



**DET KONGELEGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT**

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref
2003/433

Vår ref
200301779-/GPR

Dato
02.12.2003

NOU 2003: 14
Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Landbruksdepartementet har mottatt ovennevnte sak med høringsfrist 01.12.03.

Planlovrevisjonen har pågått siden Planlovutvalget ble oppnevnt 23.10.98, og dette er utvalgets 2. delutredning. Utvalget har hatt en stor utfordring ift mandatet ved å på den ene side å forsøke å oppnå forenkling og effektivitet, og på den andre side tilfredsstille behovet for et mer smidig og fleksibelt verktøy som skal passe det store mangfold av kommuner i landet mht ressurser og kompetanse.

Landbruksdepartementet har hatt tre drøftingsmøter med utvalget i løpet av 2002. Departementet har også medvirket i å gi innspill til referansegruppa hvor eksp. sjef Kåre Selvik har deltatt. Vi har valgt å bygge opp uttalelsen prinsipalt kronologisk, men også tematisk. Vi har derfor forsøkt samle vurderingene om tema som er omtalt flere steder, på ett sted.

Landbruksdepartementets interesser ift plan- og bygningsloven kan skisseres i to hovedkategorier. På den ene side har vi ansvar for å ivareta to viktige nasjonale interesser; jordvern og reindrift. På den andre side har vi ansvar for å ivareta grunnlaget for landbruksnæringen og fremtidige muligheter for næringsutvikling. Landbruksdepartementet har i forhold til det sistnevnte startet et arbeid med nye strategier i landbrukspolitikken – ”Landbruk Pluss”, hvor et av hovedmålene er å iverksette en bred satsing på næringsutvikling.

§ 1-1 Formål

Plan- og bygningsloven skal være en prosesslov. Vi er derfor ikke enige i at kun enkelte formål skal fremheves i lovteksten. Samtidig vil en spesifisering av ”alle gode formål” bli en uhensiktsmessig og svært lang liste. Vi foreslår heller å henvise til Grunnloven §§ 110a og

110b direkte. Her er hensynet til naturressurser, urfolket og etterslekten etter vår vurdering uttrykt på en god måte.

Vi er tilfredse med bestemmelsens 4. ledd om at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor sitt virkeområde. Denne bestemmelsen bidrar til å markere at Norge har internasjonale forpliktelser på felt som omfattes av plan- og bygningsloven, herunder forpliktelser i forhold til den samiske befolkningen.

§ 1-4 Verdier

Vi støtter utvalgsmedlem Tovens særmerknad s. 249, og foreslår at paragrafen tas ut. Vi mener også at det blir feil i 6. ledd å skrive at nasjonale hensyn skal tilpasses lokale forhold. Vi mener setningen bør tas ut, ev. skrives om i retning av at nasjonale mål og retningslinjer legges til grunn og følges opp i planleggingen.

§ 1-9 Konsekvensutredning

Implementering av konsekvensutredning i plan var gjenstand for høring tidligere i høst, det vises kommentarene i vår høringsuttalelse av 16.09.03.

Styrking av planprosess

Utvalget foreslår en rekke elementer som skal styrke planprosessen, særlig i tidlig fase. Hovedelementer som foreslås er:

- § 1-8 planbeskrivelse og planprogram
- § 2-5 regionalt planforum
- § 8-3 planstrategi
- § 9-3 samfunnsdel med arealstrategi

Vi er enige i at politikerne og parter i planprosessene bør bidra på en bedre måte i tidlig fase, og ser klare fordeler i å gjøre politikerne mer "planbevisste". Vi stiller likevel spørsmål om for mange ressurskrevende "skal-elementer" også kan svekke det kommunale handlingsrommet, og i stedet medføre at planleggingen blir for stiv og lite fleksibel. Vi anbefaler derfor alternativt at det vurderes å lage en prosessveileder til den nye loven, med en "verktøykasse" med redskaper for gode strategier og prosesser. Det vil gjøre loven enklere, og kanskje sikre at de som ikke trenger kjøre omstendelige prosesser ikke setter i gang med det.

