



OSLO OG OMLAND FRILUFTSRÅD

Oslo og Omland Friluftsråd er et samarbeidsorgan mellom Oslo og Omland kommuner og fylkeskommunen. Rådet er opprettet i 1936 og har til formål å fremme og ivareta friluftsliv og naturvern i Oslo og Omland.

Kontor: Nedre Vollgate 9, 0158 Oslo • Tlf. 22 41 68 80, Fax 22 41 68 81
E-mail: oofoslo@online.no

Vår ref.: 2.11.21.21/HKH

Deres ref.:

Miljøverndepartementet
Pb 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo 01.12.03

HØRING. NOU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II

Denne uttalelsen er utarbeidet av Oslo og Omland Friluftsråd (OOF) i samarbeid med Naturvernforbundet i Bærum, Bærumsmarkas Venner og Skiforeningen. Vi takker for muligheten til å komme med våre betraktninger i en svært viktig revideringsprosess.

Generelle kommentarer

OOF berømmer det arbeid planlovutvalget har utført over en periode på flere år. Foreliggende utredning illustrerer en grundig gjennomgang av aktuelle problemstillinger og kommer med mange gode forslag til forbedring av Plan- og bygningsloven (Pbl).

I hovedsak støttes flertallsinnstillingen til lovforslaget. Ved noen få unntak støttes mindretallsforslag, og i tillegg vil vi komme med enkelte forslag som anbefales innarbeidet i loven. Dette skyldes at det etter OOFs syn er områder som ikke er godt nok fokusert i utredningen samt en del punkter som trenger nærmere presisering.

Vedr. delegering av ansvar nedover i forvaltningsapparatet

En viktig intensjon bak planlovutvalgets arbeid har vært at oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå. Delegering av oppgaver nedover i forvaltningsapparatet og økt ansvar til den kommunale sektor har vært viktige målsettinger. Etter OOFs vurdering er dette politiske prioriteringer som samtidig forutsetter økt prioritet til kompetanseoppbygging innen natur, miljø og friluftsliv på alle nivå, men kanskje særlig i kommunene. Det er videre etter OOFs syn viktig å presisere at laveste nivå ikke er eller bør være ensbetydende med kommunalt nivå. En del oppgaver, ofte av regional og nasjonal viktighet, er av en slik karakter at de ikke kan overlates til det kommunale nivå alene. Dette gjelder særlig forvaltning av by- og tettstedsnære markaområder, strandsone og kulturlandskap.

Medvirkning

Medvirkning og innflytelse fra alle berørte interesser fremheves som et viktig mål. Dette er naturligvis noe frivillige organisasjoner er særlig opptatt av. Det er nødvendig og ønskelig at den 3. sektor, spesielt natur- og friluftsforskningsorganisasjonene, gis mulighet til tettere deltakelse i kommunal- og regional planlegging. Det bør være det offentlige myndigheters ansvar å aktivt inspirere og anspore til slik medvirkning.

Når det gjelder høringsfristen for kommuneplaner, er denne satt altfor kort i nåværende pbl. Kommuneadministrasjonen bruker lang tid på å forberede planen, mens høringsinstansene får ned til én måned på å sette seg inn i alle detaljer og

utforme en uttalelse. Dette harmonerer dårlig med tanken om medvirkning fra befolkningen. Høringsfristen for kommuneplaner bør være på minimum to måneder.

Dispensasjoner

Det er uheldig at det i dagens lovgiving gis en rekke dispensasjoner i viktige LNF-områder som strandsone, innsjøer og vassdrag. I større arealsaker, inkl. områder som omfatter flere kommuner, bør kommunen **ikke** gis mulighet til å gi dispensasjon.

