



Friluftsrådenes Landsforbund
Gamle Drammensvei 203
1337 SANDVIKA
Tlf.: 67 81 51 80, Faks: 67 80 47 92
E-post: friluftsf@online.no
Internett; <http://www.friluftsrad.no>
Bankkonto 7874 05 76495
Organisasjonsnummer 971 262 826

Miljøverndepartementet
Boks 8013, Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 463

Dato: 15. november 03

HØRINGSUTTALELSE NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II". Planlovutvalgets utredning med lovforslag.

Friluftsrådenes Landsforbund (FL) viser til brev av 7. juli 2003 der vi inviteres til å komme med innspill til Planlovutvalgets forslag til revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven innen 1. desember 2003. Vi viser også til vårt brev av 29. august 2003 der vi uttaler oss til enkelte deler av forslaget til endring av plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven er et av de viktigste verktøyene for å kunne ivareta friluftinteressene, og FL er opptatt av at bestemmelsene i loven er best mulig egnet til å ivareta hensynet til friluftslivet. FL uttaler seg primært i forhold til mulighetene ny plan- og bygningslov gir for å ivareta hensynet til friluftslivet i arealplanlegginga. Planlovutvalgets innstilling er omfattende og har følger for friluftsliv på en rekke felt, men vi har i denne uttalelsen konsentrert oss om noen hovedpunkter.

Hovedtrekkene i vår uttalelse

- 1. FL mener at lovforslaget i all hovedsak vil gi bedre mulighet til å ivareta nasjonale, regionale og lokale friluftinteressener.**
- 2. FL støtter forslaget om at staten hvert fjerde år utarbeider en samordna nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, og forutsetter at det medfører at staten sjøl også opptrer mer samordna. Statlige planretningslinjer for ivaretaking av friluftsliv i planlegginga, slik utvalget anbefaler, vil være et viktig virkemiddel for å ivareta friluftinteressene.**
- 3. FL støtter hjemmelen for styrka regional planlegging gjennom "fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning" og "interkommunalt plansamarbeid" og mener friluftsrådene kan spille en aktiv rolle i slikt planarbeid. Regional planlegging er et nødvendig virkemiddel for å ta vare på bymarker, større kystområder og større urørte naturområder for friluftsliv.**
- 4. I kommuneplan bør friluftinteressene kunne markeres sterkere innen LRNF-arealer og det bør være en egen arealkategori for områder som er eller skal båndlegges til friluftsmål i kommuneplan.**
- 5. FL mener det ikke er hensiktsmessig med hjemmel til å gi bestemmelser om ferdsel i kommuneplan fordi allemannsretten reguleres gjennom Friluftsløven.**

6. **Hjemmel til lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel er avgjørende for å sikre "nøkkelområder" for friluftsliv som markaområder, strandsona, nærfriluftsområder og større urørte natur- og friluftsområder gjennom PBL.**
7. **FL støtter fullt ut at byggeforbudet i 100 metersbeltet langs sjø opprettholdes, og mener at den foreslåtte lovteksten inklusiv mindretallsforslaget, sammen med forslag til § 19-1 om dispensasjon fra byggeforbudet, er langt klarere og bedre enn dagens lovtekst, og bør vedtas snarest, - uavhengig av den samla prosessen med revisjon.**
8. **FL vil understreke behovet for bedre lovhjemmel for å ivareta bymarkene. Det er en forutsetning at de aktuelle forslagene fra planlovutvalget på dette feltet blir innarbeida i ny plan- og bygningslov (herunder om dette som en særlig planoppgave, rettslig bindende fylkesdelplan, interkommunalt plansamarbeid, lenger binding av deler av kommuneplanens arealdel, hjemmel til å gi bestemmelser om skogsbilveger m.m.) som alternativ til egen lov om bymarker.**
9. **FL mener at det må være hjemmel til å avgrense innmarks- og utmarksområder i område- og detaljplan for å sikre ferdselsmuligheter og etablere sammenheng mellom sentrale begrep i friluftsløven og plan- og bygningsloven.**
10. **FL er enig i at areal- og transportplanlegging, vannplanlegging, kystsonenplanlegging og større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder framheves som særlige planleggingsoppgaver.**
11. **FL mener at det i det videre arbeid med loven må konkretiseres bedre hvordan hensyn til barn og unges oppvekstvilkår, herunder behov for naturområder der de ferdes, skal ivaretas. Revisjon av RPR for barn og unges oppvekstvilkår for å gjøre dem mer forpliktende mht barn og unges behov for naturområder bør igangsettes.**

