



Miljøverndepartementet
Postboks 8013
0030 OSLO

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

Vi viser til departementets brev av 20.05.03. Vi har fulgt systematikken i lovforslaget i vår uttalelse.

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk

Fylkesmannen i Østfold stiller seg bak hovedtrekkene i dette kapittelet, med utvidelse av formålet og presisering av politisk folkevalgt styring, bred medvirkning og bærekraftig utvikling som viktige premisser.

Vi er enige i de verdier og retningslinjer for planlegging som uttrykkes i § 1-4, men vi mener at bestemmelsen er svært ordrik og omfattende og at den med fordel kan forkortes. Noe av innholdet kan stå i forarbeidene.

Vi ser det også som positivt med krav om planbeskrivelse og planprogram med vekt på planprosessen, ikke en mini-plan/forenklet plan. Dette gjelder i hovedsak for alle plannivåer. (§ 1-8)

Forholdet til konsekvensutredninger har vært på høring tidligere. Vi synes det er uheldig at deler av utredningen er tatt ut og sendt på egen høring. For øvrig viser vi til uttalelsen til denne delen. (§1-9)

Det er positivt at forholdet til samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse gis oppmerksomhet i forslaget til lovtekst. (§1-10). Dette vil gi et bedre og mer pålitelig grunnlag for det forebyggende sikkerhetsarbeidet på fylkes- og kommunenivå. Fylkesmannen støtter fullt ut lovforslaget med hensyn til å utvide lovens formål til også å omfatte forebyggende samfunnssikkerhet. Dette arbeidet vil etter dette få en klar lovmessig forankring med et mer forutsigbart og forpliktende innhold enn etter dagens regler.

I Østfold har vi lang erfaring med et sterkt utbyggingspress langs kysten og i 100-m-beltet spesielt. Det er derfor viktig at det opprettholdes en bestemmelse som viderefører intensjonene med dagens forbud. Mindretallets forslag om å unngå planer for utbygging støttes (§ 1-13).

Vi ser det som positivt at innsigelse og mekling er bedre definert enn etter dagens lov. Dette punktet har også vært på høring tidligere. Vi viser til vår uttalelse her, spesielt knyttet til 6. ledd angående forhold/områder det tidligere har blitt fremmet innsigelse til.

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene

Vi registrerer at det faste utvalget for plansaker foreslås fjernet og at kommunen kan organisere seg som de selv ønsker. Vi støtter dette forslaget, men forutsetter at behandling av planer allikevel blir ivaretatt på en god måte og at behandlingen blir lagt til et politisk utvalg. Vi ser det også som viktig at alle typer planer blir behandlet i det samme utvalget.

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Utvalgets forslag til statlige planretningslinjer og bestemmelser støttes. I Østfold har de rikspolitiske retningslinjene og bestemmelsene (spesielt Oslofjorden, barn og unge og kjøpesenter) hatt stor betydning innenfor sine saksområder. Vi ser derfor de presiseringene og innskjerpingene som foreslås som positive for å kunne nå de mål fylkesmannen skal ivareta. Vi er også positive til at det skal utarbeides en samordnet nasjonal politikk hvert 4. år. Dette er en ambisiøs målsetning. Utvalgets målsetning om mer forpliktende samarbeid fra alle deltakerne er også positivt. Våre erfaringer er imidlertid at det er staten selv som svikter når det gjelder oppfølging av planer. Dette har bl.a. vist seg i samordnede areal- og transportplaner.

Del III Regional planlegging. Kap 5 –7.

Utredningen legger opp til økt fokus på regional planlegging. Det foreslås fleksible løsninger for temavalg, arealbruk og geografiske områder på tvers av etablerte administrative grenser. Vi mener dette er positivt med de utfordringene som finnes på regionalt nivå. Det er både behov for fylkesplaner og interkommunale planer. Særlig det siste kan være en utfordring for kommuner med behov for samarbeid om arealbruken enten det er utbyggingsretninger eller forvaltning av felles utmarksområder.

Grepet med fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning er spennende. Vi mener dette er et riktig valg å åpne for denne muligheten. Slik det er lagt opp med statlig godkjenning sikres det at statlige interesser blir ivaretatt. Erfaringene fra samordnet areal- og transportplanlegging i Østfold har stort sett vært positiv, men rettsvirkning av slike planer hadde styrket planene vesentlig.

Kap. 9 Kommuneplan

Utvalget legger opp til tre typer arealplaner: Kommuneplan, områdeplan og detaljplan. Fylkesmannen er positiv til at arealformålene er de samme for alle plantypene. Det er også positivt at det skal utarbeides et planprogram. Det er en klart forbedring i forhold til i dag at det blir gjort rede for bl.a. formålet med planarbeidet og behovet for utredninger.

Når det gjelder hensynssoner, støtter vi dette prinsippet, men vi mener at det bør tydeliggjøres bedre hva som ligger i begrepet, hvilke rettsvirkninger det får osv. Dette må komme klarere frem, for eksempel forholdet mellom de restriksjoner en hensynssone legger på et område, spesielt med hensyn til landbruksdrift, og forholdet til jord- og skoglov.

"LRNF områder": Betegnelsen er svært tung og vi regner med at vi fortsatt kan bruke betegnelsen Inf i fylker/områder som ikke har reindrift.

Vi har også merket oss at definisjonen av landbruksnæring i lovens forstand ikke utvides vesentlig. Etter vår oppfatning bør dette komme klarere frem.