§ 2-4 Sametinget

Vi finner det positivt at man i forslaget presiserer at Sametinget anses som et statlig organ.

§ 4-1 Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging

Vi er enig i at statlige signaler knyttet til arealpolitikk, regional og kommunal planlegging fremover bør bli bedre samordnet, og at det bør bli enklere for kommunene og fylkene å forholde seg til staten. Vi slutter oss til forslaget, men er usikre på om det hensiktsmessig å lovfeste at slik politikk skal fremmes hvert 4. år.

Ivaretakelse av nasjonale sektorinteresser

Utvalget foreslår tre mulige grep for ivaretakelse av nasjonale sektorinteresser: Økt bruk av statlige planvirkemidler (planretningslinjer, planbestemmelser og statlig reguleringsplan), juridisk bindende fylkesdelplan for arealbruk og lengre bindingstid av kommuneplanens arealdel.

1. Statlige planretningslinjer og planbestemmelser, §§ 4-2 og 4-3

I en tid hvor det vektlegges at kommunene skal få mer myndighet, kan det oppfattes som et steg i feil retning at hver statlig sektormyndighet i større grad skal ta i bruk statlige planretningslinjer. Det kan medføre økt innbyrdes sektorkonkurransse fremfor samordning, og vi tror ikke økt bruk av generelle retningslinjer vil gjøre den kommunale planprosessen noe lettere. Dersom det skal lages flere retningslinjer bør de være mer geografisk og tematisk spisset.

Statlige planbestemmelser kan bidra til å sikre særlig viktige jordvern- og reindriftsarealer når regjeringen finner det nødvendig, selv om historien tilsier at det svært sjeldent vil bli tatt i bruk.

2. Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning, §§ 4-4 og 6-6

Vi mener at en planhjemmel for fylkesdelplan tilsvarende kommuneplan §§ 9-6 til 9-9 blir unødvendig detaljert. Denne hjemmel bør erstattes av en ny og enklere modell for fylkesdelplaner for arealbruk, med grovmaskede rammer partnerskapet skal bli enige om. Dette kan eksempelvis være i form av langsiktige utbyggingsgrenser.

Vi stiller oss negative til forslaget om å kunne gjøre fylkesdelplan juridisk bindende, i alle fall med den detaljeringsgrad som er foreslått. Det vil kunne medføre en betydelig begrensning av det kommunale handlingsrommet på arealplan, og kan bli oppfattet som lav tillit til kommunen som planmyndighet.

Vi mener likevel fylkesdelplanen kan utvikles videre som et retningsgivende verktøy for ivaretakelse av nasjonale og bredt forankrede regionale interesser, for eksempel kartfesting av større viktige områder for jordvern og reindriftsinteresser på tvers av kommunegrensene. Slike planer vil også kunne gi bedret forutsigbarhet i landbruksnæringen, særlig mht langsiktige investeringer. Fylkesdelplaner vil kunne være en viktig arena for partnerskapet kommune – fylkeskommune – regional stat – næringsliv, hvor partene kan bli enige om noen langsiktige grep.

3. Lengre bindingstid av kommuneplanens arealdel, §§ 4-4 og 9-10

Forslaget gir statlig sektormyndighet mulighet til å spille inn et krav om lengre bindingstid i planprosessen. Forslaget kan medføre at areal med viktige arealinteresser gis et mer langsiktig vern enn ved vanlig 4-års kommuneplanrullering. Det kan likevel virke prinsipielt galt at staten skal kunne bruke kommunens egen plan for å binde opp kommunen. Ut fra hensynet til kommunalt handlingsrom stiller vi oss skeptiske til dette forslaget.

