, noe som vil være positivt både i forhold til muligheter for vern av arealer, og for å oppnå en bedre utnyttelse av arealer. Det er en styrke for strandsoneplanleggingen at vannarealer og strandsonen kan sees under ett.

- Etter dagens regelverk behandles søknader om iverksettelse av tiltak i vassdrag etter flere lovverk, blant annet vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og lakse- og innlandsfiskloven. Generelt er det positivt med størst mulig samordning av saksbehandling som gjelder tiltak i vassdrag. DN støtter også forslaget om at spørsmålet om vannføring i vassdrag behandles som del av samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Vannføring har betydning for mange former for bruk av vassdraget, og er også svært viktig for fiskeressursene i vassdraget. Det er etter DNs vurdering naturlig at også spørsmålet om vannføring tas opp i forbindelse med planleggig av bruk og utnyttelse av vannarealene i saker hvor dette ikke reguleres i forbindelse med vassdragsreguleringsloven. DN støtter også forslaget om å styrke plan- og bygningsloven som redskap for å sikre drikkevannskildene, ved å ta inn mulighet til å opprette hensynssone for sikring av vannforsyning m.v.

Hensynssoner (§ 9-8)

- DN støtter forslag om muligheten til å opprette hensynssoner som i tillegg til arealformål kan angi særlige hensyn eller restriksjoner og naturgitte forhold som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal, og at det kan angi bestemmelser og retningslinjer til disse.
- Forslaget om at alle arealformål kan kombineres og i tillegg kan kombineres med hensynssoner er hensiktsmessig, og gir kommunen større fleksibilitet gjennom økte valgmuligheter til å dekke opp alle planleggingsbehov.
- Bruk av hensynssoner vil bli et av de viktigste grepene for å ivareta naturforvaltningsinteressene. Vi ser at dette verktøyet kan brukes til å ivareta i alle fall følgende interesser som gjerne går på tvers av andre formål; Biologisk mangfold, vilt, fisk, vassdrag, naturvernområder, geologiske områder, kulturlandskap, landskap, friluftsliv, barn og unge, markaområder.
- DN er opptatt av at kulturlandskap skal bevares og er noe usikker på om forslaget sikrer muligheten til å sikre skjøtsel og bruk av områder gjennom bestemmelser til LRNF eller bruk av hensynssoner. Det er viktig å få knyttet virkemidler for å ivareta kulturlandskap opp mot plan- og bygningsloven. Bruk av hensynssoner for å ivareta biologisk mangfold og kulturlandskap bør koples til kartlegging av biologisk mangfold og verdifulle kulturlandskap i kommunene og til utarbeidelse av miljøplaner og skogbruksplaner i landbruket. DN forutsetter at det vil være mulig å komme tilbake til dette mer detaljert i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prop.
- Forholdet mellom juridiske virkemidler og nytt forvaltningsregime for biologisk mangfold er et sentralt tema i St.meld. nr. 42. Det vises til arbeidet i BLUT og om at man i den nye naturmangfoldloven har tenkt seg å kople bevaring av utvalgte naturtyper til bruk av hensynssoner, evt. regulering til naturvernformål. Den erstatningsmessige siden ved å bruke hensynssoner for å bevare biologisk mangfold og kulturlandskap må også vurderes.

Økt mulighet til å gi bestemmelser som sikrer naturforvaltningsinteresser

- DN støtter forslaget om økte muligheter til å ivareta naturforvaltningsinteresser gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan. DN fokuserer særlig på at det kan fastsettes mål for miljøkvalitet, gis rekkefølgebemmelser, bestemmelser for bevaring av bygningsmiljøer og grønnstruktur, estetiske krav, vilkår for bruk av arealer (også forbud mot former for bruk), krav til miljøkvalitet i områder, funksjons –utformings - og kvalitetskrav

til bl a utearealer og barns særlige behov, bestemmelser bl a til å sikre verneverdier i kulturmiljø, krav om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor bestemte arealformål og krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av plan.