By- og tettstedsnære Markaområder

Større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder (Markaområder) bør sikres gjennom en egen særlov; "Lov om bærekraftig bruk og vern av bynære marker". Alternativt kan det utarbeides forvaltningsplan for Markaområder som kan inngå i lovens del V som omhandler særlige og spesielle planleggingsoppgaver. Pbl. bør harmoniseres med aktuelle sektorlover; spesielt Skogloven, slik at arealinngrep etter Pbl. ikke går langt utover Skoglovens bestemmelser.

Regionalisering

OOF ser nødvendigheten av å styrke det regionale plan- og utviklingsarbeidet enten gjennom fylkeskommunen eller større regionale enheter. Det er naturlig at friluft- og naturorganisasjonen inngår i et slikt partnerskap.

OOF støtter forslaget om etablering av tverrfaglige planforum i fylkene. Det anbefales å knytte formell kontakt med friluft- og naturorganisasjonene.

Kommentarer til bestemte lovparagrafer

§1-1 Lovens formål – Bærekraftig utvikling

OOF støtter forslaget om et overordnet formål som fremmer en bærekraftig utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov.

Det er viktig og nødvendig at planleggingen fremmer en bærekraftig utvikling, men det er et problem at dette begrepet er benyttet til forsvar for så mange ulike samfunnsinteresser at begrepet er blitt altomfattende og dermed intetsigende. Det er i §1-1 gjort et forsøk på operasjonalisering av hva som menes med begrepet, likevel blir dette etter vår oppfatning for vagt. Formålsparagrafen må klart definere hva som menes med bærekraftig utvikling slik at dette blir et entydig begrep for tiltakshavere, kommune- og fylkesadministrasjoner og politikere. Det samme gjelder biologisk mangfold. Hvis de som skal anvende loven ikke forstår hva som ligger i disse begrepene, har loven i utgangspunktet mistet noe av sin hensikt. Det bør etter vår oppfatning understrekes at det er en økologisk bærekraftig utvikling som etterstrebes, der benyttelse av naturressurser må tilpasses økologisk bæreevne. Viktigheten av å bevare by- og tettstedsnære natur- og friluftsområder samt gode grøntområder i bebyggelsen både for nåtidige og framtidige generasjoner må understrekes enten her eller i senere paragrafer.

Det er viktig at loven fungerer som et redskap for sektorovergripende og helhetlig samfunnsplanlegging, uavhengig av eksisterende grenser mellom fylker og kommuner, og der økologiske vurderinger ligger i bunn.

Det er viktig at loven kan bidra til å fremme folkehelsen gjennom en god samfunnsplanlegging som bidrar til å forebygge helseproblemer. Loven må vektlegge natur- og kulturmiljø, oppvekstmiljø og langsiktighet i planleggingen. "Føre var"-prinsippet må innarbeides i planleggingen slik at en unngår planer og tiltak som kan ha store negative miljømessige ringvirkninger. Det forutsettes at allmennheten gis mulighet til deltakelse og påvirkning i all form for planlegging som omhandler naturmiljøet.

Generelt må påpekes at lovteksten bør gjennomgås med sikte på å luke bort upresise eller tvetydige begreper. Begreper må konkretiseres så langt det er mulig.

§ 1-2 Saklige virkeområde

Det er nødvendig med en utvidelse av loven som omfatter "andre fysiske ressurser," som ferskvannsressurser, dyre- og planteliv. Fysiske ressurser må registreres og inngå som en del av en arealplanen i kommune- eller fylkesplanen.

§ 1-3 Geografiske virkeområde

Loven må gjelde for hele landet og må omfatte sjø, ferskvann og vassdrag. Avstanden for virkeområde bør ikke begrenses til et visst antall meter, men være funksjonell.