Nasjonale hensyn og oppgaver i planlegginga

FL er tilfreds med at det foreslås bestemmelser om og settes sterkere fokus på en samordna nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Etter vårt syn er det et paradoks at staten setter krav til fylkeskommuner og kommuner om samordna planlegging og arealdisponering, mens staten for egen virksomhet i stor grad opptreer sektorisert. I seinere tid har vi opplevd det eksempelvis når det gjelder disponering av arealer som forsvaret skal avhende. Vi har merka oss at utvalget mener det er svært viktig at det fra statlig hold gis retningslinjer for hvordan friluftsliv skal ivaretas i planlegginga, og anbefaler at det tas opp arbeid med statlige planretningslinjer for dette formålet.

Regional planlegging

Friluftslivsinteressene og -områdene omfatter ofte flere kommuner og går på tvers av kommunegrensene. Kommunegrensene går jo gjerne i utmarka langt fra byer og tettsteder, - og kanskje nettopp i områdene med viktigste friluftslivsinteresser. Slik sett er regional planlegging svært viktig for å ivareta friluftsliv. Etter vårt syn er det mange forslag i planlovutvalgets innstilling som vil ivareta nettopp dette. Vi frykter imidlertid at insitamentene for å ta i bruk disse virkemidlene er så svake at de i liten grad vil bli brukt, og ber departementet gjennom videre arbeid med utforming av bestemmelsene, utvikling av veiledningsmateriale og skoloring være særlig oppmerksom på dette.

FL støtter forslaget om at det for å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knytta til arealbruk, kan utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Slik fylkesdelplan kan være aktuell for å ivareta viktige kystområder, markaområder og større urørte natur- og friluftsområder som strekker seg over flere kommuner.

Alternativt kan slik planlegging skje gjennom interkommunalt plansamarbeid. I mange regioner er det etablert interkommunale friluftsråd nettopp ut fra at de har felles friluftsområder på tvers av kommunegrensene. Disse enhetene vil derfor være godt egna for

interkommunalt plansamarbeid om felles friluftsområder, og friluftsrådene bør kunne spille en aktiv faglig rolle i et slikt plansamarbeid.

Kommunale plantyper, arealformål og hensynssoner

FL ser positivt på at en begrenser antall plantyper på kommunenivå til tre. Videre ser vi det som en positiv forenkling som vil lette planforståelsen, at de samme arealformålene går igjen i alle plantypene. Vi stusser imidlertid på at begrepet "reguleringsplan" ikke lenger brukes, og vil tro at det for folkelig forståelse og bruk ville være en fordel å beholde "reguleringsplan" i stedet for å innføre begrepet "detaljplan".

I lovforslaget legges det opp til nye arealformål i forhold til gjeldende lov, og til at disse kan kombineres med hensynssoner. Det er i utgangspunktet et interessant forslag som gir mange muligheter til å differensiere arealbruken. Dette er imidlertid store omlegginger som det blir krevende å gjennomføre. Bare oppdatering av planfaglig kompetanse i kommunene vil være krevende. Langt tyngre vil det bli å informere politikere, grunneiere og alle andre interessenter. Sett på bakgrunn av at det er et betydelig antall kommuner som enda ikke har kommuneplan etter nåværende lov, og de store utfordringer det er med å få "folk flest" til å forstå dagens plankart der arealene stort sett har ett fargesymbol, vil råde departementet vil å vurdere nøye innføring av et så vidt komplisert system.

Dersom en likevel velger å innføre systemet med hensynssoner, mener vi det er stort behov for nærmere konkretisering og eksemplifisering av hva dette kan innebære enn det som er foretatt i planlovutvalgets utredning.

Mesteparten av arealene som skal brukes til friluftsliv, vil være innenfor "landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF-areal). Vi ser positivt på todelinga av arealkategorien i forhold til om spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging kan tillates. Etter vårt syn burde det imidlertid vært hjemmel til å prioritere mellom de ulike LRNF-interessene. Ut fra et friluftssynspunkt er det behov for hjemmel til å kunne angi LRNF-områder med særlig F-interesser i bl.a. strandsona og bymarker.

