



# Nærøy kommune

Arkiv: 11 L0  
Saksmappe: 01/01219-2  
Saksbehandler: Erling O. Hansen  
Dato: 13.11.03

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
217/03	Formannskapet	01.12.03

<b>Sak:</b>	<b>Planlovutvalgets utredning med lovforslag (NOU 2003:14) - høringsuttalelse.</b>
Dok. (utsendt):	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Høringsbrev datert 20.05.03 fra Miljøverndepartementet. (Utsendt tidligere)</li><li>2. Planlovutvalgets utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen). (Utsendt tidligere)</li><li>3. Kap. 1 Innledning og sammendrag i NOU 2003:14. (Utsendt tidligere)</li><li>4. Nærøy's høringsuttalelse (f.sak 125/01) til Planlovutvalgets 1. delutredning.</li></ol>
Dok. (ikke utsendt):	<ul style="list-style-type: none"><li>• NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II (Planlovutvalgets utredning med lovforslag).</li></ul>

## Rådmannens forslag til vedtak:

Nærøy formannskap synes planlovutvalget har levert en gjennomarbeidet og helhetlig utredning.

Formannskapet støtter i hovedsak det framlagte lovforslaget men slutter seg imidlertid til de synspunktene og kommentarene som framgår av denne høringsuttalelsens saksutredning og ber om at departementet legger disse til grunn i sitt videre arbeid med lovforslaget. Konkret vil formannskapet foreslå følgende presiseringer og endringer i lovforslaget:

- Ang. § 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen: Det tas med et punkt som presiserer at det også gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel kan differensieres fra 100-metersbeltet. Og i definisjonen av 100-metersbeltet tas formuleringen "i horisontalplanet" bort.
- Ang. § 1-14 Innsigelse og meklings: Det tas med et punkt som fastsetter at meklingsmyndigheten legges til den regionale instansen (staten v/fylkesmannen eller fylkeskommunen) som ikke har innsigelse, dvs. fylkeskommunen når statlig sektor/fagmyndighet har innsigelse, og fylkesmannen når fylkeskommunen har innsigelse. Forslaget fra planlovutvalgets mindretall om at innsigelsesretten faller bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke oppfylles, tas med i lovteksten.
- Ang. § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning: Det bør presiseres at denne typen fylkesdelplan gjelder for arealspørsmål som berører to eller flere kommuner. Videre tas med et punkt om at også kommunene (slik som fylkeskommunen) tas med på drøfting før Kongen ved godkjenning vedtar endringer i planen.

## Behandling i Formannskapet - 01.12.03:

### Repr. Joar Grøtting satte fram følg. forslag:

Nærøy formannskap synes planlovutvalget har levert en gjennomarbeidet og helhetlig utredning.

Formannskapet støtter i hovedsak det fremlagte lovforslaget men slutter seg imidlertid til de synspunktene og kommentarene som framgår av denne høringsuttalelsens saksutredning og ber om at departementet legger disse til grunn i sitt videre arbeid med lovforslaget. Konkret vil formannskapet foreslå følgende presiseringer og endringer i lovforslaget:

#### **Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram**

Nærøy kommune vurderer kravene om planbeskrivelse og planprogram som positive. Dette vil være en god mulighet for berørte myndigheter og andre interesser å bli informert allerede på et tidlig tidspunkt i planarbeidet.

#### **Til § 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen**

Nærøy kommune går i mot planlovutvalgets forslag om at forbudet mot bygging i 100-metersbeltet også skal gjelde nødvendige bygninger innenfor landbruk, mindre byggearbeider på boligeiendom m.v. Dette til tross for at det åpnes for at kommunen kan gi bestemmelser om slike bygninger innenfor 100-metersbeltet.

Forslaget innebærer i realiteten en speilvendning av dagens system, hvor driftsbygninger i landbruket, mindre byggearbeider på boligeiendom m.v. er unntatt fra byggeforbudet.

Så lenge det åpnes for å gi bestemmelser til bygningers plassering, omfang og størrelse innenfor LRNF-formålet, og at bygninger i landbruket også foreslås lagt under ordinær byggesaksbehandling, vil dette være tilstrekkelig mulighet til styring av slike bygg også i forhold til 100-metersbeltet.

Nærøy kommune mener med dette at primært bør driftsbygninger i landbruket og mindre byggearbeider på boligeiendom fortsatt være unntatt fra byggeforbudet. Sekundært må i det minste bygninger i landbruket der selve gårdstunet ligger i 100-metersbeltet, unntas fra byggeforbudet.

Nærøy kommune mener at innstramningen i forhold til dagens lov er positiv med henblikk på at fritidseiendommer ikke lenger skal ha krav på sjøverts atkomst, men at kommunen via plan får hjemmel til å avgjøre om boligeiendommer skal få rett til dette. Slik lovverket tidligere har fungert kan det, i enkelte tilfeller, ha ført til nektelse av oppføring av fritidsbebyggelse grunnet manglende mulighet for adkomst til strandområde.

Nærøy formannskapet synes planlovutvalget har levert en gjennomarbeidet og helhetlig utredning.

Formannskapet støtter i hovedsak det fremlagte lovforslaget men slutter seg imidlertid til de synspunktene og kommentarene som framgår av denne høringsuttalelsens saksutredning og ber om at departementet legger disse til grunn i sitt videre arbeid med lovforslaget. Konkret vil formannskapet foreslå følgende presiseringer og endringer i lovforslaget:

Det tas med et punkt som presiserer at det også gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel kan differensieres fra 100-metersbeltet. Og i definisjonen av 100-metersbeltet tas formuleringen "i horisontalplanet" bort.

**Ang. § 1-14 Innsigelse og meklings:** Det tas med et punkt som fastsetter at meklingsmyndigheten legges til den regionale instansen (staten v/fylkesmannen eller fylkeskommunen) som ikke har innsigelse, dvs. fylkeskommunen når statlig sektor/fagmyndighet har innsigelse, og fylkesmannen når fylkeskommunen har innsigelse. Forslaget fra planlovutvalgets mindretall om at innsigelsesretten faller bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke oppfylles, tas med i lovteksten.

#### **Til § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.**

Nærøy kommune mener at det ikke er riktig å igjen innføre et regime som til forveksling likner på den gamle fylkesplanvedtekten. Det er vel ingen tvil om at i framtida vil samarbeid mellom kommunene få et langt omfang enn hva tilfellet er i dag, også på området arealforvaltning. Arealer som krever felles sikring over kommunegrenser, kan etableres ved kommunalt samarbeid, og sikres gjennom kommuneplanen **uten behov for fylkeskommunal overbygging.**

### **Til Kapittel 7 Interkommunalt plansamarbeid**

I Nord-Trøndelag er samtlige kommuner involvert i interkommunalt samarbeid på ulike områder, også innenfor planlegging. Bedre ressursutnyttelse, mangel på kompetanse og styrking av fagmiljø er generelle grunner for å søke samarbeid med andre kommuner. Innenfor planlegging er dette relevante problemstillinger for mange kommuner. Det er derfor positivt at det klargjøres noen spilleregler innenfor dette området i utkast til nye planbestemmelser. Dette vil kunne være til hjelp for enkelte kommuner som leter etter løsninger på hvordan et samarbeid innenfor planlegging kan organiseres. **Vi mener samtidig at det er riktig at det gis en frihet for kommunene til å velge hvordan et slik samarbeid kan utformes.**

### **Til § 8-3 Kommunal planstrategi**

Vi finner det hensiktsmessig at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest et år etter konstituering, utarbeider en kommunal planstrategi. Dette vil være positivt og nødvendig for å gi nye politikere kjennskap til de planer, eventuelt planbehov, kommunen har. Nye politikere vil også kunne få større eierskap til planene ved å avgjøre om planene skal videreføres, eventuelt revideres. **Nærøy kommune ser det som positivt at både kjennskap til planene og eierskap kan oppnås uten at det nødvendigvis betyr revidering av alle planer.**

### **Til § 9-2, 9-3 og 9-4 Kommuneplanens samfunnsdel, arealstrategi og handlingsdel**

Innføring av samfunnsdel, arealstrategi og handlingsdel er en riktig vei å gå for å binde sammen de mål og visjoner politikerne har for samfunnet, med langsiktige strategier for arealbruk. Denne sammenhengen mellom samfunnsutvikling og arealbruk i et lengre tidsperspektiv, er i dag i liten grad tilstede i den kommunale planleggingen. **Det vil være viktig at samfunnsdelen utarbeides før eller samtidig med arealdelen i kommuneplanen.**

### **Til § 9-7 Arealformål i arealdelen,**

#### **LRNF**

Nærøy kommune slutter seg til utvalgets holdning til at de alminnelige regler for byggesaksbehandling også bør gjøres gjeldende for landbruksbygg. Med stadig større fokus på kulturlandskapets betydning som viktig produkt av et aktivt landbruk, samt strengere krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, dyrehold m.v. bør også landbruksbygg bli omfattet av ordinær byggesaksbehandling, på lik linje med andre bygg.

