



# Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Statens hus, 7468 TRONDHEIM

Sentralbord: 73 19 90 00

Besøksadresse: Prinsens gate 1

Saksbehandler  
Grete Bakken Hoem

Kommunal- og beredskapsavdeling

Innvalgstelefon  
73 19 91 55

Vår dato  
25.11.2003  
Deres dato  
20.05.2003

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)  
2003/7882-420.0  
Deres ref.  
2003/433

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

## Uttalelse til ny planlov - NOU 2003:14 - bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Fylkesmannen i Sør Trøndelag vil innledningsvis gi ros til planlovutvalget for et godt utredningsarbeid. Dette vil etter vår oppfatning føre til svært mange forbedringer i forhold til gjeldende plan- og bygningslov. Fylkesmannen vil i den sammenheng spesielt framheve følgende forhold:

- Det vil bli enklere å bruke loven som har fått forbedret språk og en mer logisk oppbygging. Intensjonene fra gjeldende lov er her blitt vesentlig tydeligere i det nye lovforslaget, og vil dermed være et bedre redskap for gode planprosesser og god oppfølging.
- Det er positivt at flere sektorinteresser skal løses gjennom planloven. Dette vil medføre mer helhetsvurderinger og bedre forutsetninger for medvirkning i viktige spørsmål.
- Større fleksibilitet i plankravet gir en bedre kommunal ressursbruk fordi kommunene har svært variert behov for planavklaringer.
- Formålsparagrafen speiler at virkeligheten er konfliktfylt og synliggjør at planprosesser etter planloven i stor grad vil være konfliktløsning mellom ulike interesser, også nasjonale interesser. At kommunene er hovedansvarlig for å finne gode løsninger der de ulike interesser er vurdert, er et viktig bidrag til å sikre lokaldemokratiet og innbyggernes medvirkning.
- Verdigrunnet i § 1-4 vil sammen med formålsparagrafen være nyttige veivisere når det oppstår tvil og uenighet i de enkelte saker.

### KOMMENTARER TIL ROLLER/OPPGAVER I PLANPROSESSEN

#### Fylkesmannen har oppfattet at det skal settes sterkere fokus på dialog, mindre innsigelser og tvungen mekling.

I det nye lovforslaget legges det mer vekt på å løse konflikter i løpet av planprosessen, og bruk av innsigelser skal unngås i størst mulig grad. Samtidig skal det kreves bedre begrunnelser fra innsigelsesmyndighet. Det tillates ikke omkamp på forhold som har vært gjenstand for mekling tidligere. Det skal innføres tvungen mekling, men hvem som skal inneha meklerfunksjonen er ikke avgjort.

	Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og beredskapsavdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling	Landbruks-avdeling	Miljøvern-avdeling
Telefon	73 19 90 06	73 19 90 06	73 19 93 50	73 19 93 00	73 19 90 05	73 19 90 05
Telefaks	73 19 91 01	73 19 91 01	73 19 93 51	73 19 93 01	73 19 90 66	73 19 92 30
E-post:	postmottak@fm-st.stat.no	Internett: www.fylkesmannen.no/st				

Endringene setter store krav til utøvelse av det politiske skjønn og til gode planprosesser. Tilgang til solid planfaglig kompetanse i kommunene blir viktig for å lykkes. Dette kan bli en utfordring i mange kommuner, særlig i mindre kommuner. Samtidig vil endringen være et positivt bidrag til at lokalpolitikken kan bli mer meningsfylt både for innbyggerne og for de folkevalgte.

Erkjennelse av at planlegging skal være en konfliktløsende prosess mellom ulike interesser er viktig for at planprosessene skal bli gode. Dette gjelder ikke minst for planmyndigheten som skal avveie de ulike hensyn. Kommunen som planmyndighet har en sterk og positiv drivkraft mot å utvikle og legge til rette for nye tiltak og ny aktivitet. Nasjonale sektorinteresser samsvarer ikke alltid med kommunale utbyggingsønsker. Avveiningen skal skje ut fra prinsippet om bærekraft. I et samfunn der kravet til tempo og avkastning er sterkt fokusert, vil dette være en stor utfordring for alle parter.