§ 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging

Det er nødvendig at allmennheten får anledning til deltakelse i planleggingen. Bynære områder som Oslomarka krever et spesielt vern. Med 18 kommuner og 5 fylker som grenser til marka, er det nødvendig med en overordnet planmyndighet. Primært bør det være en egen lov for Oslomarka. Eventuelt må det etableres et overordnet regionalt styringsnivå som ser til at natur- og friluftinteressene ivaretas. Det bør reetableres en Markainspektør, eventuelt tilsvarende fra Statens Naturoppsyn (SNO), som overordnet forvalter av Oslomarka. Oslomarka er av nasjonal, regional og lokal interesse, med mer enn 1 million mennesker som sokner til et område som bare omfatter 0,4 % av Norges areal. Befolkningsmengden og intensiteten i bruken av Marka tilsier en egen forvaltning og forvaltningsplan for disse områdene.

Det må forutsettes en bred medvirkning fra allmennheten, inkludert frivillige organisasjoner, i en planlegging som omfatter hele eller deler av Oslomarka, og nærliggende områder. Ingen planlegging må igangsettes innen offentlig forhåndsvarsling av planene. Det bør gis anledning til barmarksbefaring før eventuelle tiltak iverksettes.

§ 1-6 Ansvar for planlegging

Mange kommuner har begrensede ressurser til å utarbeide kommuneplaner. Fylkeskommunen kan i samarbeid med flere kommuner utarbeide slike planer. I arealplaner må fylkeskommunen ha ansvar for at det skjer en regional planlegging i fylket, og eventuelt over fylkesgrensene. Det gjelder spesielt i forhold til strandsonen, vassdrag og bynære marker. Det bør oppmuntres til interkommunalt plansamarbeid.

§ 1-7 Medvirkning og høring

Det er nødvendig at allmennheten og frivillige organisasjoner på et tidlig tidspunkt varsles om oppstart av plansaker. Det foreslåtte lovforslaget ivaretar ikke godt nok organisasjonenes interesser. Planmyndighetene (kommune, fylke eller stat) må uansett

plan ha ansvar for at det legges til rette for medvirkning i planprosessen. I Oslo er nærmere 100 % av reguleringsplanene fremmet av private utbyggere. Utbyggere er ofte kun opptatt av sine egne isolerte planer. Privates rett til å fremme planforslag må underkastes strenge rammebetingelser for å hindre private næringsinteresser i å styre by- og tettstedsutviklingen (bolig/næringsbygg, samferdsel , golfbaner osv.).

§ 1-8 Planprogram

Se merknader fra OOF av 29.08.03.

§ 1-9 Konsekvensutredning

Konsekvensutredning vil kunne medvirke til enhetlig og overordnet planlegging som motvirker enkelte uheldige inngrep i Marka og grøntområder, dvs. bit-for-bit utbygging. Kravene til konsekvensutredning bør strammes inn, gjøres mer detaljerte og konkrete, eventuelt gjennom egen forskrift. Lovverket må sørge for at helhetlig vurderinger legges til grunn ved enhver arealbruksendring. Se også merknader fra OOF av 29.08.03.

§ 1-13 Forbud mot bygging i 100-metersbelte langs sjø

I tillegg til forbud mot bygging langs sjø må loven også omfatte innsjøer og vassdrag. Vi ser et stort og økende strandsoneproblem også i innlandet. En videreføring av dagens system, som foreslått av planlovutvalget, er dessverre ikke godt nok. Dagens praksis er uholdbar, der tillatelser og dispensasjoner til utbygging nær vann og vassdrag gis mer eller mindre tilfeldig og avhengig av den til enhver tid kommunalpolitiske sammensetting. Byggeforsbud i 100-metersbeltet langs vann og vassdrag må innarbeides i kommune- og fylkesplaner. Etter OOFs vurdering kan tillatelse til utbygging i disse områdene ikke gis av den kommune eller det fylke som har godtatt planen. Det er kun staten som bør kunne gi dispensasjon. Forvaltningsarbeidet bør innskjerpes ved forskrift.

Bygninger og andre tekniske installasjoner som er bygget etter dispensasjon må fjernes når grunnlaget for dispensasjon opphører. Kostnadene til dette bør dekkes av stat eller rettighetshaver.