Når det gjelder gårdstilknyttet næringsvirksomhet mener fylkesmannen at dette er i tråd med moderne landbruksdrift, men ser at det kan by på problemer å definere hva som er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag. Omfatter dette bare jord, skog, bygninger og andre fysiske ressurser eller skal det også omfatte de ressursene som personene på gården besitter? Dette bør utdypes i forarbeidene.

I § 9-7 nr. 3 bokstav b gis det adgang til spredt bebyggelse i lrnf-områder. Vi forstår det slik at alle søknader om spredt bebyggelse i lrnf-områder sendes sektormyndighetene før byggetillatelse kan gis. Dette kommer i tillegg til ev. dispensasjoner. Dette vil føre til et merarbeid i forhold til dagens ordning der spredt bebyggelse etter § 20-4 annet ledd bokstav c ikke sendes sektormyndighetene til uttalelse da dette allerede er avklart i plansammenheng.

Kap. 10 Behandling av kommuneplan

Vi ser at arbeidet kan bli omfattende. Det skal varsles når arbeidet blir satt i gang. Deretter skal det varsles når planprogram sendes på høring og så skal selve planen på høring.

Kap. 11 Områdeplan

Vi ser positivt på § 11-5 der det listes opp hvilke forhold det kan gis bestemmelser om. Etter nåværende lov er det vanskelig å finne hvor grensen går for hva det kan gis bestemmelser om.

Kap. 12 Detaljplan

Det er foreslått at detaljplaner faller bort etter fem år dersom de ikke er gjennomført. En del mindre planer utarbeides med tanke på spesielle prosjekter. Når disse ikke blir gjennomført, vil planene kunne være uhensiktsmessige for annen utbygging. Det er derfor positivt med en slik tidsavgrenset varighet.

Del V Særlige planleggingsoppgaver. Kap 13 - 16

Betydningen av planlegging innenfor temaene samordnet areal- og transportplanlegging, kystsoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder fremheves ved at de knyttes til egne bestemmelser i loven. Ut ifra de interesser fylkesmannen skal ivareta er dette positivt, særlig muligheten for å være initiativtaker til slike planer. Flere av disse temaene er viktige arbeidsområder for fylkesmannen hvor det kan være vanskelig å få gjennomslag overfor kommuner og utbyggere i kommuneplanene. Vi ser på disse bestemmelsene som en mulighet for bedre å avklare situasjonen på et overordnet nivå.

Når det gjelder vannplanlegging er fortsatt forvaltningen av EUs vanndirektiv i støpeskjeen. Det er derfor viktig at departementet samordner dette når ansvaret for vanndirektivet er avklart. Generelt er vi positive til en samordning av sektorlovgivingen inn i plan- og bygningsloven.

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

Etter det vi kan se vil ikke lovforslaget føre til store endringer for de tiltakene som omfattes av del IV i lovforslaget. Det vil imidlertid være avgjørende hvordan innholdet i dagens forskrift videreføres. Vi tenker her på inndelingen av tiltak i vedlegg I og II, kriteriene i § 4 m.m.

Kap. 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter §1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

Bestemmelsen om dispensasjon er flyttet bak i loven. Dette mener vi er lovteknisk riktig. Bestemmelsen er nå endret slik at uttrykket "særlige grunner" er endret til "særlige tilfelle". Dette gjør etter vår vurdering ikke stor forskjell. Det er imidlertid bra at det er tatt inn i loven hvilket vurderingstema som skal legges til grunn når dispensasjon skal vurderes.

Vi stiller imidlertid spørsmålstegn ved om det vil foreligge et særlig tilfelle for større bygge- og anleggstiltak som kan ha vesentlig virkning. Etter vår vurdering vil det i slike tilfelle være riktig å foreta en endring av plan og ikke behandle det som en dispensasjon.


Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover


Utvalget foreslår en stor grad av samordning med annet lovverk slik at planleggingen skal skje etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen er i prinsippet enig i dette. Et mindretall er gjennomgående mot dette. Vi kan ikke si oss enige mindretallets synspunkt på dette området. Vi ser imidlertid noen uklarheter knyttet til kontroll og oppfølging av forhold som f.eks. krever konsesjon etter forurensningsloven. Dersom dette isteden tas inn i planer (f.eks. støy eller støv) mister fylkesmannens mulighet for tilsyn. Vår erfaring er at kommunene ikke fører tilsyn på bestemmelser i planer. En kommune har bedt om at en utslippskilde for konsesjon etter forurensningsloven fordi kommunen selv ikke så seg i stand til å håndheve reguleringsbestemmelsene.

Generelt

Et utgangspunkt for arbeidet med ny planlov har vært forenkling og effektivisering. Den nye loven kan virke enklere i sin struktur og oppbygging. Fylkesmannen er imidlertid ikke overbevist om dette lovforslaget vil medføre en forenkling i planhverdagen for kommuner, utbygger og andre aktører. Lovforslaget er omfattende når det gjelder prosesser, deltakelse og medvirkning. Dette vil trolig ikke føre til redusert ressursbruk hos de som utarbeider planer eller for høringsinstanser. Det må foretas en vurdering av om det er riktig å bruke så mye ressurser til planlegging sett i forhold til andre oppgaver. Dette gjelder først og fremst i kommunene, men også i fylkeskommunen og hos statlige fagmyndigheter. De positive effektene av de nevnte prosessene vil forhåpentligvis oppveie en økt ressursbruk.

Med hilsen


Lise B. Sandeid
konst. fylkesmann


Trond Rønningen
avdelingsdirektør