§ 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

Reindriften er avhengig av gode naturlige grenser for å skille årstidsbeitene og reinbeitedistriktene fra hverandre. I og med at grensedragningen mellom reinbeitedistrikter er basert på "naturlige grenser" som kan holde ulike reinflokker fra hverandre, er det sjelden sammenfall mellom administrative grenser i reindriften og kommune- og fylkesgrensene. Vi er derfor positive til at det nå blir mulig å etablere plansamarbeid som kan løse planleggingsoppgavene for større områder under ett.

§ 9-7 Arealformål i arealdelen, 3. punkt, LRNF-område

Tilføyelsen av R vil gjøre reindriften mer synlig både for kommunene og andre interesser i forbindelse med disponeringen av kommunens arealer. Kommunene vil forhåpentlig ut fra lovteksten da lettere se sin forpliktelse overfor reindriften ved utarbeidelse av planer.

LRNF-formålet foreslås todelt. Første kategori lyder:

a) Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder til "gårdstilknyttet næringsvirksomhet" etter nærmere bestemmelser i planen.

Landbruksdepartementet finner det positivt at begrepet gårdstilpasset næringsvirksomhet foreslås å inngå i de "ordinære" LRNF-områdene. Vi tolker det slik at utvalget forsøker å tilrettelegge for at lovverket skal være bedre tilpasset fremtidige utfordringer i landbruket, hvor landbruksbasert næringsutvikling antas å få en økt betydning.

Vi mener imidlertid at ordet «nødvendige» bør tas ut fra lovutkastet. Bestemmelsen er etter departementets syn tilstrekkelig presis uten en slik ekstrabegrensning som vil kunne frata bestemmelsen den nødvendige fleksibilitet.

Det blir et viktig tolknings spørsmål hva som kan defineres som "gårdstilknyttet næringsvirksomhet". I motivene s. 302 brukes ordlyden

"...næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet." (...)

Dette gir rom for fortolkning. Her blir det viktig at Landbruksdepartementet sammen med Miljøverndepartementet drøfter hva som kan defineres av innholdet i begrepet "gårdstilknyttet næringsvirksomhet". Vi bør ha som mål å eksemplifisere dette i utkast til Ot. prp. og senere i veileder til kommuneplanens arealdel.

Andre kategori lyder:

b) Areal der spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging m.v. kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan.

Forslaget innebærer at det må foreligge definerte sektortillatelser i hver sak før byggetillatelse, alternativt at en tilføyer en kriteriebasert samtykkeordning (pkt. 3.8.1.7 s. 105). Vi vil sterkt anbefale at kriteriebasert samtykkeordning som skissert i motivene

fremheves i lovteksten pkt 3 bokstav b). Det må nettopp være et mål at områdene i kategori b) klareres i planprosessen, ved at sektormyndighetene tar stilling til hvilke kriterier som skal være oppfylt for å unngå å senere få mange enkeltsaker på høring. Eksempelvis kan landbruksmyndighetene sette et krav om at nye bygg og adkomstveger ikke skal legges på dyrka mark eller i viktige trekkleier for rein.

Kombinering av formål

Utvalget foreslår utvidet mulighet til å kombinere formål i kommuneplanens arealdel. Det foreslås bl.a. mulighet for å kombinere LRNF-formål med byggeområde (s. 104 pkt 3.8.1.7).

Vi stiller oss svært negative til dette forslaget. Det bør opprettholdes som et viktig prinsipp å holde et klart skille mellom LRNF-områdene og byggeområder. Vi er redd dette kan bli brukt taktisk slik at man utsetter avgjørelsen om omdisponering til byggeområde i en senere detaljplan eller områdeplan. Næringsutøvere i landbruket vil da stå overfor en uavklart plansituasjon i lengre tid, med lite forutsigbarhet for framtidig drift og investering. Det er også uklart i et slikt tilfelle hvilken stilling særlovene (for eksempel jordloven) vil komme i.