OOF går imot forslag til ny dispensasjonsbestemmelse i § 19-1. OOF anser lovforslaget for å være for vagt. Allmennhetens interesser og miljøinteressene er ikke godt nok ivaretatt. OOF støtter mindretallsforslaget fra Bugge, Evensen og Saglie om at miljøinteressene må ivaretas i lovteksten.

Kap 2.2 Bedre samordning

Mer og mer planmyndighet overføres til kommunene. Skal kommunene gis utvidet planmyndighet i forhold til natur- og miljøforvaltning må de pålegges relevant fagkompetanse.

§ 2-5 Regionalt planforum

OOF støtter forslaget om etablering av regionalt planforum i hvert fylke. OOF er av den bestemte mening at regionale natur- og friluftsansjoner må inviteres til å delta i dette rådgivende forum.

§ 4-2 og 4-3 Statlige planretningslinjer og -bestemmelser

En viktig målsetting i revidert Pbl er at RPR og RPB skal gjøres klarere og mer forpliktende. Det er svært viktig at Rikspolitiske retningslinjer gjøres bindende for kommuner og fylker. Det er problematisk og ikke i tråd med en bærekraftig utvikling at mange kommuner ofte nedtoner viktigheten av retningslinjene i viktige utbyggingssaker. Det er nødvendig at retningslinjene danner grunnlag for en forutsigbar planlegging.

§ 4-4 Særlig rettsvirkning

OOF støtter flertallsinnstillingen om at fylkesedelplan for arealbruk gis samme rettvirkning som arealdelen til kommuneplanen.

§ 6-4 Behandling av fylkesplan

OOF understreker betydningen av at natur- og friluftsansjasjoner med interesse for planarbeidet trekkes inn i prosessen.

§ 6-6 Fylkesplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

Det er nødvendig at arealdelen i fylkesplanene gjøres bindende både i forhold til kommunalt og regionalt nivå. Det er ønskelig med samarbeid mellom kommuner om utbyggingssplaner som berører flere. Det gjelder spesielt ved planlegging i forhold til større natur- og friluftsområder (Marka), sjøområder, vassdrag osv. Det må utarbeides bindende Markaplaner med inntegning av Markagrenser for de fylker det angår.

§ 9-1 Kommuneplan

Etter den nåværende Pbl. skal kommuneplanen rulleres minst en gang hvert fjerde år (valgperiode). Dessuten kan det fremmes kommunedelplaner med samme juridiske kraft hva angår arealdelen. Kommuneplanen skal styre utviklingen, ikke omvendt. Rullering oftere enn hvert fjerde år kan bunne i større tiltakshaveres ønske om å fremme sine planer raskt, noe som kan medføre såkalte lette rulleringer. Etter OOFs syn kan denne type rulleringer bidra til å undergrave kommuneplanen som et godt styringsredskap. Kommuneplanen bør av dette rulleres kun én gang hvert fjerde år. Kreves noe annet, bør begrunnelse oppgis og tillatelse innhentes fra Fylkesmannen. Det er viktig at det i kommune- og fylkesplanperioden (4 år) ikke gis anledning til å endre vedtatt arealdel.

Det er viktig at kommuneplanen også omfatter folkehelse, vern av natur- og kulturmiljø, utdanning, friluftsliv, samferdsel og energiforsyning. Det må utarbeides en bindende Markaplan og Markagrense for de kommuner det angår.

§ 9-3 Langsiktig arealstrategi

For å sikre viktige natur- og friluftsområder er det viktig med en langsiktig planhorisont. Arealdelen i kommune- og fylkesplaner som omfatter viktige natur og friluftsområder bør ha en binding på 30 - 40 år. Områdene kan sikres med egen forvaltningsplan, med egen Markagrense eller tilsvarende.

§ 9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

Den enkelte plan må behandles hver for seg. OOF går imot parallell behandling av planer. For å sikre en forutsigbar planlegging må det ikke gis anledning til omdisponering av arealer i planperioden (4 år).