Nærøy kommune har av samme grunn ingen merknader til utvalgets forslag til å åpne muligheten for i plan å kunne gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. også for landbruksbygg innenfor LRNF. Bygningers plassering, størrelse og utforming er med og påvirker hvordan kulturlandskapet framstår i framtida. Det vil være sentralt at bestemmelser som gis i forhold til dette viser en differensiert holdning og fleksibilitet i forhold til de ulike behov ulike produksjonsformer i landbruket har i forhold til lokalisering,

byggningsutforming m.v., slik at ikke klart uønskede effekter med for rigide bestemmelser innføres.

### **LRNF bokstav a)**

Nærøy kommune vurderer det som positivt at det åpnes for at det kan gis bestemmelser for gårdstilknyttet næringsvirksomhet innenfor LRNF-kategorien. Eksisterende plan- og bygningslov tolker etter Nærøy kommunes vurdering tradisjonell landbruksvirksomhet og stedbunden næring for statisk og snevert i forhold til den utvikling som landbruket som næring har stått og står ovenfor. Handlingsrommet for å utvikle landbrukseiendommens ressurser med nye produkter og tjenester, slik den nasjonale landbrukspolitikken legger opp til, er etter Nærøy kommunes vurdering for begrenset innenfor formålet i dag, og regelverket kan for mange føles så rigid at det virker hemmende på den entreprenørånd som er nødvendig.

Når utvalget nå ikke foreslår å utvide landbruksbegrepet vesentlig, men i stedet åpner for at kommunen kan gi bestemmelser om gårdstilknyttet næringsvirksomhet innenfor LRNF-formålet, løses noe av dette. Nærøy kommune vil likevel kommentere at den mulighet det her åpnes for i realiteten ikke er vesensforskjellig fra åpningen for å gi bestemmelser om spredt næringsvirksomhet i dagens plan- og bygningslov.

Ut fra den nasjonale satsingen på Landbruk Pluss, og en aktiv bygdepolitikk, kunne med fordel landbruksbegrepet vært utvidet. For framtidig bosetting og aktivitet på bygdene vil det være sentralt at sektormyndighetene innser samfunnsnyttene av å åpne for nye og alternative næringer i tillegg til det tradisjonelle landbruket på bygdene.

Det vil uansett være sentralt for alle aktører at det tydeliggjøres og eksemplifiseres hva som kan ligge henholdsvis innenfor og utenfor begrepene landbruksnæring/landbruksformål og gårdstilknyttet næringsvirksomhet. På side 104 i NOU 2003:14 går det fram at det med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet, og at det skal være kommunen som avgjør hva som er innenfor og utenfor i det enkelte tilfelle. "Basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet" er en vesentlig og tyngende begrensning. Nærøy kommune mener det i vurderingen av gårdstilknyttet virksomhet også bør vurderes om en næringsutvikling basert på gårdens kompetansegrunnlag i form av de personlige ressursene kan falle innenfor begrepet. Et eksempel kan være en gårdbruker som er baker av yrke, kan hun/han etablere et gårdsbakeri innenfor formålet gårdstilknyttet næringsvirksomhet dersom hun/han også nytter varer utenfra gården? Tilsvarende, kan en gårdbruker som er utdannet landbruksmekaniker etablere landbruksverksted innenfor formålet gårdstilknyttet næringsvirksomhet? Begge disse virksomhetene faller etter Nærøy kommunes vurdering utenfor det planlovutvalget legger i gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Nærøy kommune mener imidlertid at slike virksomheter klart burde vært akseptert som gårdstilknyttet næringsvirksomhet i deler av fylket. Nærøy kommune ber om at begrepene landbruksvirksomhet og gårdstilknyttet næringsvirksomhet vurderes nærmere sett i lys av de store utfordringene i landbruket og på bygdene.

Det går klart fram at *fradeling* av areal og bygninger som tiltak er knyttet til, faller utenfor utvalgets definisjon av gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Nærøy kommune er fullstendig enig i dette, men vil samtidig poengtere at vi ser stadig oftere at SND krever fradeling dersom de skal inn med finansiering i tiltak. Dette gjelder både ved finansiering av bygg til tradisjonell landbruksvirksomhet, samdriftsfjøs, og tilleggsnæringer. Dette vurderes svært uheldig i forhold til de intensjoner som ligger i jordloven, og som også nå planlovutvalget følger opp på en god måte i utredningen. Nærøy kommune mener det offentlige her bør gå foran som et godt eksempel, og SND's praktisering må med andre ord tas opp spesielt.

### **LRNF bokstav b)**

Planlovutvalgets forslag til LRNF bokstav b) *Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller detaljplan*, vurderer Nærøy kommune til å være et tilbakeskritt i forhold til målet om forenkling og effektivisering sett i forhold til dagens plan- og bygningslov.

Nærøy kommune mener det må være et mål at sektormyndighetene og kommunene sammen strekker seg langt for å avklare spredt utbygging i arealdelen, og ikke slik det nå foreslås at sektormyndighetene kan forbeholde seg muligheten til å komme tilbake for en avklaring på de ulike enkeltvise søknader.

En annen dimensjon er at med dagens løsning avgjør *kommunestyret* hva slags, hvor mange og hvor, innenfor avgrensede områder, spredt utbygging skal kunne finne sted. I forslaget til ny lov gis samfunnsplanen med arealstrategi en sentral plass for kommunestyret til å ta strategiske valg i forhold til eksempelvis bosetting, sett i lys av tjenestetilbud m.v. **Med den foreslåtte løsningen til LRNF-spredt i kommuneplanens arealdel vil kommunestyret gi fra seg styringsmuligheten ved lokalisering av spredt utbygging ved at det vil være først ved enkeltsaksbehandling at lokaliseringen avgjøres.**

Med dagens ordning vil en tiltakshaver ut fra kart og bestemmelser til kommuneplanens arealdel vite hva slags spredt bebyggelse han har krav på å få oppføre, og hvor han har krav på å gjøre dette. Dette gir tiltakshaver forutsigbarhet. Denne forutsigbarheten er borte ved den foreslåtte ordningen. Kommuneplanens kart og bestemmelser vil da ikke hjemle noen rett for tiltakshaver, hans rettslige stilling vil først være klar etter søknad fra vedkommende, uttalelse fra sektormyndighetene og konkret vedtak av kommunen.

Nærøy kommune er derfor av den oppfatning at i stedet for å åpne for at flere sektormyndigheter skal kunne gis den muligheten som jordlov- og kulturminnemyndigheten har i dag, må i stedet jordloven endres slik at det ikke er nødvendig med jordlovsbehandling av den enkelte byggesøknad når søknaden er i tråd med vedtatt arealdel. **Nærøy kommune mener med andre ord at dagens løsning er en bedre løsning enn den foreslåtte.** Den fleksibilitet det åpnes for vurderes som et klart tilbakeskritt i forhold til forenkling og ikke minst i forhold til en forventet forutsigbarhet og tydelighet mellom sektormyndigheter og kommuner.

### **Til § 9-8 Hensynssoner**

Planlovutvalget foreslår, ut over de allerede nevnte mulighetene til å gi bestemmelser innenfor LRNF-områdene til, også å åpne for bestemmelser og restriksjoner knyttet til såkalte hensynssoner. Nærøy kommune forstår grepet med hensynssoner slik at i ytterste konsekvens kan sektormyndigheter kreve hensynssoner lagt inn i plan, dette spesielt sett i lys av innsigelseshjemmelen i §1-14 og med spesiell henvisning til ”nasjonal og regional betydning”. Nærøy kommune forstår videre hensynssonene slik at det som i dagens plan- og bygningslov er bakgrunnsinformasjon, i form av temakart, og grunnlag for valg og prioriteringer, nå foreslås lagt inn i arealplankartene, på alle plannivå og med mulighet til å gi bestemmelser/restriksjoner. Hensynssoner framstår med andre ord for Nærøy kommune som sektormyndighetenes mulighet til å få synliggjort og vektet sektorinteressene gjennom bestemmelser og restriksjonskrav. Nærøy kommune forventer ved en slik løsning at kommunene vil oppleve et sterkt trykk fra sektormyndighetene for å få synliggjort interessene med dertil hørende restriksjonsbestemmelser. Dette medfører at det kan bli en kamp mellom kommunene og sektormyndighetene, og innbyrdes mellom sektormyndighetene om alle arealer. Eksempelvis i forhold til muligheten for framtidig næring, i forhold til alle restriksjoner som ønskes lagt inn.