I hovedsak er vi fornøyd med de muligheter kommunene gis til å fastsette bestemmelser for disse arealene. Det gjelder bl.a. kommunens mulighet til å gi bestemmelser om skogsbilvegbygging og motorisert ferdsel. Vi er imidlertid sterkt spørrende til den foreslåtte hjemmel til å fastsette bestemmelser om ferdsel på LRNF-arealer. I utgangspunktet er ferdselsretten regulert i Friluftsløven og knytta til innmarks- og utmarksbegrepene. Dessuten gir Friluftsløven hjemmel til å fastsette atferdsregler i nærmere avgrensa områder. Når utvalget i tillegg påpeker at "Utvalget antar at det ikke vil være adgang for kommunen gjennom kommunens arealdel til å forby den begrensede og lite forstyrrende ferdsel og annen aktivitet som følger av allmennhetens rett etter friluftsløven", ser vi ikke behov for en slik hjemmel. Lovteksten slik den nå er foreslått, kan imidlertid åpne for svært uheldige forslag og diskusjoner på kommunenivå om ferdselsreguleringer ut over det Friluftsløven hjemler.

FL savner en arealkategori for områder som skal båndlegges til særskilte formål som sikring (offentlig erverv eller servitutt) til friluftformål, vern etter naturvernloven o.t. Slik sikring av friluftsområder er et svært viktig virkemiddel for å ivareta allmennhetens tilgang til strandsona, og vi mener at både eksisterende og planlagt sikra friluftsområder bør angis på kommuneplannivå.

Vi har merka oss arealkategorien "Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner", og er tilfreds med at det er hjemmel bl.a. til å sikre allmennhetens tilgang til strandsona og til detaljert å gi bestemmelser om nye bygg / anlegg og endring av eksisterende.

FL er svært tilfreds med at det foreslås hjemmel for lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel "Når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan Kongen bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten etter samtykke av departementet." En slik bestemmelse er avgjørende i vår vurdering av behovet for en egen "markalov", og vil være viktig for å ivareta "nøkkelområder" for friluftsliv i bl.a. strandsona og som nærmiljøområder til større utbyggingsområder. Vi tror det er behov for aktiv informasjon og insitamenter for at kommunene skal ta hjemmelen i bruk i ønska omfang.

Ivaretaking av 100 meters beltet langs sjøen

FL er tilfreds med at forbudet mot bygging m.v. i 100 metersbeltet langs sjøen opprettholdes. Videre slutter FL seg til mindretallets forslag i planutkastet om følgende tilføyelse: "I slike planer bør bygging i 100-metersbeltet så vidt mulig unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser". FL foreslår i tillegg en tilføyelse som sier at når det utarbeides områdeplan eller detaljplan i strandsonen, skal det uansett sikres et utmarksbelte langs sjøen som muliggjør ferdsel. Stor del av byggingen i 100-metersbeltet skjer etter vedtatt reguleringsplan, og FL mener loven bør være svært restriktiv i forhold til mulighet til å sperre urørt strandlinje for allmenn ferdsel. FL vil også påpeke betydningen av strandlinje langt vann og vassdrag.

I praksis er det kombinasjonen av bestemmelsen om byggeforbud (§ 1-13) og dispensasjonsbestemmelsen (§ 19-1) som avgjør byggevirksomheten i 100 metersbeltet. Det er et åpenbart behov for å stramme inn og klargjøre disse bestemmelsene for å ivareta nasjonale så vel som lokale interesser i denne sårbare og attraktive sona mot et voldsomt utbyggingspress. Vi viser her også til Stortingets behandling av friluftslivsmeldinga. Vi mener at planlovutvalgets formuleringer er vesentlig klarere og bedre enn nåværende lovtekst, og ber om at denne lovendringen gjennomføres snarest mulig, -uavhengig av det totale lovarbeidet. FL mener at det må være hjemmel til å frata kommuner med stort antall dispensasjoner fra byggeforbudet, retten til å gi dispensasjon for et nærmere avgrensa tidsrom.