#### Mer ansvar til planmyndighet krever en god dialog med Fylkesmannen.

Tidlig dialog med ulike interesser gjennom planprogram og under utarbeidelse av planforslag ses på som svært positivt og vil kunne bidra til en større forståelse for planleggingen og dermed gi økt nytteverdi. For at det kommunale sjølstyre skal gis legitimitet, må ulike konfliktområder, inklusive nasjonale politikkområder, komme fram og bli tilstrekkelig belyst for å kunne få de beste totalløsninger. Planleggingens fiende er å skyve problemstillinger under teppet, som om de ikke eksisterer.

Fylkesmannen som sektormyndighet vektlegger også i dag dialog tidlig i planfasen for å unngå bruk av innsigelser og vurderer dette som den viktigste arenaen for å få fram nasjonale interesser i planlegging etter PBL. Vår erfaring er at dialogen er nødvendig på to ulike nivå:

1. Når og under hvilke vilkår skal utbygging gå foran verneinteresser – synliggjøring og avveining av ulike interesser.
2. Hvordan skal politiske visjoner om en ønsket framtidig arealsituasjon fremstilles planfaglig for at den tiltenkte virkning skal oppnås – og med den rettsvirkning som er ønsket.

Fylkesmannen mener å ha de beste forutsetninger for å være formidler og planveileder for kommunene på disse to områdene. Fylkesmannen setter stadig fokus på vår rolle som nøytral formidler av politiske mål og rammevilkår utformet av Stortinget og er svært bevisst den vanskelige balansegangen mot lokale verdier og lokale muligheter. At Fylkesmannen har en avstand fra de politiske miljøene både lokalt, regionalt og nasjonalt, gjør oss etter vårt syn bedre kompetent til å vurdere lokale utfordringer og løsninger ut fra nasjonale mål. At vi har tilgang på både juridisk og planfaglig kompetanse uten å være direkte engasjert i planopp-gaver, gir oss en svært god mulighet til å bidra med konstruktive løsninger i forhold til å omsette politiske ønsker til en rettsgyldig kommuneplan.

#### Fylkesmannens bidrag i reduksjon av innsigelser.

Når det gjelder fylkesmannens bruk av innsigelser vil vi minne om at langt de fleste saker løses uten at departementet må inn å avgjøre saken. Av totalt ca 3000 plansaker som behandles pr år i Norge, er det 25-30 saker som avgjøres i departementet.

Nasjonal politikk er ofte uenig med seg selv, for eksempel styrking av landbruksnæringa gjennom utnyttning av utmark til alternativ næring (for eksempel reiseliv) på den ene siden, og vern av uberørte naturområder eller reinbeiteinteresser på den andre siden. Like ofte er

nasjonale politiske interesser avvikende fra lokalpolitiske interesser. For at nasjonale interesser skal kunne ivaretas vil det i en del tilfeller fortsatt være riktig å føre konflikter fram via innsigelse til mekling og ev avgjørelse i departementet.

For at intensjonen om at lokale politikere skal gis større innflytelse og muligheter til å løse flere konflikter lokalt, må den lokalpolitiske arena få tilført økt kunnskap og innsikt. Nasjonale mål vurdert i lys av lokale utfordringer er et viktig og vanskelig tema i arealplanleggingen. Det krever i tillegg til kunnskap om nasjonal politikk, enighet om hvor vi finner handlingsrommet for å foreta lokale prioriteringer. En oppdatert presisering gjennom *samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging etter § 4.1* vil forhåpentligvis bidra positivt i avklaringer her. Det vil bli mer forutsigbart for planmyndigheten og det vil være et hjelpemiddel for fylkesmannsembetene til å utøve sin rolle på en positiv og konstruktiv måte. Dette vil kunne bidra positivt til å redusere antall innsigelser. Fylkesmannen imøteser en klarere og mer oppdatert samordnet nasjonal politikk. Fylkesmannen etterlyser samtidig en oppdatering av rundskriv T-5/95 Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen bør ut fra sin kunnskap om lokale og regionale verdier, utfordringer og muligheter kunne bidra med faktagrunnlag ved utforming av samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging.

#### Fylkesmannen bør fortsatt ha meklerfunksjonen

Det er prinsipielt viktig å få en avklaring av hvilke roller ulike aktører i planleggingen skal ha. Rollene må ha legitimitet overfor de ulike aktørene i planprosessen.