Nord-Trøndelag er et stort og aktivt landbruksfylke. Landbruket og bygdene står i dag ovenfor store utfordringer blant annet på grunn av endrede nasjonale og internasjonale rammebetingelser. Landbruket vil i en slik situasjon måtte være i kontinuerlig utvikling og endring. En fortsatt satsing på tradisjonelle næringer og en økt satsing på gårdstilknyttede næringer, både i forhold til de naturgitte og personlige ressursene på bruket, vil stå sentralt for å kunne opprettholde et aktivt landbruk og bosetting i distriktene. Av planlovutvalgets forslag går det fram at bestemmelser knyttet til hensynssoner ikke skal kunne gis der de vil ha "vesentlig betydning for igangværende virksomhet". Nærøy kommune oppfatter dette som en meget uklar betingelse, både i forhold til hva er av vesentlig betydning, og ikke minst sett i lys av den løpende endring landbruket er inne i. Om en bestemmelse/restriksjon er av vesentlig betydning for igangværende virksomhet må vurderes for alle arealer i hele kommunen, ut i fra hvilken produksjon eller næring den enkelte driver. Nærøy kommune vurderer dette som en meget ressurskrevende og lite ønsket løsning, og ikke minst som en klar svekkelse av "landbruket" i samlekategori LNF. Nærøy kommune vil i den sammenheng trekke fram de gode flerbrukstradisjonene som over tid er etablert innenfor dagens LNF-kategori.

Nærøy kommune kan ikke se annet enn at dette både praktisk og pedagogisk vil vanskeliggjøre planarbeidet. Dette vil gi en blanding av juridisk bindende bestemmelser knyttet til formål, og bestemmelser med noe mer uklar rettssituasjon knyttet til hensynssoner. Nærøy kommune reiser spørsmål ved grunneiers og rettighetshaveres rettssikkerhet ved en slik løsning, selv om dette er kommentert og vurdert løst i NOU-en. Denne blandingen av juridisk bindende bestemmelser og restriksjoner til hensynssoner framstår for Nærøy kommune som klart vanskeliggjørende og lite oversiktlig, trolig både for grunneiere, rettighetshavere, tiltakshavere, kommuner, klageinstans m.v.

Nærøy kommune innser imidlertid at det kan være behov for å åpne for muligheten til å gi flere bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen enn det eksisterende plan- og bygningslov hjemler. Nærøy kommune er imidlertid av den oppfatning at en rekke av de bestemmelsene det foreslås åpnet for, kun knyttet til hensynssoner, kunne det også vært åpnet for knyttet til arealformål, uavhengig av hensynssoner, eksempelvis løsninger for vannforsyning, energiformer m.v.

Selv om det også kan argumenteres for et grep med bruk av hensynssoner bl.a. i forhold til synliggjøring av sektorinteresser m.v., har Nærøy kommune etter en samlet vurdering kommet fram til at vi ikke finner at de positive sidene oppveier de negative. Vi fraråder m.a.o. den foreslåtte løsningen med hensynssoner, på alle plannivå.

#### **Til § 9-10 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel**

Nærøy kommune er skeptisk til den innskrenkning av kommunestyrets myndighet som ansvarlig for planlegging innenfor kommunens grenser som dette forslaget innebærer, og **det brudd på det kommunalrettslige prinsippet om at ett kommunestyre ikke skal kunne binde det neste som forslaget også innebærer.**

Dersom det mot formodning vedtas en slik bestemmelse, bør det i hvert fall framgå at den bare skal brukes i unntakstilfeller.

#### **Til Kap 12 Detaljplan**

En detaljplan skal være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplan eller områdeplan, se forslaget § 12-1 tredje ledd. Innebærer detaljplanen annet enn mindre avvik og presiseringer av overordnet plan som finnes nødvendige for å gjennomføre tiltaket, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplan foretas nødvendig endring av den overordnede planen. I kommentarene til bestemmelsen uttales det at i praksis kan dette skje ved at detaljplanen behandles som endring av områdeplan, og følger reglene for denne plantypen. Det uttales videre at detaljplanen ikke tilsvarende kan behandles som en direkte endring i

kommuneplanens arealdel. Dette fordi at endringer i arealdelen betinger mer overordnede vurderinger enn det som følger av en enkelt detaljplan. Det er uklart for Nærøy kommune hvilken prosess som skal til for å endre planstatus på et areal. Er det slik at en privat forslagsstiller som ønsker å bygge boliger i et område som i kommuneplanens arealdel er disponert til LNRF, og hvor det ikke er vedtatt noen områdeplan, må fremme forslag til detaljplan? Ønsker kommunen å omregulere dette området til areal for bebyggelse og anlegg, er det da meningen at også kommuneplanens arealdel må endres for dette arealets vedkommende? Eller kan en under disse forutsetningene behandle detaljplanen som en endring av områdeplanen? Dette bør i alle tilfeller gjøres klarere.

Nærøy kommune stiller seg spørrende til om det er tilstrekkelig gode grunner for et så omstendelig system. Vi er i utgangspunktet enig i at det som vedtas i kommuneplanens arealdel skal følges opp i den videre detaljplanleggingen, og at forslag til endringer for et begrenset areal bør vurderes opp mot denne helhetlige planleggingen. På den annen side kan behov for annen arealbruk som også kommunen er enig i, oppstå forholdsvis fort, og det bør da ikke legges opp til en for komplisert saksbehandling for å oppnå endring av planstatus for dette området. Etter forslaget § 12-4, 6. ledd kan kommunestyret delegerer myndigheten til å vedta detaljplaner som er i samsvar med overordnet plan. Dette innebærer at vedtak av detaljplaner som er i strid med overordnet plan må fattes av kommunestyret selv. Det er da samme vedtaksorgan for slike planer som for kommuneplanens arealdel og områdeplan, og en må kunne forutsette at kommunestyret er i stand til å vurdere virkningen av en detaljplan som er i strid med kommuneplanens arealdel uten å måtte endre arealdelen.

#### **Til § 19-1 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan**

Nærøy kommune ser det som positivt at det er tatt inn i lovteksten hva som skal vurderes ved en dispensasjonssøknad, jf. § 19-1 andre ledd. Vi har ellers ingen merknader til forslaget bortsett fra at det verken framgår av selve lovteksten eller forarbeidene om dispensasjonen som gis kan være tidsbestemt eller ikke. Dette bør klargjøres.

Ordføreren foreslo at 1 stjernepunkt i rådmannens forslag skulle tas med i vedtaket.

- Ang. § 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen: Det tas med et punkt som presiserer at det også gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel kan differensieres fra 100-metersbeltet. Og i definisjonen av 100-metersbeltet tas formuleringen ”i horisontalplanet” bort.

Ved avstemning ble Grøtting og ordføreren's forslag enst vedtatt.

#### **Vedtak i Formannskapet - 01.12.03:**

**Nærøy formannskap synes planlovutvalget har levert en gjennomarbeidet og helhetlig utredning.**

**Formannskap støtter i hovedsak det framlagte lovforslaget men slutter seg imidlertid til de synspunktene og kommentarene som framgår av denne høringsuttalelsens saksutredning og ber om at departementet legger disse til grunn i sitt videre arbeid med lovforslaget. Konkret vil formannskapet foreslå følgende presiseringer og endringer i lovforslaget:**

#### **Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram**

**Nærøy kommune vurderer kravene om planbeskrivelse og planprogram som positive. Dette vil være en god mulighet for berørte myndigheter og andre interesser å bli informert allerede på et tidlig tidspunkt i planarbeidet.**

**Til § 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen**

Nærøy kommune går i mot planlovutvalgets forslag om at forbudet mot bygging i 100-metersbeltet også skal gjelde nødvendige bygninger innenfor landbruk, mindre byggearbeider på boligeiendom m.v. Dette til tross for at det åpnes for at kommunen kan gi bestemmelser om slike bygninger innenfor 100-metersbeltet.

