



Fylkesmannen i Vestfold

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår hovedsaksbehandler / telefon: Deres ref:
Pål Otto Hansen
33 37 11 96

Vår referanse:
2003/6176
Arkivnr: 421.0

Vår dato:
28.11.2003

Høring - NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven - uttalelse fra fylkesmannen i Vestfold

Sammendrag:

Det er fremlagt et omfattende og helhetlig forslag til ny planlov. Det er viktig at denne helheten ikke "plukkes fra hverandre" i det videre arbeid med lovforslaget.

Siktemålet om forenkling og effektivisering av planprosessene er forsøkt balansert mot kravene til brede og demokratiske prosesser og et faglig godt beslutningsgrunnlag. Vår vurdering er at planlovutvalget har klart å finne en god balanse mellom disse hensyn. Fylkesmannen vil særlig fremheve forslaget om planprogram og konsekvensutredninger, som innebærer større fokus på planprosessene og ikke minst på beslutningsgrunnlaget. Dette krever åpenbart større innsats i tidlig planfase, men vil bidra til å forebygge konflikter og unødvendig tidsforbruk i de etterfølgende faser. Forslaget om planstrategier hvert 4. år og større frihet til selv å definere planbehovene, innebærer en mer dynamisk og fleksibel planlegging med større fokus på de viktigste og mest presserende planoppgaver. Dette kan bidra til å gjøre planleggingen mer "matnyttig" og meningsfull, og kan bety en effektivisering og vitalisering av planleggingen. Forslagene til planstrategier og planprogram vil også bidra til større tydelighet og forutsigbarhet i dialogen mellom planmyndigheten og høringspartene tidlig i planprosessene. Dette vil redusere konfliktnivået, og vil derved også bidra til effektivisering. Fylkesmannen ser likevel behovet for at kommunenes handlingsrom i planleggingen tydeliggjøres bedre i bestemmelsene.

Forslaget innebærer en styrking av plan- og bygningsloven som samhandlingsarena mellom sektorinteressene og en tilpasning av sektorlovgivningen til planprosessene etter plan- og bygningsloven. Dette kan gi vesentlig forenkling og bedre samordning ikke minst mellom statlige interesser, men det gjenstår fortsatt avklaringer i avveiningen mellom sektorhensynene.

Vi ser ellers vektleggingen av ny teknologi og utstrakt bruk av stedfestet informasjon som et viktig bidrag til bedre planer og økt effektivitet.

Fylkesmannen finner grunn til å peke på at planmyndighetene møter en komplisert og sammensatt virkelighet, med mange aktører, interesser og sektorhensyn. Kravene til konsekvensvurderinger, gode samhandlingsprosesser og sikring av viktige samfunnsverdier er forsterket i forslaget til ny planlov. Kommunene befinner seg i dette "veikrysset", og vil derfor bli stilt overfor store utfordringer gjennom kravene til omfattende og krevende utredninger, analyser og planprosesser. Samtidig er virkeligheten i mange kommuner en betydelig knapphet på ressurser og kompetanse til å møte disse utfordringene. Fylkesmannen tilrår derfor å legge avgjørende vekt på formidling av en rasjonell og hensiktsmessig praktisering av regelverket når det endelige lovforslaget fremlegges. Hvis ikke kan de gode intensjoner i lovforslaget settes i fare.

Det vises til Miljøverndepartementets brev av 20.05.03 der ovennevnte utredning fulgte vedlagt. Dette brevet er en samlet høringsuttalelse fra alle avdelinger i embetet.

Tidligere uttalelser:

Det vises til tidligere uttalelser til NOU 2001:7 fra fylkesmannen og fra fylkeslandbruksstyret, oversendt herfra i brev av 27.06.01. Det vises også til fylkesmannens uttalelse av 29.08.03 til NOU:2003:14, hva gjelder §1-14, §1-15, §1-8 og §1-9 i lovforslaget. Sistnevnte uttalelse ble fremskyndet etter henstilling fra Miljøverndepartementet i deres brev 07.07.03.

Planforslagets struktur og form:

Det er lagt vekt på å fremlegge et fullstendig og mer systematisk og brukervennlig lovforslag. Dette har gitt forslaget en fyldig og til dels beskrivende form, i noen tilfeller med gjentakelser og tvetydighet. Dette bør avveies mot kravene til planforslagets juridiske form og tilnærming. Det bør også vurderes om lovforslaget bør komprimeres noe, og om strukturen bør strammes noe opp. (Jf. vedlagte forslag)

Fylkesmannens rolle og statlige virkemidler i planleggingen

Fylkesmannen har i dag en sentral rolle som formidler og samordner av nasjonal politikk i planprosessen, og ivaretar funksjonen som klageinstans og megler mellom planmyndighet og innsigelsespart. Forslaget angir ikke fylkesmannen som meglingsinstans, men overlater til Kongen å treffe vedtak om hvem som skal være megler. Vår vurdering er at fylkesmannens meglingsfunksjon er alminnelig akseptert og respektert i kommunene og hos innsigelsesmyndighetene, og at dagens ordning fungerer godt. Vår tilråding er derfor at fylkesmannens funksjon som megler nedfelles i lovforslaget. Alternativt å legge dette til fylkeskommunen, vil lett føre til at fylkeskommunen går inn i overkommunerollen.