§ 9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

OOF forutsetter at det er planlojalitet. Det gis ikke grunnlag for dispensasjoner i planperioden.

§ 9-7 Arealformål i arealdelen

1) Areal for bebyggelse

Sikring og tilrettelegging for gang- og sykkelveier, turveier, kyststier ol. i byggesonen må medtas som del av samferdselsplanleggingen. Energi- og vassdragsforsyning og forvaltning må inngå i planarbeidet. Grøntområder og grøntstruktur må innarbeides i arealdelen og vises med grønn farge. Det er viktig at grøntområder, turveier, barns lekeområder, åpning av bekkedrag, osv. får en sterkere plass i kommuneplanen og sikres for et langt tidsrom.

2) Areal for omforming og fornyelse

OOF støtter forslaget om "omforming og fornyelse". Loven må bli en lov som ivaretar en helhetlig arealforvaltning. I mange større byer er presset mot Marka og grønstrukturen høy. Loven må sikre en permanent byggegrense mot Marka, Markagrense, samt sikre grønstrukturen i byggesonen.

3) Areal for LRNF

OOF støtter intensjonen i lovforslaget om at L, N, og F områdene likestilles. OOF støtter **ikke** et forslag som vil innebære spredt boligbygging i utmark og LRNF-områder. Det er viktig å foreta planmessige grep for å sikre at en slik samlekategori ikke går på bekostning av den ene eller den andre kategorien.

4) Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag

Loven må i tillegg til sikring og vern av sjø og vassdrag også omfatte innsjøer. Innsjøer i "innlands-Norge" er vel så viktige som saltvannsområder. Ved fastsettelse av verneområder må vannoverflate, vannsøyle og bunn inngå.

5) Det er et problem at boligutvikling ofte styres av fortjenestemotiver heller enn reelle behov, særlig i populære pressområder. Dette krever adressering. Forslag til nytt punkt under §9-7; Boligprogrammer settes opp etter regionale vurderinger for å forhindre at områder som er viktige for friluftsliv, biologisk mangfold eller landbruk blir nedbygget.

§ 9-8 Hensynssoner

Hensynssoner er sammen med arealbruksformål viktige i planleggingen. Det er ønskelig med en planlegging som sikrer miljø- og samfunnsinteressene. Sonene kan omfatte store markaområder, strand og kystlinjer. Det kan være verneområder og grøntdrag, inkl. turdrag og sykkelveier. Støyfrie områder langs større veier og flyplasser bør angis. Allmennhetens rettigheter til fri ferdsel i spesielle soner må sikres og illustreres på planene. Det må utarbeides forskrifter som omfatter og beskriver sonene, samt hvilke omfang og begrensninger de har. Flerbruk må vektlegges ved planlegging i større områder. Flerbruksplanen for Oslo kommunes skoger er et godt eksempel på en helhetlig planlegging.

§ 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

Kommunen må i arealdelen pålegges å fastsette mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder. Natur- og friluftsområder, sammenhengende grøntområder, vann og vassdrag er områder med spesielle miljøkvaliteter og må sikres. I områder inntil 100 meter fra strandlinjen, gjeldende både for sjøområder, vassdrag og innsjøer, skal kommunen gi bestemmelser for tiltak som er tillatt eller ikke tillatt. Bestemmelsene må være i overenstemmelse med regionale og statlige føringer og regler for strandsonen, vassdrag og bynære marker (se skriv av 3 april 1986 fra Miljøverndepartementet om "Planbehandlingen av Marka"). Flerbruksplanlegging og interkommunale planløsninger bør gjennomføres.

Allmennheten må sikres fri ferdsel ved at utbygger pålegges å sikre stier, tur-, gang- og sykkelveier. Allmennheten må sikres fri ferdsel også i vernede områder.