Forslaget innebærer i realiteten en speilvendning av dagens system, hvor driftsbygninger i landbruket, mindre byggearbeider på boligeiendom m.v. er unntatt fra byggeforbudet.

Så lenge det åpnes for å gi bestemmelser til bygningers plassering, omfang og størrelse innenfor LRNF-formålet, og at bygninger i landbruket også foreslås lagt under ordinær byggesaksbehandling, vil dette være tilstrekkelig mulighet til styring av slike bygg også i forhold til 100-metersbeltet.

Nærøy kommune mener med dette at primært bør driftsbygninger i landbruket og mindre byggearbeider på boligeiendom fortsatt være unntatt fra byggeforbudet. Sekundært må i det minste bygninger i landbruket der selve gårdstunet ligger i 100-metersbeltet, unntas fra byggeforbudet.

Nærøy kommune mener at innstramningen i forhold til dagens lov er positiv med henblikk på at fritidseiendommer ikke lenger skal ha krav på sjøverts atkomst, men at kommunen via plan får hjemmel til å avgjøre om boligeiendommer skal få rett til dette. Slik lovverket tidligere har fungert kan det, i enkelte tilfeller, ha ført til nektelse av oppføring av fritidsbebyggelse grunnet manglende mulighet for adkomst til strandområde.

Nærøy formannskap synes planlovutvalget har levert en gjennomarbeidet og helhetlig utredning.

Formannskap støtter i hovedsak det fremlagte lovforslaget men slutter seg imidlertid til de synspunktene og kommentarene som framgår av denne høringsuttalelsens saksutredning og ber om at departementet legger disse til grunn i sitt videre arbeid med lovforslaget. Konkret vil formannskapet foreslå følgende presiseringer og endringer i lovforslaget:

Det tas med et punkt som presiserer at det også gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel kan differensieres fra 100-metersbeltet. Og i definisjonen av 100-metersbeltet tas formuleringen ”i horisontalplanet” bort.

**Ang. § 1-14 Innsigelse og meklings:** Det tas med et punkt som fastsetter at meklingsmyndigheten legges til den regionale instansen (staten v/fylkesmannen eller fylkeskommunen) som ikke har innsigelse, dvs. fylkeskommunen når statlig sektor/fagmyndighet har innsigelse, og fylkesmannen når fylkeskommunen har innsigelse. Forslaget fra planlovutvalgets mindretall om at innsigelsesretten faller bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke oppfylles, tas med i lovteksten.

**Til § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.**

Nærøy kommune mener at det ikke er riktig å igjen innføre et regime som til forveksling likner på den gamle fylkesplanvedtekten. Det er vel ingen tvil om at i framtida vil samarbeid mellom kommunene få et langt omfang enn hva tilfellet er i dag, også på området arealforvaltning. Arealer som krever felles sikring over kommunegrenser, kan etableres ved kommunalt samarbeid, og sikres gjennom kommuneplanen uten behov for fylkeskommunal overbygging.



## **Til Kapittel 7 Interkommunalt plansamarbeid**

I Nord-Trøndelag er samtlige kommuner involvert i interkommunalt samarbeid på ulike områder, også innenfor planlegging. Bedre ressursutnyttelse, mangel på kompetanse og styrking av fagmiljø er generelle grunner for å søke samarbeid med andre kommuner. Innenfor planlegging er dette relevante problemstillinger for mange kommuner. Det er derfor positivt at det klargjøres noen spilleregler innenfor dette området i utkast til nye planbestemmelser. Dette vil kunne være til hjelp for enkelte kommuner som leter etter løsninger på hvordan et samarbeid innenfor planlegging kan organiseres. Vi mener samtidig at det er riktig at det gis en frihet for kommunene til å velge hvordan et slik samarbeid kan utformes.

### **Til § 8-3 Kommunal planstrategi**

Vi finner det hensiktsmessig at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest et år etter konstituering, utarbeider en kommunal planstrategi. Dette vil være positivt og nødvendig for å gi nye politikere kjennskap til de planer, eventuelt planbehov, kommunen har. Nye politikere vil også kunne få større eierskap til planene ved å avgjøre om planene skal videreføres, eventuelt revideres. Nærøy kommune ser det som positivt at både kjennskap til planene og eierskap kan oppnås uten at det nødvendigvis betyr revidering av alle planer.

### **Til § 9-2, 9-3 og 9-4 Kommuneplanens samfunnsdel, arealstrategi og handlingsdel**

Innføring av samfunnsdel, arealstrategi og handlingsdel er en riktig vei å gå for å binde sammen de mål og visjoner politikerne har for samfunnet, med langsiktige strategier for arealbruk. Denne sammenhengen mellom samfunnsutvikling og arealbruk i et lengre tidsperspektiv, er i dag i liten grad tilstede i den kommunale planleggingen. Det vil være viktig at samfunnsdelen utarbeides før eller samtidig med arealdelen i kommuneplanen.

### **Til § 9-7 Arealformål i arealdelen,**

#### ***LRNF***

Nærøy kommune slutter seg til utvalgets holdning til at de alminnelige regler for byggesaksbehandling også bør gjøres gjeldende for landbruksbygg. Med stadig større fokus på kulturlandskapets betydning som viktig produkt av et aktivt landbruk, samt strengere krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, dyrehold m.v. bør også landbruksbygg bli omfattet av ordinær byggesaksbehandling, på lik linje med andre bygg.

Nærøy kommune har av samme grunn ingen merknader til utvalgets forslag til å åpne muligheten for i plan å kunne gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. også for landbruksbygg innenfor LRNF. Bygningers plassering, størrelse og utforming er med og påvirker hvordan kulturlandskapet framstår i framtida. Det vil være sentralt at bestemmelser som gis i forhold til dette viser en differensiert holdning og fleksibilitet i forhold til de ulike behov ulike produksjonsformer i landbruket har i forhold til lokalisering, bygningsutforming m.v., slik at ikke klart uønskede effekter med for rigide bestemmelser innføres.

#### ***LRNF bokstav a)***

Nærøy kommune vurderer det som positivt at det åpnes for at det kan gis bestemmelser for gårdstilknyttet næringsvirksomhet innenfor LRNF-kategorien. Eksisterende plan- og bygningslov tolker etter Nærøy kommunes vurdering tradisjonell landbruksvirksomhet og stedbunden næring for statisk og snevert i forhold til den

utvikling som landbruket som næring har stått og står ovenfor. Handlingsrommet for å utvikle landbrukseiendommens ressurser med nye produkter og tjenester, slik den nasjonale landbrukspolitikken legger opp til, er etter Nærøy kommunes vurdering for begrenset innenfor formålet i dag, og regelverket kan for mange føles så rigid at det virker hemmende på den entreprenørånd som er nødvendig.

Når utvalget nå ikke foreslår å utvide landbruksbegrepet vesentlig, men i stedet åpner for at kommunen kan gi bestemmelser om gårdstilknyttet næringsvirksomhet innenfor LRNF-formålet, løses noe av dette. Nærøy kommune vil likevel kommentere at den mulighet det her åpnes for i realiteten ikke er vesensforskjellig fra åpningen for å gi bestemmelser om spredt næringsvirksomhet i dagens plan- og bygningslov.

Ut fra den nasjonale satsingen på Landbruk Pluss, og en aktiv bygdepolitikk, kunne med fordel landbruksbegrepet vært utvidet. For framtidig bosetting og aktivitet på bygdene vil det være sentralt at sektormyndighetene innser samfunnsnyttene av å åpne for nye og alternative næringer i tillegg til det tradisjonelle landbruket på bygdene.

Det vil uansett være sentralt for alle aktører at det tydeliggjøres og eksemplifiseres hva som kan ligge henholdsvis innenfor og utenfor begrepene landbruksnæring/landbruksformål og gårdstilknyttet næringsvirksomhet. På side 104 i NOU 2003:14 går det fram at det med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet, og at det skal være kommunen som avgjør hva som er innenfor og utenfor i det enkelte tilfelle. "Basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet" er en vesentlig og tyngende begrensning. Nærøy kommune mener det i vurderingen av gårdstilknyttet virksomhet også bør vurderes om en næringsutvikling basert på gårdens kompetansegrunnlag i form av de personlige ressursene kan falle innenfor begrepet. Et eksempel kan være en gårdbruker som er baker av yrke, kan hun/han etablere et gårdsbakeri innenfor formålet gårdstilknyttet næringsvirksomhet dersom hun/han også nytter varer utenfra gården? Tilsvarende, kan en gårdbruker som er utdannet landbruksmekaniker etablere landbruksverksted innenfor formålet gårdstilknyttet næringsvirksomhet? Begge disse virksomhetene faller etter Nærøy kommunes vurdering utenfor det planlovutvalget legger i gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Nærøy kommune mener imidlertid at slike virksomheter klart burde vært akseptert som gårdstilknyttet næringsvirksomhet i deler av fylket. Nærøy kommune ber om at begrepene landbruksvirksomhet og gårdstilknyttet næringsvirksomhet vurderes nærmere sett i lys av de store utfordringene i landbruket og på bygdene.