I §8-2 er foreslått at fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging. Med utvalgets forslag til en mer fleksibel og dynamisk planlegging, kan det være tvil om hva denne plikten består i. Det anbefales at dette presiseres bedre.

Fylkesmannens rolle som deltager og formidler av nasjonal politikk er stort sett uendret i forslaget, men det er gjort viktige endringer i de statlige virkemidlene. Forslaget om at Kongen hvert 4.år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, sikrer en løpende oppdatering og en sterkere samordning av nasjonal politikk. Dette forslaget støttes. Det tilrådes at 4 –årssyklusen rettes inn mot syklusen for kommune- og fylkestingsvalg, da dette dokumentet vil gi viktige føringer til planstrategiene som skal utarbeides senest ett år etter valget. Videre støttes at de statlige planretningslinjene også skal ha gyldighet for vedtak etter annen lovgivning. Dette vil bidra til en mer samordnet stat. Vi ser også positivt på forslaget om særlig rettsvirkning av arealplaner ved statlig vedtak. Særlig viktig vurderes forslaget om en lengre bindingstid for deler av kommuneplanens arealdel, bl.a. for nasjonale vernehensyn som jordvern, naturvern og styring av utbyggingsretninger.

Forslaget innfører klarere regler for bruk av innsigelser, med tydelige frister, kriterier og nei til ”omkamp”. Elementene i forslaget er fundert på prinsippet om større tidlighet, tydelighet og forutsigbarhet i planleggingen, og vil bidra positivt til mer effektive planprosesser og lavere konfliktnivå. Dette er prinsipper fylkesmannen i Vestfold i dag praktiserer, og vi støtter forslaget. Et viktig siktemål i planloven er å sikre bedre samordning av statlige føringer i den regionale og kommunale planleggingen. Vi støtter som tidligere nevnt en lovbestemt 4-års revisjon av en samordnet nasjonal politikk på dette området. Når det gjelder den regionale planleggingen, anbefales å tydeliggjøre fylkesmannens rolle som samordner av statlige regionale interesser i disse prosessene, jf. fylkesmannsinstruksen fra kommunal- og regionaldepartementet. For å sikre en best mulig samordning av disse interessene inn i den løpende planleggingen, har vi i Vestfold innført en felles, samordnet uttalelse i alle plansaker fra Statens vegvesen, NVE og fylkesmannens

avdelinger, likevel uten at myndighetsforholdet er endret. Det anbefales å vurdere denne modellen for samordnet uttalelse fra regionale statetater.

Formål og verdier:

Formålsbestemmelsen i §1-1 er omfattende, men fylkesmannen ser positivt på at bærekraftig utvikling angis som overordnet mål, og at viktige samfunnshensyn presiseres som premisser for planleggingen. Fylkesmannen vil imidlertid bestemt tilråde at jordvern hensyn og sikringen av matjorda som samfunnsressurs tas med i bestemmelsen.

§1-4 tydeliggjør verdiene og retningslinjene for planleggingen, og angir grunnlaget for planleggingen, men gir ikke juridiske bestemmelser. Det er mulig å diskutere om dette hører hjemme i lovteksten, men fylkesmannen ser dette som et positivt bidrag til å forklare planlovens intensjon og fundament for alle brukere av loven.

Demokratisk planlegging med åpenhet, rettssikkerhet og mulighet for alle til å medvirke og gjøre sin innflytelse gjeldende er sterkt betonet. Fylkesmannen vil her peke på at barn og unge ofte ikke gis en rettmessig plass i planprosessene. Ikke minst vil disse gruppene gjennom skoler og barnehager kunne gi viktige bidrag til planleggingen. Det anbefales å vurdere om barn og unges medvirkning bør betones særskilt i §1-4.

Regional planlegging:

Den regionale planleggingen gjøres mer fleksibel, men samtidig også mer forpliktende, ikke minst for statlige myndigheter. Forslaget om regional planstrategi med høring og innsigelsesadgang er i så måte viktig. Etter fylkesmannens vurdering er det av avgjørende betydning at kommunene får en styrket rolle og tilhørighet til fylkesplanleggingen, og det er viktig at det åpnes for interkommunalt plansamarbeid som et alternativ til fylkesplanleggingen. Det er også viktig at departementet kan pålegge kommunene slikt plansamarbeid for å ivareta viktige nasjonale/regionale hensyn.

Kommunal planlegging:

Fylkesmannen støtter forslaget om en pliktig kommunal planstrategi hver valgperiode, og at dette arbeidet forutsettes gjennomført senest ett år etter konstituering. Det legges opp til en fleksibel og behovsrettet planlegging, som vil styrke den politiske interesse og motivasjonen for planarbeidet. Det er likevel grunn til å spørre om lovforslaget er tydelig nok i forhold til å definere kommunenes handlingsrom i planleggingen. Dette har vært og er et sentralt spørsmål, som nok bør tydeliggjøres bedre i bestemmelsene.