Andre merknader

Energi

- DN er enig i utvalgets vurderinger om energispørsmålets sentrale plassering i samfunnsplanleggigen og de tre hovedutfordringene utvalget trekker opp i denne forbindelsen; integrering i samfunnsplanleggigen, å finne gode løsninger gjennom arealplanleggigen og god kobling mellom plan- og bygningsloven og særlovgivning. DN vil også påpeke at for å lykkes i omleggningen av energiforbruket vil det være nødvendig å i større grad se energiløsninger som en del av infrastrukturen på linje med vei, vann og avløp.
- DN ser at utvalgets forslag vil gjøre kommunene bedre i stand til å nå egen målsetninger på f. eks. utbygging av energiforsyning med flere energibærere og utnyttning av lokale ressurser som fjernvarme og utbygging av mini- og mikrokraftverk. Her vil arealplanleggigen være et sentralt virkemiddel for å ivareta både energipolitiske og miljøpolitiske mål. Vi vil også gjøre oppmerksom på forsøkene som nå gjøres bl a i Stavanger med boligområder som er tilnærmet selvforsynt med energi. Lokale klimaplaner og mer robust energiforsyning er her stikkord.
- DN vil også peke på at det er viktig at kommunene får virkemiddel for å kunne gi ramme for energiforsyning i spredte bebyggelse og særlig i forbindelse med fritidsboliger. De siste krever en god arealplanlegging og økt oppmerksomhet og kompetanse om energiløsninger i planleggigen. Sentrale forhold vil være plassering i landskap (blant annet hensyn til klimasoner) og plassering i forhold til eksisterende infrastruktur. Det bør også vurderes å sette strengere krav til bygningsstandard i fritidsboliger for å redusere energitap.
- Planutvalget påpeker at energifaglig kompetanse i kommunene er viktig i arbeidet med energispørsmål, men utvalget har i liten grad sett nærmer på hvordan kommunene skal sikres energifaglig kompetanse. Kommunene må settes i stand til å kunne vurdere nettselskapenes utredningene i hht Energiloven. For de fleste kommuner har kompetansen om energispørsmål vært ivaretatt gjennom at kommunene har eid energiselskapene. Den omfattende restruktureringen av energibransjen (utsalg/privatisering) gjør at mange kommuner ikke lengre har tilgang til denne energikompetanse. Oppmerksomheten rundt og kompetansen om energispørsmål kan i enda større grad bli avhengig av ildsjeler og kommunens økonomiske mulighet til å leie inn konsulenttenester.
- DN vil anbefale at det ved forberedelse av en eventuell ny plan- og bygningslov i større grad også trekkes fram de ovenfor beskrevne sidene av energiplanleggigen i kommunene.

Vannplanlegging/ EUs vanndirektiv

- Planlovutvalget har tatt opp i seg kravene til planlegging i Vanndirektivet. Dette bidrar til en planlegging der alle relevante sektorinteresser involveres, og det er en fordel at planleggigen skjer etter allerede etablerte rutiner. DN støtter forslaget.
- Forslag til planlov slår fast at samordnet vannplanlegging skal skje som regional planlegging etter pbl og at alle nedbørfelt med tilhørende kyst og sjøområder skal inngå i vannregioner, der det skal utarbeides vannregionplaner. Flertallet foreslår

at det ved fastsetting av vannregioner bør tas utgangspunkt i fylkene. DN har ikke oversikt over hvordan regioninndelingen i Norge vil se ut i framtida.

Utgangspunktet bør uansett være at vannregioner tilpasses de regionale administrative grenser som plansystemet ellers bygger på, og så gjør man de tilpasninger for interregional planlegging det evt måtte bli behov for ut i fra nedbørfeltens grenser.

- Forslag om å utvide pbls virkeområde til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen (§1-3), tilsvarende Vanndirektivets virkeområde, er viktig for implementeringen av Vanndirektivet. At statlige og regionale planmyndigheter kan initiere samlet kystzoneplanlegging vil ivareta planbehovet i Vanndirektivet.
- DN mener det er logisk i forhold til Vanndirektivet at miljømål som skal fastsettes både for ferskvann og kystvann, settes i pbl, og ikke i vannressursloven, som bare omfatter ferskvann samt kystvann som er sterkt preget av ferskvann. Direktivet forutsetter at kvalitetsmål for de fleste forekomster settes på en standardisert måte, slik at det ikke blir opp til hver enkelt kommune å sette miljømål. Miljømålene vil således ikke fastsettes lokalt, som påstått i dissensen, selv om de vedtas lokalt eller regionalt. Tiltak fastsettes lokalt. Departementet har dessuten i §15-3 en mulighet til gjennom forskrift å fastsette miljømålene.