Det går klart fram at *fradeling* av areal og bygninger som tiltak er knyttet til, faller utenfor utvalgets definisjon av gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Nærøy kommune er fullstendig enig i dette, men vil samtidig poengtere at vi ser stadig oftere at SND krever fradeling dersom de skal inn med finansiering i tiltak. Dette gjelder både ved finansiering av bygg til tradisjonell landbruksvirksomhet, samdriftsfjøs, og tilleggsnæringer. Dette vurderes svært uheldig i forhold til de intensjoner som ligger i jordloven, og som også nå planlovutvalget følger opp på en god måte i utredningen. Nærøy kommune mener det offentlige her bør gå foran som et godt eksempel, og SND's praktisering må med andre ord tas opp spesielt.

#### *LRNF bokstav b)*

**Planlovutvalgets forslag til LRNF bokstav b) *Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller detaljplan,***

vurderer Nærøy kommune til å være et tilbakeskritt i forhold til målet om forenkling og effektivisering sett i forhold til dagens plan- og bygningslov.

Nærøy kommune mener det må være et mål at sektormyndighetene og kommunene sammen strekker seg langt for å avklare spredt utbygging i arealdelen, og ikke slik det nå foreslås at sektormyndighetene kan forbeholde seg muligheten til å komme tilbake for en avklaring på de ulike enkeltvise søknader.

En annen dimensjon er at med dagens løsning avgjør *kommunestyret* hva slags, hvor mange og hvor, innenfor avgrensede områder, spredt utbygging skal kunne finne sted. I forslaget til ny lov gis samfunnsplanen med arealstrategi en sentral plass for kommunestyret til å ta strategiske valg i forhold til eksempelvis bosetting, sett i lys av tjenestetilbud m.v. Med den foreslåtte løsning til LRNF-spredt i kommuneplanens arealdel vil kommunestyret gi fra seg styringsmuligheten ved lokalisering av spredt utbygging ved at det vil være først ved enkeltsaksbehandling at lokaliseringen avgjøres.

Med dagens ordning vil en tiltakshaver ut fra kart og bestemmelser til kommuneplanens arealdel vite hva slags spredt bebyggelse han har krav på å få oppføre, og hvor han har krav på å gjøre dette. Dette gir tiltakshaver forutsigbarhet. Denne forutsigbarheten er borte ved den foreslåtte ordningen. Kommuneplanens kart og bestemmelser vil da ikke hjemle noen rett for tiltakshaver, hans rettslige stilling vil først være klar etter søknad fra vedkommende, uttalelse fra sektormyndighetene og konkret vedtak av kommunen.

Nærøy kommune er derfor av den oppfatning at i stedet for å åpne for at flere sektormyndigheter skal kunne gis den muligheten som jordlov- og kulturminnemyndigheten har i dag, må i stedet jordloven endres slik at det ikke er nødvendig med jordlovsbehandling av den enkelte byggesøknad når søknaden er i tråd med vedtatt arealdel. Nærøy kommune mener med andre ord at dagens løsning er en bedre løsning enn den foreslåtte. Den fleksibilitet det åpnes for vurderes som et klart tilbakeskritt i forhold til forenkling og ikke minst i forhold til en forventet forutsigbarhet og tydelighet mellom sektormyndigheter og kommuner.

#### Til § 9-8 Hensynssoner

Planlovutvalget foreslår, ut over de allerede nevnte mulighetene til å gi bestemmelser innenfor LRNF-områdene til, også å åpne for bestemmelser og restriksjoner knyttet til såkalte hensynssoner. Nærøy kommune forstår grepet med hensynssoner slik at i ytterste konsekvens kan sektormyndigheter kreve hensynssoner lagt inn i plan, dette spesielt sett i lys av innsigelseshjemmelen i §1-14 og med spesiell henvisning til "nasjonal og regional betydning". Nærøy kommune forstår videre hensynssonene slik at det som i dagens plan- og bygningslov er bakgrunnsinformasjon, i form av temakart, og grunnlag for valg og prioriteringer, nå foreslås lagt inn i arealplankartene, på alle plannivå og med mulighet til å gi bestemmelser/restriksjoner. Hensynssoner framstår med andre ord for Nærøy kommune som sektormyndighetenes mulighet til å få synliggjort og vektet sektorinteressene gjennom bestemmelser og restriksjonskrav. Nærøy kommune forventer ved en slik løsning at kommunene vil oppleve et sterkt trykk fra sektormyndighetene for å få synliggjort interessene med dertil hørende restriksjonsbestemmelser. Dette medfører at det kan bli en kamp mellom kommunene og sektormyndighetene, og innbyrdes mellom sektormyndighetene om alle arealer. Eksempelvis i forhold til muligheten for framtidig næring, i forhold til alle restriksjoner som ønskes lagt inn.

Nord-Trøndelag er et stort og aktivt landbruksfylke. Landbruket og bygdene står i dag ovenfor store utfordringer blant annet på grunn av endrede nasjonale og internasjonale rammebetingelser. Landbruket vil i en slik situasjon måtte være i kontinuerlig utvikling

og endring. En fortsatt satsing på tradisjonelle næringer og en økt satsing på gårdstilknyttede næringer, både i forhold til de naturgitte og personlige ressursene på bruket, vil stå sentralt for å kunne opprettholde et aktivt landbruk og bosetting i distriktene. Av planlovutvalgets forslag går det fram at bestemmelser knyttet til hensynssoner ikke skal kunne gis der de vil ha "vesentlig betydning for igangværende virksomhet". Nærøy kommune oppfatter dette som en meget uklar betingelse, både i forhold til hva er av vesentlig betydning, og ikke minst sett i lys av den løpende endring landbruket er inne i. Om en bestemmelse/restriksjon er av vesentlig betydning for igangværende virksomhet må vurderes for alle arealer i hele kommunen, ut i fra hvilken produksjon eller næring den enkelte driver. Nærøy kommune vurderer dette som en meget ressurskrevende og lite ønsket løsning, og ikke minst som en klar svekkelse av "landbruket" i samlekategori LNF. Nærøy kommune vil i den sammenheng trekke fram de gode flerbrukstradisjonene som over tid er etablert innenfor dagens LNF-kategori.

Nærøy kommune kan ikke se annet enn at dette både praktisk og pedagogisk vil vanskeliggjøre planarbeidet. Dette vil gi en blanding av juridisk bindende bestemmelser knyttet til formål, og bestemmelser med noe mer uklar rettssituasjon knyttet til hensynssoner. Nærøy kommune reiser spørsmål ved grunneiers og rettighetshavers rettssikkerhet ved en slik løsning, selv om dette er kommentert og vurdert løst i NOU-en. Denne blandingen av juridisk bindende bestemmelser og restriksjoner til hensynssoner framstår for Nærøy kommune som klart vanskeliggjørende og lite oversiktlig, trolig både for grunneiere, rettighetshavere, tiltakshavere, kommuner, klageinstans m.v.

Nærøy kommune innser imidlertid at det kan være behov for å åpne for muligheten til å gi flere bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen enn det eksisterende plan- og bygningslov hjemler. Nærøy kommune er imidlertid av den oppfatning at en rekke av de bestemmelsene det foreslås åpnet for, kun knyttet til hensynssoner, kunne det også vært åpnet for knyttet til arealformål, uavhengig av hensynssoner, eksempelvis løsninger for vannforsyning, energiformer m.v.

Selv om det også kan argumenteres for et grep med bruk av hensynssoner bl.a. i forhold til synliggjøring av sektorinteresser m.v., har Nærøy kommune etter en samlet vurdering kommet fram til at vi ikke finner at de positive sidene oppveier de negative. Vi fraråder m.a.o. den foreslåtte løsningen med hensynssoner, på alle plannivå.

**Til § 9-10 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel**

Nærøy kommune er skeptisk til den innskrenkning av kommunestyrets myndighet som ansvarlig for planlegging innenfor kommunens grenser som dette forslaget innebærer, og det brudd på det kommunalrettslige prinsippet om at ett kommunestyre ikke skal kunne binde det neste som forslaget også innebærer.