- *Utviklerrollen* – Her er kommuner og fylkeskommunen tillagt de viktigste oppgavene.
- *Innsigelsesmyndighet – hvem kan sette ned foten?* – Dette er i dag fordelt mellom mange instanser, blant annet Fylkesmannen som statlig sektormyndighet og fylkeskommunene. Ny lov legger opp til mer samordning og konfliktløsning underveis i prosessen og dermed redusert bruk av innsigelser.
- *Meklerrollen* – I dag er meklerfunksjonen tillagt Fylkesmannen. Ny lov tar ikke stilling til hvem som bør inneha meklerfunksjonen.

Fylkesmannen vil framheve den positive erfaringen vi har med mekling, der de ulike parter også synes å være svært fornøyd med situasjonen. Vi har forståelse for at noen ser det som vanskelig at fylkesmannen kan være nøytral i saker hvor Fylkesmannen som sektormyndighet er part i saken. Dette er en situasjon fylkesmannen mener å takle bra ut fra at Fylkesmannen ikke er involvert i utforming av politikk – Fylkesmannen formidler politikk som er utformet av andre og har dessuten nødvendig avstand til de ulike nivåer hvor politiske beslutninger tas.

Å flytte meklerrollen til fylkeskommunen vil være et skritt i feil retning i og med at det ofte er overordna nasjonale interesser som skal prøves gjennom meklingen. Fylkeskommunen skal være en viktig politisk arena for prioritering mellom ulike verdier, de skal være en regional utviklingsaktør, de skal utforme og gjennomføre sin egen politikk. En pådriver- og en utviklingsrolle er vanskeligere å kombinere med en nøytral meklerfunksjon enn en formidlings- og forvaltningsrolle av nasjonale politiske føringer.

## **SPESIELLE TEMA**

### **Behovet for samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning**

Både utvalget og flere av høringsinstansene som ga innspill til utvalgets første delutredning (NOU 2001:7), har pekt på behovet for samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Bakgrunnen for dette er et ønske om å forenkle dagens regelverk for bl.a. å unngå mye av den dobbeltbehandlingen som er nødvendig når et tiltak omfattes både av sektorlovgivningen og reglene i plan- og bygningsloven.

Det er flere hensyn som trekker i hver sin retning i forhold til spørsmålet om samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven. Landbrukslovgivningen (jord-, skog-, konsesjons- og de offentligrettslige virkemidlene i odelsloven) skal ivareta en rekke areal-disponeringshensyn som en godt kunne se for seg ivaretatt gjennom regler i plan- og bygningsloven. På den annen side skal landbrukslovgivningen også ivareta hensyn som kanskje ikke like naturlig hører sammen med plan- og bygningslovens arealregulerende bestemmelser. Slike hensyn er bl.a. boplikt, prisregulering ved erverv av landbrukseiendom m.fl. Fylkesmannen mener derfor at deler av landbrukslovgivningen kan samordnes ny planlov samtidig som sektorlovene opprettholdes/endres for å ivareta spesielle forhold som ikke faller under planloven.

### **Jordvern – vern av strandsonen**

Jordvern er sentralt i utvalgets vurderinger. Fylkesmannen vil på generelt grunnlag understreke at det er nødvendig å styrke jordvernet, da det til tross for en skjerpning av jordvernet fra nasjonalt hold fremdeles bygges ned store arealer med verdifulle landbruksareal.

I forslaget fra utvalget gis planmyndighetene verktøy som kan bidra til et styrket jordvern. Dette mener Fylkesmannen er positivt. Forslagene om blant annet hensynssone jordvern og lengre bindingstid for deler av kommuneplanens arealdel er blant disse. På regionalt nivå ser vi at en bindende fylkesdelplan arealbruk kan ha en slik funksjon.

Fylkesmannen vil påpeke at det avhenger av kommunal og fylkeskommunal vilje til å bruke disse planredskapene aktivt for å styrke jordvernet. Her kommer vi ikke bort fra at det i jordvernkonflikter ofte er nettopp kommunene som planmyndighet som argumenterer for å omdisponere verdifull dyrka mark til andre formål. Dermed gjenstår det å se om de "jordvern-virkemidlene" som nå foreslås, vil bli aktivt brukt. Til tross for dette forbeholdet, mener Fylkesmannen som nevnt at det er positivt at det nå åpnes for slike muligheter. Minst like viktig som de konkrete forslagene fra utvalget, er klare signal fra nasjonalt hold angående jordvernet. Derfor vil Fylkesmannen gjenta sin tilråding til delutredning I om behovet for rikspolitiske retningslinjer for jordvern.

