

01/530 - 4
140
708**SAKSFRAMLEGG**

Saksbehandler: Dag Robert Bjørshol

Arkiv: 120 &13

Arkivsaksnr.: 03/00674-003

Sluttbehandles i kommunestyret

**HØRING: NOU 2003:14. BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING
ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.****Rådmannens innstilling:**

Snillfjord kommune ser svært positivt på helheten i høringsutkastet "Utkast til ny Plan- og bygningslov (plandelen) slik den er fremlagt. Spesielt positivt betraktes rasjonaliseringseffektene som ligger nedfelt i forslaget både for kommunen som aktør men også for privat sektor blant annet ved tilgjengeligheten til en oppdatert kartbase. Det må allikevel forutsettes at kommunene tilføres tilstrekkelig ressurser til å opparbeide og vedlikeholde en elektronisk tilgjengelig kartbase.

Snillfjord kommune stiller spørsmål ved om planarbeid ikke bør avverteres som tidligere gjennom lokale aviser for å forhindre overtramp mot ikke registrerte enkeltpersoner som kan ha interesser innenfor planområdet. Personlig brev til registrerte grunneiere/ festere / mulige andre rettighetshavere samt elektronisk varsling kan synes som en litt snever pålagt offentliggjøring.

Snillfjord kommune ser spesielt positivt på at kommunen gis et mer fleksibelt planleggingsredskap gjennom introduksjonen av hensynssoner samt bedre adgang til planlegging i sjø. Oppgangen mellom ulike lovverk synes også svært verdifull.

Snillfjord kommune ser allikevel svært negativt på ordlyden i § 19-1, 3. ledd, hvor departementet gis hjemmel til gjennom forskrift å legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer planer, for bestemte type tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Innsigelseinstituttet som ligger nedfelt i dagens lov betraktes av kommunen som et tilfredsstillende redskap for å forhindre uønsket bygging i strandsonen for bestemte deler av landet, bare denne muligheten benyttes av de involverte fylkesmannsembetene, fylkeskommunene.

For øvrig betraktes forslaget i § 19-1, 3. ledd som et angrep på lokaldemokratiet.

Saksdokumenter:

I mappe: NOU 2003-14

Vedlagt:

Øvrige: Eksisterende Plan- og bygningslov

Det saksbehandler reagerer mest negativt på i forslaget er følgende setning i § 19-1 som gjelder dispensasjoner:

Departementet kan i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Dette impliserer etter saksbehandlers mening at overformynderiet ovenfor lokaldemokratiet ytterligere kan styrkes. Dette gir overordnet myndighet hjemmel til fullstendig å overkjøre lokaldemokratiets styringsgrunnlag ovenfor egen arealforvaltning, og saksbehandler er ikke overbevist om at dette instrumentet ikke vil bli brukt i Sør-Trøndelag. Det antas her at det er regional stat som må injisere et arbeid ovenfor departementet for å ta fra kommunene dispensasjonshjemmelen. Spesielt stiller saksbehandler spørsmålstegn ved moralen gjennom fylkesmannsembetets håndtering av enkeltsaker, sist nå på Mausundvær. Skal 100 – meters regelen på Mausund håndteres etter fylkesmannsembetets innstilling innebærer dette utbygging på toppen av øya, stikk i strid med det tradisjonelle utbyggingsmønsteret, stikk i strid med alle føringer om lokal byggeskikk, stikk i strid med all viten om vindbelastninger/ energiforbruk og stikk i strid med lokalsamfunnets reelle behov. En slik moralsk grunnpilar fra embetets side vil over sikt medføre avfolkning av fiskeværret, om dette er bevisst fra embetets side eller ikke.

Blir en hjemmel til å frata kommunene dispensasjonsretten benyttet, slik at lokalpolitikere også fratras muligheten for å håndtere egen arealforvaltning, er grunnlaget for å drive lokalpolitikk langt på vei fjernet. Fra før er økonomien så dårlig i kommunesektoren at lokalpolitikeres primær oppgave er å skjære ned på det kommunale tilbudet eller fase ut arbeidsoppgaver. Rettighetslovgivning rundt enkeltindividene definerer entydige krav og er således en ren administrativ sak. Større oppgaver er lagt på is i distriktet grunnet manglende økonomiske ressurser og gjennom tid er omtrent alle statlige funksjoner i kommunen flyttet til større sentra. Skal nå også arealforvaltningen delvis fases ut i fra kommunen etter modell overordnet detaljstyring, er det etter saksbehandler mening et ytterligere element som forsterker grunnlaget for enkeltpersoner for ikke å delta i lokalpolitisk arbeid.