Særlig kommuneplanleggingen vil bli hevet som politisk styringsredskap. Det er klart positivt at kommuneplanens samfunnsdel skal ha et mer forpliktende handlingsprogram for sektorene, med bedre kobling til årsbudsjettene. Derved oppnås en klarere sammenheng mellom mål, strategier og gjennomføring av tiltak. Dette gir kommuneplanen økt status og betydning, og gir bedre muligheter for avveining og prioritering mellom sektorene. Planleggingen blir derved et reelt verktøy i politikken.

Fylkesmannen merker seg at det som ledd i langsiktige arealstrategier skal angis utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern. Tidligere har samfunnsdelen inneholdt arealpolitiske målsettinger, mens det nå i tillegg åpnes for mer direkte geografiske hovedgrep, som tidligere har vært drøftet i arealdelen. Det er viktig at det på denne måten stimuleres til langsiktige arealstrategier utover planperioden, og at det presiseres at nasjonale føringer skal legges til grunn. Fylkesmannen peker likevel på at det ikke kan fremmes innsigelser i samfunnsdelen til en vedtatt utviklingsretning som ikke hensyntar nasjonale føringer. Dette kan først skje når arealdelen kommer til høring. Dette understreker at utviklingen av langsiktige arealstrategier bør skje i sammenheng med og direkte i forkant av rulleringen av kommuneplanens arealdel.

Forslaget gir bedre muligheter til å gi bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel, så vel til arealformålene så vel som til hensynssonene. Det er viktig at det nå kan gis bestemmelser til LRNF-formålet og areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, og at det gis utvidet mulighet til å fastsette mål for miljøkvalitet og energiløsninger og til å gi bestemmelser for å avverge fare eller vesentlig miljørisiko. Muligheter for å gi bestemmelser etter annet lovverk oppfattes også som vesentlig for bedre å kunne avveie interessene innenfor et LRNF-område. Det åpnes for at det kan gis bestemmelser om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg i LRNF-områdene, herunder å forby endringer i visse områder eller til visse formål. Vår vurdering er her at det bør ikke åpnes for at kommunene kan tillate enhver endret bruk av bygninger/anlegg. Endret bruk bør være begrenset til virksomhet som naturlig kan knyttes til lokaliseringen i et LRNF-område. For eksempel vil en endring fra driftsbygning i landbruket til transportgenererende næringsvirksomhet kunne være uheldig. Her bør det kreves behandling etter plan. Det åpnes for bruk av hensynssoner i kombinasjon med arealformål, også på tvers av disse. Dette gir forbedrede muligheter til å synliggjøre og ikke minst hensynta sikkerhets- og miljøforhold og viktige verneinteresser, med hjemmel i plan- og bygningsloven og/eller i sektorlovgivningen. Fylkesmannen vil peke på at hensynssoner også må gjelde for viktige vilttrekk.

Muligheten for lengre bindingstid for deler av kommuneplanens arealdel vurderes også som et viktig virkemiddel for bedre å kunne ivareta nasjonale, overordnede arealinteresser, som for eksempel jordvern, biologisk mangfold, kulturminner m.m. Fylkesmannen gir sin tilslutning til omleggingen til områdeplaner og detaljplaner, og åpningen for kortere beslutningsveier fra plan til gjennomføring der arealsituasjonen er enkel og oversiktlig. Dette vil gjøre det enklere å forholde seg til plansystemet og kan åpne for en raskere planbehandling uten at det går ut over rettsikkerheten og en god planprosess. Forslaget om gjennomgående arealformål vurderes som en nødvendig opprydding i dagens system.

I det etterfølgende gis en vurdering av endringene i kommunal planlegging i forhold til noen av fylkesmannens ansvarsområder:

Forurensning:

Det vurderes som positivt å styrke koblingen mellom forurensningsloven og plan og bygningsloven. Ved å gi føringer i forkant gjennom retningslinjer/bestemmelser, vil man kunne sikre at forurensningshensyn vurderes og behandles i den ordinære planprosessen, og ikke kommer som en løsrevet og tidkrevende prosess i etterkant. Generelt er det også bedre å arbeide forebyggende enn å måtte gå inn med opprydding etter forurensningsloven i bakkant. Hyttebebyggelse får etter hvert økt standard og bruk, og det er behov for ny og bedre standard på avløpssiden. På samme måte som for helårsboliger bør det kunne gjennomføres tvungen avløpssanering i hytteområder, noe dagens regelverk ikke gir hjemmel til. Slike saneringsområder bør kunne avmerkes i kommuneplanens arealdel, og gis bestemmelser etter §9-9.