Bygging av nye skogsbilveier og utbedring av eksisterende skogsbilveier skal skje i tråd med Pbl.

Retningslinjer og bestemmelser til kommuneplanens arealdel er juridisk bindende og det gis ikke anledning til dispensasjon uten at dette godkjennes av Fylkesmannen.

§ 9-10 Lengre binding av kommuneplanens arealdel

For å sikre viktige grøntdrag og naturområder for friluftsliv og biologisk mangfold må deler av arealplanene være bindende over en planhorisont på minimum 20 år. I større sammenhengende friluftsområder som Osloområdet må planhorisonten være minimum 50 år. I byer og kommuner som grenser til Marka må det avsettes en Markagrense med en planhorisont på minimum 50 år.

§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan

OOF støtter flertallsforslaget om at kommunen kan gi bestemmelser som listet i punktene 1 t.o.m. 12. Det forutsettes at regionale og statlige føringer som ivaretar natur- og friluftsjnteressene legges til grunn.

§ 13 Samordnet areal og transportplanlegging

OOF støtter forslaget om at vegplanlegging og annen transportplanlegging skjer gjennom planlegging etter Pbl.

§ 15 Samordnet vannplanlegging

Samordnet vannplanlegging skal skje i tråd med regional planlegging. Miljøverndepartementet (MD) er og bør være øverste myndighet for gjennomføringen av denne planleggingen. Dette gjelder også innføring av EUs vanddirektiv. Dette er et miljødirektiv som bygger på helhetlige og økologiske prinsipper og som derav bør forvaltes av MD. Dette direktivet pålegger overordnede myndigheter til å anspore til medvirkning. Dette er viktig i all planlegging. Natur- og friluftsjnteressene må sikres deltakelse i regionale planleggingsutvalg og -råd.

§ 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsjnteressene

Friluftsjnteressene omkring byer og tettsteder (Markaområder) må sikres. Enten med egen lov eller gjennom regionale planer som sikrer en helhetlig og bærekraftig utvikling. Markagrensen må legges inn i kommunale og fylkeskommunale bindende arealplaner. Planhorisonten må være min. 50 år. Det må være mulig å verne og sikre

områder pga. viktigheten som friluftslivsområde. Det har hittil vært en alvorlig mangel i lovverket at man mangler hjemler til vern av opplevelsessensyn. Natur- og friluftsansjonene må ha innsyn og muligheter til medvirkning i planprosessen. Det må utarbeides nye planbestemmelser for bynære marker, inkl. Osloomarka. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for all regional og nasjonal planlegging av områder som er viktige for natur- og friluftsliv. Skoglovens § 17 b bør innarbeides i Pbl, eventuelt som en forskrift.

§ 18 Om utbyggingsavtaler

Private utbyggingsavtaler må ikke være til hinder for åpne prosesser som gjelder for Pbl. Varsling og annen info må være likt for offentlige og privat utbyggere.

§ 18-1 Vilkår om ytelse i tillatelsen til utbygging


Kommunen må påse overfor tiltakshaver og utbygger at allmenn ferdsel i form av turstier, gangveier, sykkelveier ol. sikres mot nedbygging.

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

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke gis anledning til å gi dispensasjon fra byggeforbud etter § 1-13 i arealdelen til kommuneplan, områdeplan, detaljplan samt fylkesplan for planer de selv har vedtatt. Dette gjelder i hele planperioden.

Dispensasjonssaker skal behandles av staten. Alle dispensasjonssaker skal legges ut til offentlig høring.

Med vennlig hilsen


for Asbjørn Olsen
Gen.sekr.
Oslo og Omland Friluftsråd

Vedlegg. Brev til MD av 29.08.03

Kopi:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, miljøvernadv.
Akershus fylkeskommune, avd. for reg. utv.
Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
Skiforeningen
DNT, Oslo og Omegn
Naturvernforbundet i Bærum
Bærumsmarkas Venner
FNF-Akershus