At en slik generell hjemmel forefinnes i Plan- og bygningsloven er saksbehandler derfor totalt i mot. Saksbehandler ser klart behovet for en innstramning av dispensasjonspraksisen innenfor enkeltkommuner, spesielt på Sør-/Østlandet, men saksbehandler mener det allerede forefinnes en hjemmel i plan- og bygningsloven for regional myndighet til å stoppe en nedbygging av eksempelvis strandsonen i enkeltkommuner. Da gjennom bruk av innsigelsesinstituttet i enkeltsaker og ikke som en generell frataken av kommunenes myndighet i arealforvaltningen.

Det kan ikke bli slik i fremtiden at arealforvaltningen i distriktkommunene i Sør-Trøndelag skal styres av enkeltsaksbehandlere fra et kontor enten i Trondheim eller i Oslo. Til det er ulikheter i behovene for store samtidig som lokalkunnskapen/ lokalpatriotismen forsvinner.

Ut i fra dette betrakter saksbehandler forslaget i § 19-1, 3. ledd som et direkte angrep på lokaldemokratiet.

Saksopplysninger:

Planlovutvalget overleverte 13-mai 2003 sin annen delutredning med forslag til revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Forslaget omfatter også endringer i bestemmelsene om konsekvensutredninger som blant annet skal ivareta EU-direktivet om miljøutredning av visse planer og programmer.

Utredningen er trykt som NOU 2003:14 og følger saken vedlagt i 3 eksemplar. **Dette er utgivelser på 378 sider tettekrevet juss/ vurderinger og følger derfor ikke saken ut til medlemmene, men den finnes for gjennomsyn på rådhuset eller elektronisk under adressen www.planlegging.no.**

Høringsuttalelsene bes sendes over pr. post og elektronisk, med frist satt til 1. desember 2003.

Utvalgets mandat har vært å vurdere om planbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen.

Utvalget mener det er behov for bedre planlegging for å få mer ut av offentlige ressurser. Kommunale planer må målrettes og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Plan- og bygningsloven styrkes som et felles planverktøy for kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter og særlige plankrav på kommunesektoren faller bort. Miljø, helse og samfunnsinteresser er blant de hensyn som fremheves i lovforslaget. Utvalget foreslår nye arealplantyper som etter deres mening forenkler arealplansystemet, samt nye regler for interkommunalt plansamarbeid. Videre kobles kommuneplanens handlingsdel til kommunens økonomiplan.

Vurdering:

Som nevnt består høringsdokumentet av 378 sider tettekrevet, og til dels tunglest, juridisk materiale. Administrasjonen har derfor et formidlingsproblem ovenfor politisk nivå når det gjelder å legge frem saken mest mulig oversiktlig og lettoppfattelig.

Saken blir derfor valgt lagt frem med en kommentardel, hvor spesielle ting/ endringer bemerkes. Videre en form for vedlegg hvor bare de viktigste paragrafene for vår del (etter saksbehandlers mening) er medtatt. Her er paragrafene lagt ut i kursiv, mens spesielt viktige bestemmelser er valgt uthevet. Dette er gjort for å lette arbeidet for politisk nivå med å sette seg inn i saken.

Det er her å understreke at hele dokumentet er tilgjengelig i administrasjonen, videre er det tilgjengelig i elektronisk utgave under www.planlegging.no. Politisk nivå har om ønskelig full anledning til å be om muntlig orientering/ gjennomgang/ oppklaring i møte.

Snillfjord kommune har tidligere kommet med innspill relatert opp i mot revideringen av Plan- og bygningsloven. Flere av disse innspillene er tatt inn i lovforslaget blant annet en generell oppgang mellom de ulike lovverk som er knyttet til forvaltningen av kystsonen/sjøarealene.

Rent generelt betrakter saksbehandler vedtatt kommuneplan som et avtaledokument mellom de ulike parter som har interesse vedrørende kommuneplanen, dvs. kommunen, fylkeskommunen, staten og private. Da forventes det behandling i tråd med kommuneplanen på saker som dukker opp i kommuneplanperiodene. Dette gjelder for alle parter, også staten gjennom fylkesmannsembete. Ved avvik forventes en skikkelig behandling med grunnlag i kjørereglene for dispensasjonshjemmelen.