Energi:

Etter vår vurdering er det viktig å få energi spørsmål sterkere inn i planlegging etter plan –og bygningsloven. Dette gjelder spesielt innen kommunesektoren. Det er derfor positivt at utvalget forslår at effektiv og miljøvennlig energibruk skal bli en del av planleggingen. Det legges videre opp til at det er den enkelte kommune som skal finne frem til den beste måten temaet kan tas opp på i kommuneplanleggingen. Vi er enig i at man bør unngå detaljstyring og overlate til kommunene å velge de mest hensiktsmessige løsningene. Det er imidlertid viktig at kommunenes ansvar, rolle og juridiske virkemidler blir klare og entydige. Dette er en forutsetning for at kommunene kan ta den nye rollen i energiplanleggingen. Det er derfor positivt at det vurderes å innføre en vesentlig utvidelse av kommunenes muligheter til å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Vi synes også det er positivt at utvalget foreslår å gi kommunene myndighet til kunne kreve vannbåren varme og tilknytning til varmeanlegg.

Det er en utfordring at kompetansen når det gjelder energiplanlegging er svak i en del av kommunene. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å utarbeide retningslinjer for den kommunale og regionale planleggingen. Vi tror dette er et viktig suksesskriterium for å sikre god og helhetlig energiplanlegging i kommunene.

Landbruk:

Lovutkast til plandelen er en prosesslov hvor mange av de hensyn som skal ivaretas i samfunnsplanleggingen er løftet frem. Ved kommuneplanens arealdel og andre arealplaner blir loven i tillegg et verktøy for styring av arealbruken i kommunen. Landbruksdrift er en arealrelatert næring. LNF-område er i dag landbrukets produksjonsarealer og åpner for aktivitet og utvikling av virksomhet som er i samsvar med arealbruksformålet. Fremlagte lovutkast gir kommunen virkemidler til å bestemme arealbruk ved arealformål, hensynssoner og utfyllende bestemmelser til arealformål i kommuneplan og områdeplan. Som det fremgår av nedenstående kommentarer kan enkelte av disse lovbestemmelsene tolkes og praktiseres på en måte som kan skape uheldige rammebetingelser for landbruksdrift. Det er derfor ønskelig med klarere begrepsbruk og presiseringer i enkelte paragrafer. Særlig er en opptatt av at det må komme tydelig frem arealenes betydning som grunnlag for landbruksdrift.

Innføring av hensynsoner gir som tidligere nevnt forbedrede muligheter hva gjelder anskueliggjøring av tidligere vedtak og regelbestemte krav, men dersom man ved kommuneplanen også skal kunne gi bestemmelser om hensynsoner på annet grunnlag, åpner man for å skape restriksjoner med uklare konsekvenser. Særlig vil det kunne bli oppfattet som problematisk for landbruksinteressene dersom man åpner for mulighet til å kombinere soner for aktiv drift med soner for verneformål. Fylkesmannen ser behovet for en nærmere vurdering her.

Det er forslag om å innføre flere bestemmelser og retningslinjer og som har større bredde enn i dag, men det er ikke forslag om at retningslinjer og bestemmelser i arealdelen skal ha en annen status. Det bør ikke kunne gis bestemmelser som hemmer landbruksnæringens naturlige utvikling og ellers hindrer etableringer som landbruksmessig sett er fornuftige.

Det bør også sikres at bruksendringer av bygninger og anlegg i LRNF-område ikke fører til negative konsekvenser for landbruket. Derfor bør det i § 9-9, pkt 3, 1. ledd tilføyes: "Ved bestemmelsenes utforming og praktisering må hensynet til landbruksdriften tillegges vesentlig vekt".

Ut fra rettsikkerhetshensyn er det viktig at konsekvensen av arealbruksfastsettelse ved kommuneplanens arealdel er klar og ikke for langtgående. Benevningene i § 9-9 pkt 3 - 2. ledd er uklare. "Vesentlig betydning" er et vagt begrep og "igangværende virksomhet" gir ikke utrykk for den langsiktighet som er viktig å ha med ved vurdering av alternativ bruk av landbruksarealer. I LRNF-område er det også eiendommer som nyttes til annet formål enn landbruk som kan rammes av restriksjoner - hva med dem? Disse begrepene bør derfor defineres mer presist. Det er viktig å fastslå at jordvern ikke er i strid med jordbruksdrift. Begrepet jordvern brukes for å sikre at areal i et langsiktig perspektiv skal kunne nyttes til jordbruk, samt for vern av jordsmonnet. Slik man ser på jordvernet i dag, skal i utgangspunktet all dyrka mark fortsatt nyttes til jordbruksproduksjon. Oppdeling av produktivt areal i særskilt beskyttede soner kan da få en motsatt virkning enn tilsiktet, slik at de arealer som ikke markeres som særskilt beskyttet, kan bli oppfattet som arealer som kan tillates omdisponert til annet formål. Dersom jordvernet relateres til statlige retningslinjer, vil man få en målestokk for hva som ut fra nasjonale hensyn i plansammenheng bør beskyttes særskilt.