Det samme gjelder strandsonen der det generelle vernet styrkes noe i § 1-13. Kombinert med at bruk av innsigelser skal reduseres, kan konsekvensen likevel bli økt bygging i strandsonen. Svært mange kommuner ser på mulighetene for å bygge fritidsbebyggelse i strandsonen som et virkemiddel til økt aktivitet. Vi oppfatter derfor at vern av strandsonen kan bli mindre som konsekvens av at de lokale verdivalg blir tillagt større vekt. Dersom dette ikke er hensikten bør dette presiseres.

### **Langsiktig arealstrategi**

Fylkesmannen ser det som positivt at kommuneplanens samfunnsdel nå skal inneholde en langsiktig arealstrategi. Dette kan være positivt for å sette fokus på spørsmål av stor betydning for jordvernet og viktige skogbruksarealer.

I Sør-Trøndelag har Trondheim kommune jobbet på denne måten og har hatt et 30-års-perspektiv for byutviklingen. Fylkesmannen mener at dette er en god måte å jobbe på. Her diskuteres langsiktige arealspørsmål som er helt nødvendige som grunnlag for de mer kort-siktige valgene og planleggingen.

### **LRNF**

*Muligheten for å gi bestemmelser om retningslinjer for praktisering av sektorlovgivning*

Vi har merket oss at kommunen for områder som er avsatt til LRNF-formål, kan gi bestemmelser om praktiseringen av annen lovgivning som regulerer virksomheten i slike områder. Fylkesmannen legger til grunn at det kan bli aktuelt for kommunene å gi slike retningslinjer for anvendelsen av de juridiske virkemidlene i landbruket, bl.a. jord-, konsesjon- og skogloven.

At kommunene selv lager retningslinjer for bruken av de juridiske virkemidlene i landbruket, er noe det allerede er gitt mulighet for i den enkelte kommunes landbruksplan. Vi har imidlertid erfaring for at det kan være behov for å presisere at kommunene ikke kan gi retningslinjer som går ut over rammen av de hensyn som den aktuelle særlov skal ivareta. I tillegg kan det i denne sammenhengen være behov for å peke på at kommunene heller ikke kan lage retningslinjer som går på bekostning av de nasjonale hensyn som denne særlovgivningen skal sikre.

*”Gårdstilknyttet virksomhet” – en utvidelse av dagens begrep ”stedbunden næring”?*

I henhold til utvalgets forslag skal LRNF-områdene deles inn i to underformål: det ene underformålet (bokstav a) synes å tilsvare dagens LNF-formål uten bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse – altså den strengeste LNF-sonen. I LNF-områdene i dag er det ikke tillatt med annen bebyggelse enn den som har tilknytning til tradisjonell landbruksvirksomhet, eller såkalt ”stedbunden næring”.

I LRNF-formålet foreslås det at det kan gis bestemmelser om gårdstilknyttet næringsvirksomhet som skal være en del av planformålet. Med gårdstilknyttet virksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag. Kommunen kan gjennom bestemmelser konkretisere rammene for hva slags gårdstilknyttet virksomhet som skal tillates. Uten slike bestemmelser vil gårdstilknyttet virksomhet ikke være tillatt. Samtidig ser utvalget det som viktig at definisjonen av landbruksnæring i lovens forstand ikke utvides vesentlig.

Slik vi forstår det, skal tilleggsnæring som for eksempel gårdsbutikk, innredning av stabbur til serveringslokale m.m., kun være en del av LRNF-formålet i tilfeller hvor kommuneplanen inneholder bestemmelser som tilsier dette. Næringsutvikling, både i landbruket og ellers, er avhengig av en rekke faktorer (kreativitet, skapertrang, initiativ for å nevne noen...) som ikke lar seg planlegge. Vi har derfor vanskelig for å tro at bestemmelser i kommuneplanen vil kunne fange opp mulige tilleggsnæringer i en kommune i løpet av neste fireårsperiode. Sett fra næringsutøverens ståsted vil et system som gir kommunen mulighet for å gi planbestemmelser om gårdstilknyttet næringsvirksomhet, neppe være vesentlig mer hensiktsmessig enn dagens system. Fylkesmannen mener at landbruksbegrepet heller bør utvides slik

at gårdstilknyttet virksomhet blir en del av L-formålet og ser ikke på dette som en stor trussel mot jordvernet slik som utvalget påpeker.