§§ 9-8 og 9-9 Hensynssoner i arealdelen

Av hensyn til bedre muligheter for å synliggjøre viktige regionale og nasjonale interesser i kommuneplanen stiller vi oss positive til forslaget. I forhold til departementets oppgaver tenker vi særlig på synliggjøring av nasjonalt viktige områder av hensyn til reindrift, jordvern og kulturlandskap.

Det vil imidlertid være viktig å unngå at sonering innebærer så utstrakte restriksjoner at det i sum medfører vesentlig negativ inntekts- og sysselsettingsmessig betydning for landbruksnæringen, uten at det utløser krav om områdeplan eller detaljplan jf § 9-9 pkt. 3) 2. ledd.

Vi vil påpeke viktigheten av å kjøre planprosess på lavere nivå enn kommuneplan når det gjelder å innføre restriksjoner for landbruksnæringen. Med områdeplan vil berørte næringsdrivende bli varslet om igangsetting av planlegging, kan bli invitert eller be om å få delta i drøftinger av problemstillinger innen bruk og vern. I motsetning til kommuneplan vil grunneiere på dette nivået også ha klagerett på det vedtak som fattes. Dette er viktige prinsipper for rettssikkerheten, og viktig for det lys loven som planleggingsverktøy havner i.

Landbruksdepartementet tilrår at vi fremover i samarbeid med Miljøverndepartementet tar en gjennomgang av denne problemstillingen. Herunder må det drøftes hvilke typer begrensninger som naturlig må heftes et plankrav til. Også utfallet av en slik drøfting bør synliggjøres i forarbeidene ved Ot. prp. arbeid og senere munne ut i veiledningsmateriell.

Krav om løsninger for energiforsyning

Temaet angår både bioenergi og mikro-/mini-/småkraft satsingen innen landbruket, hvor "flaskehalsene" p.t. er litt forskjellig. I § 9-9 Retningslinjer og bestemmelser til kommuneplanen, 3. ledd, foreslås denne ordlyden:

"I vedtak om arealdelen kan kommunen gi bestemmelser, herunder forbud eller påbud om, nærmere angitte løsninger for (...) energiforsyning".

Krav om energiløsning er også nevnt som mulig sonering i § 9-8, 3.ledd pkt. 2. Tilsvarende foreslås det at det i § 11-5 *bestemmelser i områdeplan* pkt.8 at *"det kan gis krav om bestemte energiløsninger, etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt."* Vi er positive til at nye hjemler til krav om energiløsninger lanseres, og er opptatt av at man i konkretiseringen av bestemmelsene utvikler retningslinjer som gir en smidig saksbehandling og praktisering.

§§ 13-1 til 16-2, "Særlige planleggingsoppgaver"

Utvalget har i lovforslaget trukket frem 4 planleggingsoppgaver (arealinteresser) de mener krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser:

1. Samordnet areal og transportplanlegging
2. Kystsonenplanlegging
3. Samordnet vannplanlegging
4. Markaområder omkring byer og tettsteder

Vi vil repetere vårt syn om at planloven som prosesslov ikke bør fremheve særlige arealinteresser. Forslaget kan oppfattes slik at de nevnte interesser skal veie tyngre enn andre.

Vi foreslår derfor at innholdet i §§ 13-1 til 16-2 flyttes til lovmotivene. Nasjonale styringssignalene innenfor temaene bør kunne gis i tilstrekkelig grad i foreslåtte § 4-1 *Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging*, i tillegg til fylkesplanprosesser, tildelingsbrev o.a. styringsmekanismer som foreligger også i dag.

§ 19-1 Dispensasjon

Dagens §7 foreslås opprettholdt med noen justeringer (motivene s. 342). I tillegg foreslås dispensasjon fra byggeforbud, plan og plankrav særskilt omtalt i en ny §19-1. Et forenklinggrep som å samle dispensasjon inn under en paragraf bør her vurderes.