Bedre planprosesser:

Forslaget innebærer grundigere planprosesser, med større innsats i tidlig fase, og bred mulighet for medvirkning. Viktige hovedgrep er her kravene til planbeskrivelse og planprogram og kravene til konsekvensutredninger(KU) til planer med vesentlige virkninger. Dette innebærer et langt større fokus på planprosessene, medvirkningen og beslutningsgrunnlaget. Etter fylkesmannens syn vil

dette gi bedre samordning, mer rasjonelle prosesser og bedre kvalitet i planvedtakene. Plantilknyttet KU vil bli en del av planprosessen, og ikke som i dag som to separate prosesser. Fylkesmannen vil særlig peke på gevinsten ved at nye utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel må konsekvensutredes, slik at det foreligger en dokumentasjon på områdets egnethet. Dette letter arbeidet for høringspartene, og gir et helt annet grunnlag for beslutninger. Fylkesmannen har merket seg forslaget til ny lovbestemmelse om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse. Vår erfaring er at slike analyser i dag ofte tilsidesettes eller er svært mangelfulle i plansammenheng. Tatt i betraktning de store skader og tap samfunnet kan påføres ved bygging på feil sted, støtter fylkesmannen fullt ut at krav til slike analyser presiseres i egen lovbestemmelse.

Et viktig grep i høringsforslaget er at planbehandlingen for et tiltak skal være "grundig nok". I praksis kan derfor enkle saker gå rett fra kommuneplan til byggesaksbehandling, mens mer krevende prosjekter må gå veien om områdeplan, detaljplan og rammetillatelse. Fylkesmannen slutter seg til prinsippet, og ser det som rasjonelt og forenkende, så lenge kravet er at tiltaket må være i samsvar med overordnet plan. Det er nettopp viktig at kommuneplanen får økt interesse og status, ikke minst politisk, og at det oppfattes som verdifullt å investere tid i denne prosessen. Til orientering kan nevnes at regionale etater i Vestfold er i ferd med å inngå en såkalt "kommuneplanavtale" med kommunene, som nettopp har til hensikt å gi forenklet behandling av reguleringsplaner som samsvarer med vedtatt kommuneplan. Dette styrker kommuneplanen som styringsverktøy, og effektiviserer behandlingen av "kurante" reguleringsplaner. Fylkesmannen bidrar gjerne med ytterligere opplysninger.

Forslaget legger til rette for utstrakt bruk av ny teknologi i planbehandlingen. Dette samsvarer fullt ut med embedets mangeårig oppfatning av betydningen av standardisert, kartfestet beslutningsgrunnlag på viktige samfunnsområder. Planlovutvalgets klare krav på dette området må ses i sammenheng med forslaget til formålsparagraf for den nye planloven, hvor bærekraftig utvikling har en sentral plass. Vi støtter dermed fullt ut utvalgets entydige lovforslag som innebærer krav til standardisert kartgrunnlag både for formidling av sektorenes planpremisser og for planleggerens framstilling av selve planen. Videre er utvalgets krav til digitale kart- og plandata motivert ut fra hensynet til innsyn og medvirkning gjennom internett. Samtidig har utvalget sett en betydelige effektiviseringsgevinst ved å lovfeste krav til standarder, krav til sektormyndighetene, samt åpne for nasjonale programmer som kan sikre etablering og tilgjengeliggjøring av slike kartdata. Etter en gjennomgang av utvalgets behandling av dette spørsmålet i ulike faser/kapitler fremstår det som helt tydelig at utvalget mener tiden er moden for å lovfeste kravet om grunnkartdata, temadata (AREALIS-data) samt standardiserte plandata. I lys av embedets mangeårige initiativ og engasjement på en viktig del av dette området, temadata fra sektoretatene, har vi all grunn til å hilse forslaget om stadfesting i lov og forskrift velkommen. Når det gjelder embedets rolle og virkemidler i plansaker, vises til foregående kapittel om fylkesmannens rolle og statlige virkemidler i planleggingen.

Samordning med sektorlovgivning:

Forslaget innebærer en styrking av plan- og bygningsloven som en samordningsarena mellom sektorene, og en tilpasning av særlovgivningen til planprosessene etter plan- og bygningsloven. Siktemålet er at planlegging etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulige vedtak etter særlov. Dette kan innebære vesentlige forenklinger og en langt bedre samordning, men en viktig forutsetning for å lykkes med dette er likevel at sektorhensynene synliggjøres og at de avveies mot andre interesser på en ryddig måte. Her er det fortsatt behov for avklaringer. Fylkesmannen merker seg at samfunnssikkerhet, folkehelse og miljø er blant de hensyn som trekkes sterkere frem. Hensynet til samfunnssikkerhet er gitt egen bestemmelse. Dette er klart positivt, men hensynet til landbruksnæringen vurderes å ha blitt skjøvet noe i bakgrunnen i forhold til det som gjelder i dag. Dette bør rettes opp, ikke minst i lys av det store press vi i dag ser på

verdifulle, sammenhengende landbruksarealer til utbyggingsformål. Bare i Vestfold er ca 5500daa tillatt omdisponert til utbyggingsformål de siste 10 år. Om vedtak etter særlov skal erstattes av planlegging etter plan- og bygningsloven, må hensyn som i dag ivaretas ved sektorlov gjenspeiles i statlige planretningslinjer. Landbruksnæringen er en arealrelatert virksomhet. I dag har eksempelvis jordloven bestemmelser som krever sterk interesseovervekt om dyrka/ dyrbar mark skal aksepteres nytt til annet formål enn jordbruk. Vi forstår lovutkastet slik at hensikten bak revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven er ikke å skape dårligere forutsetninger for landbruksdrift. Derfor bør de grunnleggende nasjonale hensyn som skal tillegges vekt nedfelles i statlige planretningslinjer for landbruksnæringen.