#### *Spredt bygging i LRNF-områder*

Gjeldende regler for spredt bygging i LNF-områder er vanskelig å håndtere. Spesielt har kravene om "omfang og lokalisering" vært gjenstand for mye forvirring. Derfor mener Fylkesmannen det er positivt at utvalget forslår endringer som kan bidra til å gjøre dette enklere.

Landbruksinteressene vil bli ivaretatt gjennom enkeltsaksbehandlingen. Fylkesmannen mener det må være en forutsetning at enkeltsakene sendes regionalt nivå på høring.

#### **Hensynssoner og bestemmelser**

Gjennom hensynssoner og bestemmelser gis det nå mulighet både for å begrense landbruksvirksomhet og for å beskytte/utvikle landbruksvirksomhet. Fra et landbruksfaglig ståsted ser Fylkesmannen både positive og negative sider.

Utgangspunktet for forslagene er etter vår vurdering å kunne legge restriksjoner på landbruksvirksomhet ut fra hensynet til for eksempel friluftsliv og naturverninteresser. Som en stor "arealaktør" mener Fylkesmannen at dette er innenfor det samfunnsansvaret som landbruksnæringen er nødt å ta.

Fylkesmannen vil likevel understreke at slike restriksjoner må være innenfor rimelighetens grenser av hva man kan kreve av næringsutøvere. Fylkesmannen mener det er viktig å få avklart hva som legges i begrepene "vesentlig betydning" og "urimelig tyngende".

Når det legges ut hensynssoner med tanke på å begrense landbruksvirksomhet, er det viktig at dette gjøres på en nyansert måte og at den enkelte næringsutøver ikke blir overkjørt. Det er også viktig at verneinteressene synliggjøres og kartfestes slik at man kan få en god og differensiert forvaltning hvor det skjer reelle avveininger mellom bruk og vern.

Det er positivt at det foreslås muligheter for å opprette for eksempel jordvernsoner og soner for aktivt skogbruk. Dette er også avhengig av kommunal vilje. Her gis kommunene etter Fylkesmannens oppfatning, en mulighet til å ta en aktiv rolle som landbruksmyndighet.

Gjennom bruk av hensynssoner og bestemmelser kan også planmyndigheten stille krav om felles planlegging for flere eiendommer. Dette er svært positivt og vil bidra til å løse utnytting av for eksempel utmark til fritidsbebyggelse på en bedre måte. Fortsatt savnes at loven gir hjemmel til fordeling av inntekter mellom grunneiere ved slik utnytting. Dette vil være avgjørende for at vi kan ta vare på de mange viktige verdier i utmark og samtidig gi muligheter for inntekter til landbruksnæringa gjennom blant annet å åpne for fritidsbebyggelse.

#### **Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse**

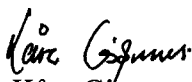
Fylkesmannen anbefaler kommunene at risiko- og sårbarhetsanalyse blir behandlet som en del av kommuneplanens samfunnsdel. Vi har erfart at kommunene i sin analyse har satt fokus på mange flere hendelser enn det som har med arealdisponering å gjøre. Tiltak av forebyggende og skadebekjempende art er ofte slik at de hører hjemme i handlingsprogram og økonomiplan. Vår erfaring med de kommunene som har gjennomført overordnet risiko- og


sårbarhetsanalyse, er at de i forbindelse med gjennomføring av ulike tiltak også ser koblingen mot HMS som fornuftig.

For å gi eksempel på spennet i uønskede hendelser som en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for en kommune kan ha, vedlegges til orientering en nylig utført analyse fra Tydal kommune. I tillegg vedlegges en regional risiko- og sårbarhetsanalyse for Trøndelag som et bidrag til fylkeskommunal planlegging, utarbeidet i 2002. Resultatene fra denne analysen viste at de to uønskede hendelsene som rangerte høyest, var økt import og misbruk av narkotika og organisert kriminalitet. Dette er resultater som sammenfaller med Planlovutvalgets tanker rundt begrepet samfunnssikkerhet.

I forholdet til begrepene konsekvensutredning i § 1-9 og risiko- og sårbarhetsanalyse i § 1-10 synes det noe uklart hva som legges i de to begrepene. I det endelige forslaget til lov bør dette klargjøres.

Med hilsen

  
Kåre Gjønnes  
fylkesmann

  
Grete Bakken Hoem  
plankoordinator

3 vedlegg:

- ROS-analyse for Tydal kommune
- ROS-analyse for Trøndelagsfylkene – hovedrapport + oppsummeringsrapport