Dersom det mot formodning vedtas en slik bestemmelse, bør det i hvert fall framgå at den bare skal brukes i unntakstilfeller.

**Til Kap 12 Detaljplan**

En detaljplan skal være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplan eller områdeplan, se forslaget § 12-1 tredje ledd. Innebærer detaljplanen annet enn mindre avvik og presiseringer av overordnet plan som finnes nødvendige for å gjennomføre tiltaket, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplan foretas nødvendig endring av den overordnede planen. I kommentarene til bestemmelsen uttales det at i praksis kan dette skje ved at detaljplanen behandles som endring av områdeplan, og følger reglene for denne plantypen. Det uttales videre at detaljplanen ikke tilsvarende kan behandles som en direkte endring i kommuneplanens arealdel. Dette fordi at endringer

i arealdelen betinger mer overordnede vurderinger enn det som følger av en enkelt detaljplan. Det er uklart for Nærøy kommune hvilken prosess som skal til for å endre planstatus på et areal. Er det slik at en privat forslagsstiller som ønsker å bygge boliger i et område som i kommuneplanens arealdel er disponert til LNRF, og hvor det ikke er vedtatt noen områdeplan, må fremme forslag til detaljplan? Ønsker kommunen å omregulere dette området til areal for bebyggelse og anlegg, er det da meningen at også kommuneplanens arealdel må endres for dette arealets vedkommende? Eller kan en under disse forutsetningene behandle detaljplanen som en endring av områdeplanen? Dette bør i alle tilfeller gjøres klarere.

Nærøy kommune stiller seg spørrende til om det er tilstrekkelig gode grunner for et så omstendelig system. Vi er i utgangspunktet enig i at det som vedtas i kommuneplanens arealdel skal følges opp i den videre detaljplanleggingen, og at forslag til endringer for et begrenset areal bør vurderes opp mot denne helhetlige planleggingen. På den annen side kan behov for annen arealbruk som også kommunen er enig i, oppstå forholdsvis fort, og det bør da ikke legges opp til en for komplisert saksbehandling for å oppnå endring av planstatus for dette området. Etter forslaget § 12-4, 6. ledd kan kommunestyret delegere myndigheten til å vedta detaljplaner som er i samsvar med overordnet plan. Dette innebærer at vedtak av detaljplaner som er i strid med overordnet plan må fattes av kommunestyret selv. Det er da samme vedtaksorgan for slike planer som for kommuneplanens arealdel og områdeplan, og en må kunne forutsette at kommunestyret er i stand til å vurdere virkningen av en detaljplan som er i strid med kommuneplanens arealdel uten å måtte endre arealdelen.

Til § 19-1 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan  
Nærøy kommune ser det som positivt at det er tatt inn i lovteksten hva som skal vurderes ved en dispensasjonssøknad, jf. § 19-1 andre ledd. Vi har ellers ingen merknader til forslaget bortsett fra at det verken framgår av selve lovteksten eller forarbeidene om dispensasjonen som gis kan være tidsbestemt eller ikke. Dette bør klargjøres.

## Sammendrag

Miljøverndepartementet har sendt Planlovutvalgets innstilling NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" (2. delutredning) på høring med frist 01.12.2003.

Gjennom f.sak 125/01 (se utsendt vedlegg 4) gav Nærøy kommune uttalelse til utvalgets 1. delutredningen (NOU 2001:7).

Planlovutvalgets oppdrag har vært å gå gjennom reglene om regional og kommunal planlegging i nåværende plan- og bygningslov (PBL) for å foreslå forbedringer. Som sentrale mål for lovreformen kan stikkordsmessig nevnes *mer effektiv, målrettet og fleksibel planlegging, forenkling, mer helhetlig og sektorovergripende samfunnsplanlegging, økt medvirkning og folkevalgt styring, bedre kvalitet i planprosesser og planer, mer forpliktende og forutsigbar planlegging og forvaltning.*

Den framlagte delutredningen er svært omfattende. I dette saksframlegget vurderes noen av de forslagene som synes viktigst for kommunen.

Foreliggende lovforslag innebærer en helt ny oppbygging med endringer i en lang rekke bestemmelser. Det generelle hovedinntrykket er at utvalget har levert et gjennomarbeidet og helhetlig forslag, selv om det etter rådmannens mening er punkter og bestemmelser som fortsatt har behov for endringer og presiseringer.

Rådmannen foreslår at kommunen slutter seg til hovedtrekkene i endringene, men har visse merknader som fremkommer gjennom saksvurderingen og forslaget til vedtak.

## Bakgrunn

Planlovutvalget ble opprettet ved Kgl. Res. 23. okt. 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Bygningslovutvalget, som ble oppnevnt i 2002, vurderer de øvrige delene av plan- og bygningsloven.

Utvalget kom med sin første delutredningen i jan. 2001 (NOU 2001:7). Nærøy kommune uttalte seg til denne gjennom f.sak 125/01 (se utsendt vedlegg 4).

I mai i år ble utvalgets endelige utredning med lovforslag (NOU 2003:14) avlevert. Og Miljøverndepartementet sendte deretter utredningen ut på høring med uttalelsesfrist 01.12.03.

I juli i år valgte Miljøverndepartementet å sende fem av de nye lovbestemmelsene ut på en egen høringsrunde med forkortet uttalelsesfrist satt til 01.09.03. Dette omhandlet temaene innsigelser og mekling (§ 1-14), klage (§ 1-15), planbeskrivelse (§ 1-8) og konsekvensutredninger (§ 1-9 og kap.17). Nærøy kommunen avga ikke uttalelse i denne ekstra høringsrunden.

NOU 2003:14 er en omfattende utredning på 378 sider. Fra utredningen har vi i tillegg til selve lovforslaget også valgt å sende ut som vedlegg til saken utredningens kap. 1 Innledning og sammendrag. Dette for å gi formannskapet medlemmer mulighet til bakgrunnsstoff og kunnskaper om saken utover det som vil framgå direkte av saksutredningen. Her vil vi kun komme inn på noen utvalgte, men viktige hovedtemaer og paragrafer.

Planlovutvalget har hatt som utgangspunkt at det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens plan- og bygningslov. Dette ut fra at plansystemet er en av samfunnets viktigste virkemidler for å fastlegge politiske mål, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, samtidig som langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser ivaretas. Plansystemet har stor betydning for fordeling av goder og byrder mellom innbyggerne, særlig ved å bestemme arealbruken og løse interessekonflikter i den sammenheng. Dette stiller grunnleggende krav til plansystemets funksjonsmåte. Planlovutvalget mener dagens system ikke virker godt nok, og at dette påfører samfunnet tap både økonomisk og velferdsmessig. Det må forbedres hvis det skal kunne være et godt verktøy for å møte framtidens behov.

Utvalget påpeker at behovet for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet* har stått sentralt i arbeidet og mener forslagene samlet gir disse virkningene. Samtidig er det et sterkt ønske om å *øke medvirkningen og forbedre kvaliteten* i planprosesser og planer. Det har vært en utfordring å avveie ønsker og behov som til dels trekker i forskjellig retning. Utvalget vil videre styrke loven som redskap for *helhetlig og sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner. Den totale lovgivningen på dette området er i dag til dels uoversiktlig og fordelt på mange sektorlover, noe som kan vanskeliggjøre helhetlig og effektiv planlegging. Det ligger muligheter for forenkling ved å gjøre plansystemet til et felles

planverktøy for sektorene, og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Samtidig er det behov for klarere linjer i forholdet mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheters ansvar, myndighet og medvirkning i planleggingen.

## Vurdering

P.g.a. omfanget har vi i denne saksvurderingen satt fokus på og gitt kommentarer til kun enkelte utvalgte deler/paragrafer av lovforslaget, og da først og fremst de punktene som synes mest sentrale og viktige for Nærøy kommune, samt der vi mener det konkret bør foretas endringer i forslaget.

### Det generelle hovedinntrykket:

Lovforslaget innebærer en ny oppbygging av plansystemet med store endringer - både språklig og reelt - i forhold til gjeldende lovbestemmelser. Det generelle hovedinntrykket er at utvalget har levert et gjennomarbeidet og helhetlig forslag, selv om det etter rådmannens mening er punkter og bestemmelser som fortsatt har behov for endringer og presiseringer. Forslaget legger i store trekk et godt grunnlag for bedre kommunale og regionale planer. Med visse endringer vil forslaget kunne bli et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling/bygging. Og det tar på en god måte opp både dagens og framtidens planutfordringer som kommuner og regioner står overfor. Det er derfor viktig at sentrale myndigheter i den videre behandlingen av lovforslaget tar sikte på en rask iverksetting.