Slik saksbehandler ser det forsterkes Plan- og bygningsloven gjennom lovforslaget som overordnet lovgrunnlag for den arealmessige forvaltningen, forutsatt vedtak om endringer i tilstøtende lovverk slik som foreslått av utvalget. Her forsterkes kravet til samhandling mellom de ulike involverte lovverk/ sektorer med forvaltningsansvar gjennom en samtykkemodell, jfr. for eksempel endring av Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v., Lov om Kulturminner osv som vist i vedlegget.

Planlegging og planer etter loven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvorledes disse oppgavene kan løses. Planene skal bygge på de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring, samtidig som planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Planleggingen skal være demokratisk, dvs. brukermedvirkning og styres av folkevalgte organ.

Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest ett år etter konstituering, utarbeide en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi samt en vurdering av kommunens planbehov i perioden.

Kommuneplanen vil heretter bestå av 3 hovedelement, en samfunnsdel, en handlingsdel og en arealdel. Kommuneplanen skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet, for staten og fylkeskommunens virksomhet i kommunens samt for privat virksomhet som berøres av planen.

Samfunnsdelen skal behandle langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Samfunnsdelen skal samordne sektorenes planer.

Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel og skal vedtas årlig. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Den skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer og økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen.

Arealdelen skal fastlegge hovedtrekkene i bruk og vern av arealdelene i kommunen. Revisjon kan begrenses til å gjelde deler av arealet. Arealdelen skal være knyttet til kommuneplanens samfunnsdel og være et virkemiddel for å gjennomføre den. Arealdelen skal gi kommunen grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Den skal gi rammer for videre planlegging gjennom områdeplan og detaljplan.

Det arealmessige plangrunnlag heretter vil således i ettertid bestå av Kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan. Arealdelen definerer hele kommunens arealer, områdeplaner utarbeides av kommunen som tidligere soneplan, mens detaljplan avløser reguleringsplaner, strandplaner, bebyggelsesplaner osv. Kommunene kan, med hjemmel i forslaget § 18-1 stille krav om opparbeidelse av tekniske installasjoner som veg, vann, avløp, osv, gjennom planvedtaket dersom kommunen påviser at dette er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. I så tilfelle kan kommunen også kreve at tiltakshaver finansierer helt eller delvis disse tiltakene.

Som grunnlag for alt planarbeidet pålegges kommunene å opprette en oppdatert planbase som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvorledes arealene skal utnyttes. Dette er for kommunen en stor oppgave, og utvalget foreslår ovenfor staten at det settes av økonomiske midler til opprettelsen av en slik database. Utvalget anbefaler også

interkommunalt samarbeid på dette området i sine merknader. Uansett så vil dette kreve en betydelig arbeidsinnsats og kompetanseopplæring innad i kommunene. Det må således poengteres i uttalelsen at økonomiske midler må stilles til rådighet fra statens side som en kompensasjon for økt arbeidsmengde.

Interkommunalt samarbeid er vektlagt som nytt plangrunnlag i nytt lovforslag. Når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå slikt samarbeid. Dette er utvilsomt en fordel der eksempelvis verneområder strekker seg fra en kommune til en annen eller i de tilfeller kommuner har et felles fjordbasseng til utnyttelse, slik vi har mellom Hemne og Snillfjord. Dette punktet er i tråd med ett av de innspill kommunen her tidligere har poengtert. Når det gjelder det formelle lovgrunnlag så skal planene vedtas på ordinært vis i det enkelte kommunestyre.

Det kan ved de nye kravene nedfelt i forslaget muligens være en tanke å vurdere et interkommunalt plankontor i regionen, spesielt med basis i kompetansekravet som ligger nedfelt i en oppdatert kartbase.

Det nye lovforslaget tar også opp i seg annet av de element kommunen tidligere har understreket betydningen av og det er å kunne skille ulike typer akvakultur fra hverandre i plansammenheng. Dette med grunnlag i at ulike forventede nye oppdrettsarter stiller ulike krav til lokalitetene. Hummer stiller eksempelvis helt andre krav til lokalitetene enn laks. Nå blir det anledning til å planlegge med anlegg på vannoverflaten (laks), i vannsøylen (blåskjell) og på bunn (hummer).