I forslaget del V er angitt særlige planleggingsoppgaver, med særlige krav til samordning og tverrsektorielt samarbeid, og ofte med planområde på tvers av administrative grenser.

Samordningen av areal- og transportplanleggingen styres i dag av rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser og Vestfold har dessuten egne fylkesdelplaner innenfor dette temaet. Likevel oppfattes en slik samordning som noe av det vanskeligste og mest konfliktfylte i den løpende planlegging. Fylkesmannen støtter derfor at siktemålet og forvaltningsnivåenes felles ansvar for planleggingen innenfor dette området blir særskilt understreket i egen lovbestemmelse.

Fylkesmannen støtter også bestemmelsene for planlegging av kystområder og vannregioner, også dette komplekse og sammensatte planoppgaver med mange interesser og aktører. Det er positivt at det legges opp til grep som fremmer større grad av helhetstenkning innen vassdragsforvaltningen, f.eks ved at hele nedbørsfeltet ses i sammenheng. Vannregionplaner vil ellers være en nødvendig forutsetning for Norges oppfølging av EU's vanddirektiv.

Sikringen av større, sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder er siktemålet for forslaget kap. 16. Slike markaområder som gjerne går på tvers av kommunegrenser, har så langt fått en temmelig tilfeldig behandling, dels ved en bit for bit-utbygging og dels ved at avsetningen til det generelle LNF-område har gitt for svak samordning av sektorinteressene. Dette har mange steder ført til en fragmentering og en verdiforringelse av markaområdene. Forslaget fokuserer nå på markaområdene som planområde, og bruk av kommunale og regionale arealplanformer i dette planarbeidet. Her vil åpningen for bruk av hensynssoner og utfyllende bestemmelser til LRNF-formålet og sonene gi nye virkemidler. Det åpnes også for at statlig og regional myndighet etter nærmere avtale kan starte slik planlegging, på linje med kommuner eller fylkeskommune. Fylkesmannen ser forslaget som en nødvendig fokusering på markaområdene som planformål, og ser også positivt på muligheten for fylkesmannen til å iverksette slik planlegging, ikke minst på bakgrunn av embedets kompetanse på dette området.

Forholdet til frilufsloven:

Fylkesmannen har i en del tilfeller og særlig i enkeltsaker, ikke minst i strandsonen, ønsket seg bedre muligheter for en samordning mellom frilufsloven og plan- og bygningsloven.

Grenseoppgangen mellom utmark og innmark og derved ferdselsretten krever i dag særskilt behandling etter frilufsloven. Det bør vurderes om det i bestemmelser til LRNF-formålet eller i hensynssoner kan gis retningslinjer for ferdselretter/begrensninger, som derved kan legges til grunn i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven.

Forholdet til naturvernloven:

I forslaget kap.17 er det gitt bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover. Det kan det være på sin plass å spørre om dette er en endelig avløsning av naturvernlovens § 2 som aldri er blitt satt i kraft (Loven ble vedtatt i 1971). Hvis et slikt krav om konsekvensutredning blir innført, bør det medføre at naturvernlovens § 2 blir opphevet, da det ikke har noe for seg at denne fortsatt står der uten å ha noen virkning, etter at en tilsvarende bestemmelse er tatt inn i plan- og bygningsloven.

Utvalget er inne på at plan- og bygningsloven langt på vei kan erstatte naturvernloven når det gjelder områdefredning/områdevern. Til dette er det grunn til å påpeke to viktige forhold.

For det første vil kommunen bli erstatningspliktig dersom det gjennomføres vern etter plan- og bygningsloven. Det kan være grunn til å frykte at kommunene vil vegre seg for å gjøre vedtak om vern av områder, når dette medfører økonomiske konsekvenser. Det vil i praksis si uttelling som primært gjøres av hensyn til storsamfunnet, og ikke ut fra lokale hensyn.