De hovedmål med lovreformen som synes best ivaretatt er *mer fleksibel planlegging, økt medvirkning og mer lokal politisk styring, samt mer forpliktende og forutsigbar planlegging og forvaltning*. Den samordningen som er gjort i forhold til sektorlovgivningen, vil bidra til en *mer helhetlig og sektorovergripende planlegging*. Det gir bedre muligheter til både å se og sette sektorinteressene innenfor en helhetsramme i et forhåpentligvis mer effektivt system for kommunene og samarbeidspartnerne og til beste for innbyggerne og brukerne. Muligheten for en kvalitativt *bedre planlegging* er så absolutt tilstede, men dette kan bli vanskelig uten en generell styrking av den planfaglige kapasiteten og kompetansen både i kommunene og hos private aktører. Det er vanskelig å ha noen klar formening om lovforslaget totalt sett vil innebære en forenkling av plansystemet, selv om det for deler helt klart vil kunne gi en *mer effektiv og målrettet planlegging*. Men forslaget har et mer lettfattelig språk, en enklere og mer logisk oppbygging og det rydder noe opp i et relativt komplisert begrepsapparat.

### Del I Innledende bestemmelser:

Består av

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene

Kap. 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

Lovforslagets Del I - og da særlig kap. 1 - har mange sentrale og grunnleggende paragrafer. Derfor kommenteres en del av disse spesielt, også fordi rådmannen i noen tilfeller foreslår endringer.

### Formålsparagrafen § 1-1:

Gir en innføring og oversikt over lovens formål. Utvalget foreslår vesentlige endringer – og utvidelser - fra någjeldende formålsparagraf. En ny formulering som kan være verdt å merke seg for vår kommune, er at loven skal ”sikre naturgrunnlaget for samisk kultur”. Dette kommer også mer direkte til uttrykk gjennom andre paragrafer. Om dette vil kunne få noen direkte virkninger i praktisk politikk og forvaltningen av arealene, er imidlertid vanskelig å vurdere.

#### § 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven:

Som grunnlag for lovarbeidet har følgende verdier stått sentralt:

- *Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling.*
- *Planleggingen skal være demokratisk og styres av folkevalgte organer.*
- *Planleggingen skal fremme helhet.*
- *Planleggingen skal være målrettet.*
- *Planleggingen skal ivareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser.*
- *Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar.*

I § 1-4 er disse verdiene utdypet, og de skal fungere som retningslinjer for planlegging etter loven. Det juridisk spørsmålet hvorvidt innholdet i § 1-4 hører hjemme i selve lovteksten eller kun bør stå i forarbeidene/motivene for loven, får andre vurdere. Her vil vi kun påpeke at disse verdiene/retningslinjene klargjør viktige og grunnleggende prinsipper og bidrar til å sette loven i et helhetsperspektiv. Og etter vår mening blir dette mer synlige når de er tatt med i selve loven, og bidrar dermed til en bedre forståelse av loven. For øvrig inneholder vedlagte dokument nr. 3 en gjennomgang som viser hvordan øvrige lovbestemmelser kan bidra til oppfylle og gjennomføre disse grunnleggende verdiene og retningslinjene.

#### § 1-7 Medvirkning og høring og § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram:

Begge paragrafene stiller store krav til planmyndighetene og andre som ønsker å fremme planforslag, men er samtidig viktige for å kunne oppfylle lovens formål og retningslinjer for medvirkning og demokratisk/folkestyrt planlegging. De nye kravene om planbeskrivelse og planprogram med høring/offentlig ettersyn kan innebære merarbeid i starten på planprosessen. Men samtidig vil mulighetene for en tidlig avklaring av aktuelle aktører/partner og medvirkning fra disse kunne medføre større effektivitet og raskere behandling seinere i planprosessen.

#### § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyser:

Er nytt i forhold til någjeldende lov. Dette er imidlertid til dels allerede blitt praktisert etter "krav" fra overordnede beredskapsmyndigheter. Etter vår mening er det positivt at loven fokuserer på dette og fastlegger at det skal inngå som en del av planleggingen.

#### § 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen:

Det kan se ut som en skjerping i forhold til någjeldende PBL's § 17-2 når lovforslagets § 1-13 ikke spesifikt nevner muligheten for en differensiert praksis av byggeforbudet gjennom bestemmelser knyttet til kommuneplanens arealdel. For 100-metersbeltet i LRNF-områder med spredt bolig-, fritids- og/eller næringsutbygging ut over gårdstilknyttet virksomhet åpner någjeldende lov for en slik differensiering, noe som Nærøy kommune har vedtatt i sin plan. Forslaget til § 1-13 stiller krav om at en differensiering må skje gjennom enten "områdeplan" (kommunedelplan/reguleringsplan) eller detaljplan. Og med det store antallet slike områder i vår kommune vil det bety et enormt – og unødvendig – behov for områdeplaner/detaljplaner. Imidlertid skaper enkelte formuleringer lenger ut i lovforslaget uklare forhold til dette; det gjelder både i § 9-8 Hensynssoner i arealdelen med følgende formulering i pkt. 3: "*Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet....., differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, .....*" og i § 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen med følgende formulering i pkt. 3): "*I LRNF-areal kan kommunen gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. av nye bygninger og anlegg, .....*". Kommentarene i utredningen – spesielt til § 9-9 - tyder på at meningen er å åpne for at plasseringen av spredt bebyggelse skal kunne skje direkte gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel, også når det gjelder i forhold til 100-metersbeltet. Konklusjonen blir at dette forholdet trenger en bedre presisering i selve lovteksten, og da slik at loven åpner



for en differensiering av byggeforbudet direkte gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdelen (på samme måte som gjennom områdeplan og detaljplan).

#### § 1-14 Innsigelse og mekling:

Forslaget bør kunne medføre bedre forutsigbarhet og effektivisering av detaljplanleggingen for kommunene da det ikke blir anledning til "omkamp" med ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort. Videre kan kravet til fagmyndighetene om aktiv deltakelse og avklaring av konflikter tidlig i planprosessen bidra til en reduksjon av antallet innsigelser.

Ang. terskler for innsigelse: Selv om loven fastslår at innsigelse skal begrunnes, vil det fortsatt være uklart hva som er spørsmål "av nasjonal og regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde". Det bør derfor foretas en avgrensing og presisering av hva det kan inngås innsigelser på, og at innsigelsen skal være begrunnet i konkrete forhold, og ikke bare generelle vendinger, i hver enkelt sak. Sentrale myndigheter har gitt signaler om at det er ønskelig å gi større frihet til kommunene. Dette innebærer at det lokale folkestyret må gis større innflytelse på avklaringen av hva som er nasjonale og regionale interesser.

Ang. tap av innsigelsesretten: Planlovutvalgets mindretall har et forslag som innebærer at sektormyndigheter eller andre med innsigelsesrett, mister denne retten dersom vedkommende myndighet ikke har oppfylt lovens krav til deltakelse i planprosessen (jf. § 1-6). Dette gjelder tilfeller der vedkommende er varslet om prosessen, men ikke ønsker å delta. Det er særdeles viktig at berørte instanser deltar i planprosessene da dette er en del av det forpliktende planarbeidet mellom mange parter. Derfor bør etter vår mening kommunen støtte forslaget fra utvalgets mindretall om tap av innsigelsesrett.

Ang. mekling: Det er positivt at meklingsordningen lovfestes. Innstillingen har ikke foreslått hvem som skal være meklingsmyndighet. Etter vår mening må meklingsmyndigheten legges til den regionale instansen (staten v/fylkesmannen eller fylkeskommunen) som ikke har innsigelse. Dette gjelder spesielt der hvor en av fylkesmannens egne avdelinger er innsigelsespart.

Ang. Sametingets myndighet: Sametinget er gitt myndighet i forhold "som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv". Dette gir Sametinget stor myndighet i samiske bosettings- og næringsområder. Det bør gjennom enten gjennom loveksten eller i forarbeidene til loven klargjøres mer konkret hva dette innebærer.

#### § 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen:

Fortsatt skal kommunestyret være øverste planleggingsmyndighet i kommunen. Merk at kommunestyrets myndighet til å vedta kommuneplan og områdeplan ikke kan delegeres.