En av de element saksbehandler er litt skeptisk til er bortfall av tidligere krav om avertering av planarbeidet med områdeplan samt detaljplan gjennom aviser, det legges heller opp til en omfattende varsling av alle registrerte grunneiere, kjente rettighetshavere samt avertering elektronisk. Elektronisk behandling vil utvilsomt være fremtidens måte å kommunisere på, men det nå allikevel slik at ikke alle har/ vil få denne muligheten og da er avertering i 2 aviser en kurant måte å mangfoldiggjøre opplysninger om planarbeidet på. Det saksbehandler er skeptisk til er hvorvidt alle eierforhold/ rettighetsforhold er registrert, og eventuell prosedering på feil saksbehandling hvis ikke alle berørte parter er varslet. Dette var blant annet et problem på Rottem siden ikke alle innehaverne av hytter hadde sine dokumenter oppordnet sett i forhold til tinglysning/skjøter. Avertering burde derfor etter saksbehandler mening fortsatt vært pålagt sammen med elektronisk utlegging. Dette kan også sikre medvirkning og innspill av verdi fra andre enn de direkte involverte.

Videre har kommunens representanter i ulike sammenhenger poengtert behovet for målrettet planlegging, planlegging som er styrt etter kommunenes, og ikke andres, behov, planlegging som ikke er for omfattende og samtidig lokalt injisert. Disse elementene kommer nå inn i lovverket gjennom § 1-4 i forslaget. Det gjenstår da bare å se hvorledes dette praktiseres av overordnet nivå når tilskuddsrammene til ulike tiltak skal forvaltes.

Gjennom tid har kommunens representanter anbefalt ovenfor enkeltgrunneiere at de ved reguleringer avsetter tomter til sine etterkommere om ønskelig, siden det ikke er sikkert at nye tomter utover godkjent plan vil bli akseptert. I § 20-1 står det beskrevet at reguleringsplaner/ bebyggelsesplaner skal gjelde inntil ny plan avløser disse, men faller allikevel bort etter 10 år fra denne lovs iverksettelse hvis de ikke er gjennomført. Da kan det bli et problem ved de anbefalinger kommunen har gitt. Det gis allikevel en adgang i samme paragraf til å utvide frist for gjennomføring med 5 år ad gangen.

Innsigelsesadgangen skjerpes i betydelig grad i forslaget. I dag er det lovmessig adgang til å fremme innsigelser i ulike adganger i en plan- / byggeprosess. Dette innebærer at samme forholdet kan klages på under planprosessen, med påfølgende klagebehandling, og det kan klages på det samme forholdet under byggeprosessen. Dette er rimelige arbeidssomme saker for kommunens saksbehandlingsledd. Nytt forslag sier i § 1-14 følgende:

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot de forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjort etter reglene her.

Denne paragrafen vil spare alle saksbehandlingsledd for mye arbeid. Videre definerer samme paragraf en rettighet for kommunene til å fremme innsigelse på regional planstrategi, dvs. alle planer som berører kommunen som er produsert av regionalt nivå. Dette er etter saksbehandlers mening en nødvendighet grunnet § 5-3 som sier at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i fylket, dvs. også i forhold til vårt eget planverk. Og dette gjelder innenfor alle planområder.

Et nytt begrep lanseres i forslaget og dette er hensynssoner. Dette er et vidt begrep satt under § 9-8 og skal ivareta mange ulike behov sett i forhold til eksempelvis utbygging. Dette gjelder **sikrings-, støy- og faresoner**, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v. **Soner med særlige krav til infrastruktur**, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger, **Soner for nærmere angitt bruk eller vern**, herunder blant annet jordvernsoner, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v. **Soner for særlige samarbeids- eller eierformer**, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.

Dette gir kommunene et rimelig godt og fleksibelt verktøy for styring av utbygginger til egnede områder på et vidt grunnlag, og med bred begrunnelse. Spesielt dette punktet med soner hvor kommunen kan stille krav om felles planlegging for flere eiendommer. Det er for slik at ikke alle eiendommer har egnede lokaliteter for samleutlegg av båter, naustplasser, parkeringsanlegg osv.

Et annet effektiviseringstiltak beskrevet i forslaget står under § 12-4 hvor det defineres at utarbeiding av detaljplan kan slås sammen med behandling og godkjenning av søknad om rammetillatelse.