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Det er flertallets hovedsyn at det ligger en betydelig forenklingmulighet ved å la planer etter plan- og bygningsloven samtidig oppfylle krav om plan og tillatelse i enkeltsaker etter særlovgiving:

"Systemet vil kunne forenkles vesentlig ved at saksbehandlingsregler og ordninger etter særlover kan fjernes og erstattes av et felles beslutningssystem etter pbl" (s.67)

I Kap. 20 foreslås endringer i lov om vassdrag, naturvern, motorferdsel, reindrift, kulturminner, forurensning, vilt, fisk, energi, luftfart, vannressurs og havbeite.

Innenfor departementets ansvarsområde ligger reindriftsloven §8a. Reindriftsloven er under revisjon, og Reindriftslovutvalget har foreslått endringer i distriktsplanbestemmelsen. På den bakgrunn finner ikke Landbruksdepartementet det naturlig eller hensiktsmessig å foreslå

endringer i § 8a gjennom planprosessen. Vi vil imidlertid vurdere Planlovutvalgets forslag og intensjonene i arbeidet med reindriftslovproposisjonen.

Landbruksdepartementet vil for øvrig i nærmeste fremtid ta en gjennomgang av landbrukslovgivningen i et eget ”jussprosjekt”, og vil i den forbindelse se på koblings- og forenklingsmuligheter mot plan- og bygningsloven.

Jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – ”urbant jordskifte”

Landbruksdepartementet nedsatte i januar 2002, etter forslag fra Planlovutvalget, en arbeidsgruppe som har vurdert mulige lovregler som åpner for bruk av jordskifte eller jordskifteliknende virkemidler i byer og tettsteder (motivene s.78). Rapporten ble fremlagt i april 2003.

Ut fra målsettingen om god arealutnyttelse, herunder tiltak som fortetting, fornying og omforming, ser vi klart behovet for bedre virkemidler knyttet til felles privat planlegging og gjennomføring av detaljplaner. Rapporten inneholder konkrete forslag til lovtekst både i plan- og bygningsloven og jordskifteloven. Temaet kan få økt aktualitet med utvalgets forslag til nytt arealformål i § 9-7 pkt 2, ”areal for omforming og fornyelse”.

Arbeidsgruppen har i vesentlige deler av rapporten delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet har også til dels ulikt syn på en del spørsmål. Høringsfrist for rapporten er satt til 01.12.03. Landbruksdepartementet vil gjennomgå uttalelsene, og starter arbeidet med Ot.prp. i januar 2004.

Oppfølging med Miljøverndepartementet

Landbruksdepartementet viser til departementsrådsmøte med Miljøverndepartementet 2.oktober d.å. hvor det ble avtalt at departementene skulle ha kontakt om viktige avklaringer og drøftingspunkt før utkast til St. prp om ny planlov er ferdig utarbeidet. Vi ser behov for drøfting av særlig følgende punkt:

- LRNF-områdene:
Fortolke begrepene landbruk og gårdstilknyttet næringsvirksomhet, og definere hva som kan aksepteres i LRNF kategori a), herunder for eksempel fremtidig bruk av eksisterende landbruksbebyggelse.
- Hensynssoner:
Definere ”vesentlige begrensninger på i gangværende virksomhet”, og derav hvilke type restriksjoner som vil utløse krav om områdeplan eller detaljplan

Vi anser plan- og bygningsloven som svært viktig for kommunene fremover, og vil prioritere også oppfølgingsarbeidet. Vi ser som påpekt ovenfor et behov for å eksemplifisere en rekke forhold i nærmeste fremtid, og mener dette bør kunne ut i en ny veileder til hjelp i kommunens store utfordringer med planlegging.

Vi ser frem til et videre godt samarbeid med Miljøverndepartementet om denne saken.

Med hilsen



Oluf Aalde
ekspedisjonssjef

Bente Meinert
Bente Meinert
avdelingsdirektør