For det andre er det kommunene som både gjør vedtak om å gjennomføre vernetiltak og som vil ha myndighet til også å oppheve slike vedtak. Dette kan medføre at vern etter plan- og bygningsloven ikke har samme "evighetsperspektiv" som vern etter naturvernloven, men at vekslende politiske holdninger lokalt kan både innføre og avvike vern etter som stemningen svinger. Disse to forhold taler klart for at de regionale og nasjonale/internasjonale verneverdier fortsatt må ivaretas gjennom vedtak etter naturvernloven, mens plan- og bygningsloven primært skal ivareta de verneverdier som er av lokal betydning. Det er derfor etter vårt syn en riktig konklusjon utvalget er kommet til, når det går inn for å beholde naturvernloven som et viktig virkemiddel for staten til å ivareta regionale, nasjonale og internasjonale vernehensyn. I drøftelsen av forholdet mellom naturvernloven og plan- og bygningsloven, må det gjøres oppmerksom på at tilsvarende resonnement må gjelde også for vernevedtak etter viltloven og etter lakse- og innlandsfiskekloven, og trolig også kulturminnelovgivningen.

Byggeforbudet i strandsonen, og dispensasjon:

Fylkesmannen støtter forslaget i §1-13. Vi støtter også mindretallets forslag til tilføyelse i andre ledd om at bygging i 100-metersbeltet i områdeplan eller detaljplan så vidt mulig bør unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser. Vi mener at det vil være en styrke og innstramning i forhold til dagens regelverk og rikspolitiske retningslinjer.

Fylkesmannen støtter forslaget som innebærer at loven får en egen dispensasjonsbestemmelse for dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, fra lovens krav om detaljplan og områdeplan og fra vedtatte arealplaner. Vi foreslår at bestemmelsenes 2.ledd endres til:

...og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene vurdert ut fra de hensyn byggeforbudet i §1-13 eller planen skal ivareta.

I tredje ledd foreslås det at departementet i forskrift kan legge myndigheten til å gi dispensasjon til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Fylkesmannen mener at det bør gå tydeligere frem at myndighetsoverføringen må ha grunnlag i nasjonale og viktige regionale hensyn. Dette bør føyes til.

I 5. ledd, 2. punktum foreslås det at for større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan ha vesentlig virkning, skal søknad om dispensasjon fra plankrav sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fylkesmannen ser behovet for fleksible løsninger, men vil likevel peke på at en planprosess gir kommunene bedre mulighet til å avklare ulike interesser og styre drift, gjennomføring og avslutning av tiltaket.

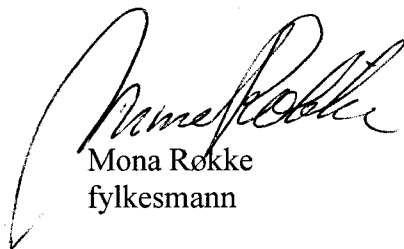
Administrative og økonomiske konsekvenser.

Selv om det legges opp til et mer fleksibelt plansystem med større frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå, vil kravene til mer grundige planprosesser bli større, særlig i tidlig fase. Kravene til planstrategi, planprogram og konsekvensutredning som del av planprosessen trekker i samme retning. I tillegg økes kravene til samordning, og samordning tar tid. Som tidligere bemerket, er dette nye grep fylkesmannen gir full støtte til, og som kan innebære at arbeidet i de senere faser blir enklere, og som derved vil gi en betydelig samfunnsgevinst.

Likevel er det etter fylkesmannens syn hevet over tvil at behovet for planressurser og plankompetanse vil øke. Dette vil gjelde hos fylkesmannen som høringsinstans, men vil særlig slå ut i kommunene som planansvarlige. Dette kan bli en kritisk faktor, idet kommuneøkonomien og mange tyngende oppgaver har redusert mange kommuners planadministrasjon og plankompetanse. Vår tilråding er derfor at det i forbindelse med det endelige lovforslag legges stor vekt å fremme

en mest mulig rasjonell praktisering av regelverket, med fokus på gode planrutiner og muligheter til forenkling.

I så måte støttes også forslaget om en fast kommisjon for arbeidet med reform av plan- og bygningslovgivningen.



Mona Røkke
fylkesmann

Kopi:

Vestfold fylkeskommune

Statens vegvesen Region sør

Kommunenes sentralforbund, avd. Vestfold

Alle fylkesmenn

Intern kopi:

Alle avdelinger i embetet

Vedlegg: (sendes ikke gjenpartsadressater)

Utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen) . Konkret forslag til en annen lovstruktur enn utkastet

Utkastets materielle innhold er uendret. Paragrafenes nummerering er ikke endret. Det er færre antall bestemmelser (115 - 100). Noen bestemmelser er pga gjentakelser foreslått fjernet/samlet i en bestemmelse. Nye bestemmelser vises ved understrekning.

Del I Innledende bestemmelser

Kap. 1 Almennlige bestemmelser

- § 1-1 Lovens formål-
- § 1-2 Lovens saklige virkeområde
- § 1-3 Lovens geografiske virkeområde
- § 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven. **Jf. kommentar Formål og verdier**
- § 1-7 Medvirkning og høring
- § 1-11 Rettsvirkninger av planer
- § 1-14 Innsigelse og mekling
- § 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage
- § 1-16 Tilsyn (fra § 5-2, 3. ledd se også § 2-3, 2. ledd, og fra § 8-2, 3. ledd) Jf. kommentar.....