#### §2-5. Regionalt planforum:

Det foreslås at det i hvert fylke bør være et *regionalt planforum*, hvor også berørte kommuner skal delta. Dette kan bli et viktig grep, spesielt sett i forhold til andre deler av lovforslaget hvor det i stor grad forutsettes samarbeid og samordning mellom de ulike planleggingsnivåene og mellom de ulike plantypene. Gjennom større grad av samhandling tidlig i planprosessen vil en totalt kunne oppnå en mer effektiv planlegging.

#### § 3-2 Kommunal planbase:

Kommunene skal ha en planbase for arealplaner og arealbestemmelser. Selv om etableringen og ajourholdet av en slik planbase vil kunne innebære en del arbeid, så vil den bidra til en bedre og mer effektiv planlegging og forvaltning.

## **Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen**

Består av

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Ingen kommentarer.

## **Del III Regional planlegging**

Består av

Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

Kap. 6 Fylkesplanlegging

Kap. 7 Interkommunalt samarbeid

Planlovutvalget mener at dagens lovverk og system for *regional planlegging* - planleggingen over kommunegrenser - er for svakt og mangler tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. Lovforslaget vil styrke dette systemet og samtidig gjøre det mer fleksibelt. Fylkeskommunen tillegges hovedansvaret for regional planlegging i fylket, men kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes, og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det er videre positivt at lovforslaget har med et eget kapittel om *interkommunalt plansamarbeid*, noe som antas å bli en mer vanlig måte for nabokommuner å løse felles planoppgaver i framtida.

### § 5-3 Regional planstrategi:

En regional planstrategi tidlig i hver valgperiode skal med basis i viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer legge grunnlag for en målrettet bruk av fylkesplan og fylkesdelplaner for bestemte sektorer eller geografiske områder. Det er positivt at kommunene får mulighet til å fremme *innsigelse* mot bestemte deler av den regionale planstrategien.

### § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning:

Bestemmelsen innfører et nytt planverktøy som gjør det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrenser for å ivareta nasjonale og regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk. Innhold, behandling og rettsvirkning skal være som for arealdel til kommuneplan. Dette er en av de lovendringene som kan synes å gi mest direkte styring utenfra av arealbruken i den enkelte kommune, og som samtidig forplikter kommunene i stor grad til medvirkning og oppfølging. En slik fylkesdelplan krever statlig godkjenning. De spesielle planleggingsoppgavene som dette planleggingsverktøyet kan være aktuelt for, er f.eks. samlet areal- og transportplanlegging, kystsonplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder. Hvis det vurderes at resultatet kan oppnås like godt gjennom interkommunalt plansamarbeid, kan dette velges. Alternativet i dag til denne typen fylkesdelplan vil imidlertid ofte kunne være statlig sektorplanlegging, og etter vår mening tilsier erfaringen at kommunene får langt mindre innflytelse i de statlig styrte planprosessene enn i de som fylkeskommunen styrer. Rådmannen anbefaler derfor en positiv holdning dette nye planverktøyet. Men det bør gjøres et par tilføyelser i lovteksten; en presisering av at også denne typen fylkesdelplan skal gjelde flere kommuner (jf. § 6-5), og at også kommunen, slik som fylkeskommunen, skal tas med på drøfting før Kongen ved godkjenningen vedtar endringer i planen.

## **Del IV Kommunal planlegging**

Består av

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

Kap. 9 Kommuneplan

Kap. 10 Behandling av kommuneplan

Kap. 11 Områdeplan

Kap. 12 Detaljplan

Denne delen av det nye lovforslaget er naturligvis helt sentralt for kommunene. Det innebærer mye nytt i forhold til någjeldende lov, men en fullstendig diskusjon og vurdering vil bli for omfattende. Derfor omtales kun hovedelementene i det nye plansystemet.

- Kommunestyret skal drøfte og vedta en *kommunal planstrategi* (§ 8-3) minst en gang i hver valgperiode, og seinest innen ett år etter konstituering. Dette bør omfatte kommunens strategiske valg vedr. samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og en langsiktig arealstrategi, samt en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Selv om arbeidet og prosessen med planstrategien også vil kreve tid og ressurser, så er det innebygd en fleksibilitet i lovteksten som gjør at kommunene ikke trenger å gjøre planleggingen mer omfattende enn nødvendig. Og for kommunens planlegging totalt vil et godt arbeid med planstrategien bidra til en mer målrettet, effektiv, forutsigbar og - ikke minst - politikerstyrt planleggingsvirksomhet.
- *Kommuneplanen* skal etter loven samlet bestå av en *samfunnsdel* (§§ 9-2 og 9-3), en *handlingsdel* (§9-4) og *arealdel* (§§ 9-5 til 9-11). I tillegg kan det utarbeides ”tematiske” *kommunedelplaner*. M.a.o. innebærer ikke lovforslaget store endringer når det gjelder kommuneplanens hovedstruktur, men innholdsmessig for de enkelte plandelen er det til dels store endringer, spesielt for arealdelen. Stikkordsmessig kan nevnes; tidligere ”geografiske” *kommunedelplaner* er nå flyttet til den nye plantypen *områdeplan*, en *langsiktig arealstrategi* skal inngå i samfunnsdelen, og for arealdelen er det store endringer både vedr. arealformål, retningslinjer/bestemmelser og bindingstid. Endringene oppfattes i store trekk som positive, men for arealdelen er det en del uklarheter og behov for presiseringer av lovteksten (se bl. a. foran under kommentarene til § 1-13).
- Arealplansystemet består av *kommuneplanens arealdel*, *områdeplan* (tidligere *kommunedelplan* og *reguleringsplan*) og *detaljplan* (tidligere *reguleringsplan* og *bebyggelsesplan*). Denne nye oppbyggingen av arealplansystemet oppfattes i utgangspunktet som positiv og gir bl.a. bedre helhet.
- Dagens regler for konsekvensutredninger integreres i plansystemet; er positivt.
- Sektorplanlegging skal som hovedregel skje gjennom kommuneplansystemet; er positivt.
- Nye muligheter for interkommunal planlegging, og større fleksibilitet mellom fylkesplanlegging, interkommunal planlegging og kommunal planlegging; er positivt.
- Bedre kopling mellom fylkesplan- og kommuneplanprosessene; er positivt.

#### Nærmere om arealplansystemet:

Arealdelen styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Den skal være en overordnet og fleksibel planform. Arealformålbetegnelsene er gjort gjennomgående for alle plantyper på kommunenivå. Det åpnes for bruk av *hensynssoner* (§ 9-8) og foreslås en utvidet adgang til å gi *retningslinjer og bestemmelser* (§ 9-9) for å ivareta både næringsbehov og vernehensyn i arealdelen. Også krav på grunnlag av særlovgivning kan bygges inn i hensynssonene. Dette systemet vil forbedre planen som grunnlag for å avgjøre byggesøknader og kan dermed forenkle byggesøknadsprosessen. Ved statlig godkjenning skal deler av arealdelen også kunne gis en lengre bindingstid.

Områdeplan er i hovedsak en offentlig plan, mens detaljplan også kan fremmes av private og offentlige tiltakshavere. Detaljplan eller områdeplan kreves alltid ved større utbygginger. Behandling av detaljplan som er i samsvar med overordnet plan, kan gjøres enkelt. En ytterligere forenkling foreslås ved at detaljplanlegging, byggesaksbehandling og konsekvensutredning skal kunne gå i én, felles prosess, og ved at detaljplan og rammetillatelse i visse tilfeller skal kunne vedtas samtidig.

#### **Del V Særlige planleggingsoppgaver**

Består av

Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging

Kap. 14 Kystsoneplanlegging

Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

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

Det er positivt at en del særskilte planleggingsoppgaver er samlet. Integreringen av særlover kunne godt ha gått lenger. Og det er positivt med samordning av kommuneplanens arealdel, samordnet fylkesplanlegging og sektorplankrav.

Til delene de følgende delene har vi ingen kommentarer:

- **Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov**
- **Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.**
- **Del VIII Diverse bestemmelser**

### Konklusjon

Det generelle hovedinntrykket er at utvalget har levert et gjennomarbeidet og helhetlig forslag, selv om det etter rådmannens mening er punkter og bestemmelser som fortsatt har behov for endringer og presiseringer.

Rådmannen foreslår at kommunen slutter seg til hovedtrekkene i endringene, men har visse merknader som fremkommer gjennom saksvurderingen og forslaget til vedtak.