Områdeplan og Detaljplan

I dag kan friluftsanser reguleres til friområde (§ 25, pkt. 4) eller til spesialområde, friluftsområde (§ 25, pkt. 6). I § 11-3 (Arealformål i områdeplan) og i § 12-3 (Innhold og utforming av detaljplan) i forslag til ny plan- og bygningslov er det foreslått store endringer. Vi synes det ser ut som om grøntarealer kan legges ut under alle de fire første punktene i § 11-3 og § 23-3. Vi forstår det slik at friluftsanserene også kan sikres gjennom bruk av hensynssoner både for områdeplan og detaljplan. FL er, som omtalt tidligere, i tvil om systemet med hensynssoner i tillegg til arealkategorier er hensiktsmessig, og vi savner klarere hjemmel til å angi eksplisitt områder som er eller skal sikres til friluftsanserformål.

Særlig i strandsona, men også i andre byggeområder, er et av de største hindrene for friluftsliv at utmarksområder omgjøres til innmark. For å forhindre slik at "innmarkifisering" må det være en hjemmel i plan- og bygningsloven til å avgrense innmarksområdene i område- og detaljplan. Allemannsretten slik den er definert i Friluftslivloven er knytta til innmarks- og utmarksbegrepene, og det bør være en forbindelse mellom de to viktigste lovene for friluftsliv ved at innmarks- og utmarksbegrepet brukes i begge. Vi har tatt opp dette i innspill til planlovutvalget uten at det etter vårt syn er tilfredsstillende ivaretatt.

Vi er tilfreds med at LRNF-arealene i område- og detaljplan kan angis samla eller hver for seg. Ut over de kommentarer til kommuneplan som også er relevante for område- og detaljplan, har vi ikke ytterligere kommentarer til område- og detaljplan.

Særlige planleggingsoppgaver

Vi er svært tilfreds med at det gjennom egne kapitler i lovutkastet fastslås at samordna areal og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordna vannplanlegging og planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder (markaområder) er særlige planleggingsoppgaver. Alle disse temaene har direkte eller indirekte stor betydning for friluftsmulighetene. Vi er enig i at dette er tema med særskilte utfordringer og som derfor bør tas opp gjennom egne bestemmelser i loven.

Særlig om hensyn til barn og unge

I lovutvalgets utredning er det på sidene 169 til 171 gitt en utmerka omtale av barn og unges behov for arealer til uteleik og friluftsliv, og utvalget har vurdert hvordan loven kan forbedres for å sikre gode oppvekstkår for barn og unge. Gode oppvekstkår er nevnt i lovens formål og det framheves i § 1-6 om medvirking at barn og unge skal ha rett til medvirking, og kommunestyret skal oppnevne "barnerepresentant". Videre er det en rekke *muligheter* til å ivareta barn og unges interesser gjennom arealkategorier, hensynssoner og bestemmelser, men *kravene* til å ivareta barn og unges interesser er lite konkretisert.

Når utbyggingsinteresser, krav til lønnsomhet, tidsfrister i saksbehandlingen, arealknapphet m.m. melder seg med full tyngde i konkrete plan- og utbyggingssaker, er vi redd for at formuleringene om hensyn til barn og unge blir for uforpliktende og lite konkrete til å vinne igjennom.

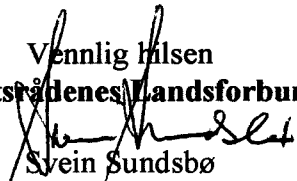
Vi ber departementet i det videre arbeidet med lovforslaget konkretisere hvordan en skal sikre at hensynet til barn og unge blir bedre ivaretatt. Mulige tiltak kan være:

- Innarbeide i § 1-8 at det i planbeskrivelse og planprogram særskilt skal redegjøres for hvilke konsekvenser planer vil ha for barn og unge
- Utarbeide forskrift til loven om uteareal ved barnehager, skoler og skolefritidsordninger
- Framheve barne- og ungdomsplaner som en særskilt planleggingsoppgave i del V

FL støtter planlovutvalgets forslag om at RPR for barn og unges oppvekstvilkår revideres og gjøres mer forpliktende mht barn og unges behov for bl.a. naturområder. Dette arbeidet bør settes i gang umiddelbart.

Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Det er i kap. 20 foreslått en del endringer og overgangsbestemmelser i annet lovverk, men friluftsløven er ikke nevnt. FL foreslår følgende tilføyelse i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, § 34 (tilsvarende det som er foreslått i naturvernloven): Utleggelse av statsgrunn til friluftsmark etter denne lov skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Vedtaket skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone i arealplan etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

Vennlig hilsen
Friluftsrådernes Landsforbund

Svein Sundsbø
styreleder


Morten Dåsnes
daglig leder