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene,

- § 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen
- § 2-2 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen
- § 2-3 Statlig planleggingsmyndighet
- § 2-4 Sametinget
- § 2-5 Regionalt planforum

Kap. 3 Krav om kartgrunnlag og kommunal planbase.

- § 3-1 Kart og stedfestet informasjon
- § 3-2 Kommunal planbase

Kap. X Krav om planbeskrivelse, planprogram, konsekvensutredning og risikoanalyse

- § 1-8 Planbeskrivelse
- § 1-8 Planprogram
- § 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger
- § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kap. 5 Nasjonal politikk, statlige planretningslinjer og planvedtak

- § 4-1 Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging
- § 4-2 Statlige planretningslinjer
- § 4-3 Statlig byggeforbud (planbestemmelse - er dårlig ordvalg her;)
- § 4-4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak
- § 4-5 Statlig arealplan

Del III Regional planlegging

Kap. 6 Regional planstrategi og fylkesplanlegging

- § 5-1 Innledning (definisjon + i ledd i § 5-2 Hovedtrekk)-
- § 5-3 Regional planstrategi
- § 6-1 Fylkeskommunens planoppgaver

- § 6-2 Fylkesplanens innhold
- § 6-3 Virkning av fylkesplan og fylkesdelplan
- § 6-4 Behandling av fylkesplan.
- § 6-5 Fylkesdelplan
- § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning
- § 6-7 Regionalt handlingsprogram
- § 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid

- § 7-1 Innledende bestemmelser
- § 7-2 Organisering
- § 7-3 Planprosess og planinnhold
- § 7-4 Overføring til fylkesplanlegging
- § 7-5 Uenighet m. v.
- § 7-6 Gjennomføring og endring
- § 7-7 Plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner

Del IV Kommunal planlegging

Kap. 9 Kommunal planstrategi og kommuneplan

- § 8-3 Kommunal planstrategi
- § 9-1 Kommuneplan
- § 9-2 Kommuneplanens samfunnsdel
- § 9-3 Langsiktig arealstrategi
- § 9-4 Kommuneplanens handlingsdel
- § 9-5 Kommuneplanens arealdel

Kap. IX Kommunes virkemidler for å styre og vise arealbruk

- § 9-7 Arealformål i arealdelen
- § 9-8 Hensynssoner i arealdelen
- § 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen
- § 11-3 Arealformål i områdeplan og detaljplan
- § 11-4 Hensynssoner i områdeplan og detaljplan
- § 11-5 Bestemmelser i områdeplan og detaljplan

Kap. 10 Behandling av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel

- § 10-1 Varsel
- § 10-2 Planprogram
- § 10-3 Forslag til kommuneplan
- § 10-4 Vedtak av kommuneplan
- § 9-10 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel
- § 10-5 Innsigelse og vedtak av departementet

Kap. 11 Områdeplan

- § 11-1 Formål og hovedelementer
- § 11-6 Behandling av områdeplan
- § 11-7 Innsigelse og vedtak av departementet
- § 11-8 Endring og oppheving av områdeplan

Kap. 12 Detaljplan

- § 12-1 Formål og hovedelementer
- § 12-4 Behandling av detaljplan
- § 12-5 Endring av detaljplan

Kap. XX Rettsvirkning av arealplaner

- § 9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel
- § 11-2 Rettsvirkning av områdeplan
- § 12-2 Rettsvirkning av detaljplan
- § 9-11 Kommuneplanens arealdel- innløsning

- § 19-3 Ekspropriasjon - områdeplan og detaljplan
 § 19-4 Erstatning for tap ved områdeplan og detaljplan

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging

- § 13-1 Ansvar for samordnet areal- og transportplanlegging
 § 13-2 Planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning

Kap. 14 Kystzoneplanlegging

- § 14-1 Ansvar for samlet planlegging i kystområdene
 § 14-2 Kystzoneplan

Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

- § 15-1 Hovedregel om samordnet vannplanlegging
 § 15-2 Vannregioner
 § 15-3 Vannregionplan
 § 15-4 Organisering av planarbeidet

Kap. 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)

- § 16-1 Ansvar for planleggingen
 § 16-2 Planleggingen og gjennomføring

Del VI Krav om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

- § 17-1 Virkeområde og formål
 § 17-2 Generelle bestemmelser
 § 17-3 Forholdet til andre stater
 § 17-4 Kostnader
 § 17-5 Forskrifter

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kap. 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

- § 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging
 § 18-2 Definisjon av, og adgangen til å inngå, utbyggingsavtale
 § 18-3 Utbyggingsavtalens innhold
 § 18-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning
 § 18-5 Endring av utbyggingsavtale

Del VIII Diverse bestemmelser

Kap.19 Bygge og anleggstiltak, byggeforbud, dispensasjon samt retningslinjer for byggesaksbehandling

- § 1-5 Retningslinjer for byggesaksbehandlingen-
 § 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak
 § 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen
 § 19-1 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan
 § 19-2 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid