



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

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

I. Fylkesmannens oppsummering

Fylkesmannen vil særlig trekke frem følgende forhold:

- positivt at samfunnssikkerhet blir mer synliggjort i loven
- helseaspektet med særlig vekt på helsefremmende og sykdoms-/skadeforebyggende forhold må tydeliggjøres i loven, samt videreføres fra formålsbestemmelsen til de øvrige lovbestemmelsene
- planprogram innføres
- langsiktig arealstrategi skal utarbeides for kommuneplan
- gjennomgående arealformål for alle plantyper
- hensynssoner innføres
- fylkesdelplan med bindende arealbruk innføres
- det bør ikke innføres 5 års frist for gjennomføring av detaljplaner
- utbyggingsavtaler må sees i sammenheng med bygningslovutvalgets forslag
- lovteksten må gjøres mindre omfattende

II. Fylkesmannens kommentarer til utvalgte tema og forslag til lovtekst

Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse (kap. 1, 9 og 11)

Tema er omtalt i formålsbestemmelsen, hensynssoner i arealdelen, og områdeplan.

Samfunnssikkerhet er nå i større grad tatt inn plan- og bygningsloven, og fylkesmannen er fornøyd med det.

Vi har ingen merknader til forslaget til lovtekst for dette saksområdet. Krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser synes godt ivaretatt.

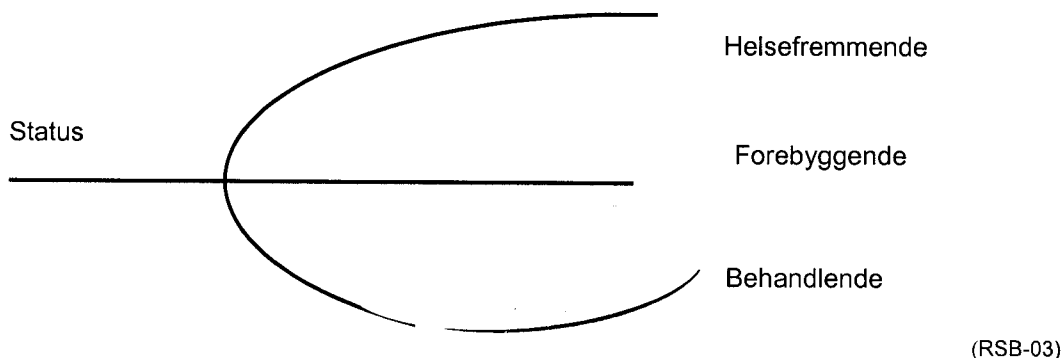
Helsemessige forhold (kap. 1 og 4)

Fylkesmannen i Buskerud finner det positivt at helseaspektet ønskes innbefattet i forslaget til revidert lov. Det uttales konkret i utredningen at hensynet til folkehelse skal inngå i plan- og beslutningsprosesser, samt at det skal fokuseres på helseaspektet i konsekvensutredninger. Vi har imidlertid merket oss at intensjonen med å ivareta helsemessige forhold i liten grad

gjenfinnes i forslagene til lovtekst. For å få fokus på og bevisstgjøring om at ny plan- og bygningslov også skal ivareta de helsemessige forhold, er det behov for at lovteksten uttrykkelig fremhever dette.

Fylkesmannen vil peke på at begrepet ”helsetjenester” ofte forbindes med de utøvende virksomheter som forestår utredning og diagnostikk, samt behandling av oppstått sykdom eller skade. I plansammenheng er det imidlertid aktuelt å fokusere på de forebyggende og helsefremmende forhold og mulige tiltak, som kan få positive konsekvenser både på kort sikt, men fremfor alt også i et noe mer langsiktig perspektiv. Skal folkehelsen søkes sikret må også andre samfunnssektorer enn helsetjenesten involveres og ta ansvar. Helhetlig planlegning er av avgjørende betydning for befolkningens helse.

Det er på denne bakgrunn ønskelig med en klarere presisering av kommunens ansvar for behandlende, og spesielt i denne sammenheng for forebyggende og helsefremmende tiltak. Forholdet mellom disse forskjellige hovedfunksjoner kan enkelt fremstilles visuelt:



Status: Helsetilstand til et enkeltindivid eller en befolkning, f.eks. i en kommune.

Behandlende helsetjenester: Etter skade eller sykdom gis behandling for å gjenvinne helsenivået. Angivelse av plikter og ansvar fremgår bl.a. av kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, smittevernloven og loven om helsemessig og sosial beredskap.

Forebyggende helsetjenester: Forhindre at man påføres skade eller sykdom (som helsestasjons- og skolehelsetjeneste, miljørettet helsevern). Plikter og ansvar fremgår i dag særlig av

- kommunehelsetjenesteloven, men også i
- næringsmiddelavgivningen, drikkevannforskriften osv

Helsefremmend tiltak/tjenester: Bidra til bedring av helsetilstanden. Bestemmelser om dette fremgår i dag særlig av

- kommunehelsetjenesteloven (som miljørettet helsevern), men like meget i
- plan- og bygningsloven,
- samt også i skolelovgiving, og innen kultursektor, mv.

For å bidra til å sikre et kort- og et mer langsiktig helseaspekt i en befolkning, forutsettes en videreføring og styrking av den intensjon som er gitt i dagens kommunehelsetjenestelov, der det bl.a. heter at kommunen ved sin helsetjeneste skal fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, samt søke å forebygge - - - sykdom, skade eller lyte.

Kommunen skal spre opplysning om og øke interessen for hva den enkelte selv og allmennheten kan gjøre for å fremme sin egen trivsel og sunnhet og folkehelsen (§1-2).

Videre skal kommunen - - til enhver tid ha oversikt over helsetilstanden i kommunen og de faktorer som kan virke inn på denne (§ 1-4). Dette er også presisert i lovens kapittel om miljørettet helsevern, som defineres som de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer (§ 4a-1).

Fylkesmannen finner, basert på det ovenstående, at hensynet til helse er hensiktsmessig ivaretatt i lovforslagets formålsparagraf (§ 1-1). Det helsefremmende og forebyggende aspekt i planleggingen synes imidlertid i mindre grad videreført, som f.eks. i lovforslagets § 1-4 der kun de mer tradisjonelle samfunnssektorer i plansammenheng nevnes spesielt. På sammen måte er det grunn til å nevne § 1-9 der det på tradisjonell måte nevnes virkinger for miljø og naturressurser. Ønskes helseaspektet integrert i den nye loven, vil det være naturlig også å nevne virkning på helsefremmende og sykdoms-/skadeforebyggende konsekvenser direkte i lovens ordlyd.

Tilsvarende fokusering som i §§ 1-4 og 1-9 gjentas i § 4-2 om statlige planretningslinjer. Fylkesmannen finner at det ut fra lovutkastets intensjon og et samfunnsperspektiv burde hete f.eks. "Kongen kan stille opp mål og rammer og gi planretningslinjer for den *helsemessige*, fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen - - "

Som et annen eksempel på behov for konsistens hva angår å inkorporere helseaspektet og helsetjenestene i den nye loven, nevnes forslaget til § 9-7 som angir en rekke samfunnssektorer som offentlig- og privat tjenesteyting, sammen med kjøpesentre mv og samferdsel. Med et slik detaljeringsnivå synes det naturlig og nødvendig også å nevne helse.

Sammendrag helseaspekt:

Fylkesmannen i Buskerud finner det hensiktsmessig og nødvendig at helseaspektet, med særlig vekt på helsefremmende og sykdoms-/skadeforebyggende forhold blir utvetydig innkorporert i den nye loven. Man har merket seg at helseaspektet i liten grad er videreført fra formålsparagrafen til de øvrige konkrete bestemmelser i loven. Det er behov for at omtale av helsemessige forhold konkret inntas i lovteksten i en rekke av lovutkastets bestemmelser.

Barn og unge (kap. 1)

Det er foreslått at rikspolitiske retningslinjer for barn og unge skal revideres og gjøres med forpliktende på enkelte områder. I denne forbindelse vil vi foreslå at det i retningslinjene i større grad blir tydeliggjort hva som anses som tilstrekkelige lekearealer. Vi ser behov for en oversiktlig definisjon og presentasjon av offentlige anbefalinger for lekearealer, bl.a. størrelse på og avstand til ulike typer lekearealer. Dette kan evt. gjøres i eget vedlegg til retningslinjene. I dag foreligger det anbefalinger og krav til lekearealer fra en rekke ulike kilder, og det er ikke alltid samsvar mellom disse.

Energi (kap. 9 og 11)

Vi ser positivt på forslaget om å innføre en hjemmel i plan- og bygningsloven til å stille krav om konkrete energiløsninger, både gjennom hensynssoner i arealdelen og gjennom bestemmelser til områdeplan. Forslaget åpner for at det kan stilles krav om infrastruktur for vannbåren varme i områder som skal bebygges og om installasjon av anlegg for distribusjon av varmt vann i nye bygninger. Sammen med muligheten for å pålegge tilknytningsplikt til

fjern- eller nærvarmeanlegg vil dette gi kommunen et viktig juridisk grunnlag for å styre energibruken i en mer miljøvennlig retning. Dette er ikke mulig gjennom dagens lovgivning.

Statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser (kap.4)

Rikspolitiske bestemmelse og rikspolitiske retningslinjer erstattes av statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser.

Fylkesmannen i Buskerud støtter utvalgets videreføring og klargjøring av disse retningslinjene. Det er positivt at retningslinjene også skal gjelde for vedtak etter annet lovverk som retningslinjen har betydning for. Vi har spesielt merket oss at statlige planretningslinjer i hovedsak skal følge forvaltningslovens bestemmelser om utarbeidelse av forskrifter.

Fylkesmannen støtter også utvalgets videreføring av ordningen med statlige bestemmelser (jf. dagens § 17-1 annet ledd) for å kunne ivareta nasjonale og viktige regionale interesser gjennom et midlertidig forbud og med tilføysene om at de skal kunne gjelde for hele landet og at tiltak i strid med SPB kun skal kunne iverksettes gjennom planer etter pbl.

Planstrategi og planprogram (kap. 5 og 8)

Vi støtter forslaget om planstrategi og utarbeidelse av planprogram både for regional og kommunal planlegging. Det vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, større politisk deltakelse og bedre politisk forankring.

Forslaget om utarbeidelse av planprogram innen 1 år etter konstituering av kommunestyre/fylkesting, er bra. Det vil gi både de folkevalgte og administrasjonen oversikt for den totale plansituasjon og bidra til større engasjement når det gjelder behov/ønske om endring av eksisterende planer og utarbeidelse av nye planer. Vi ser imidlertid at det vil kreve en del ressurser å gjennomføre dette. Det forventes at sektormyndighetene tar stilling til utredningsbehovet gjennom uttalelsen til planprogrammet, noe som vil trekke fylkesmannens fagavdelinger tidligere inn i prosessene enn etter dagens lov.

Regional planlegging (kap. 5 og 6)

Vi imøteser forslaget om at det ikke lenger skal være obligatorisk å utarbeide fylkesplaner hvert 4. år. Når det åpnes for en mer fleksibel løsning basert på utarbeidelse av planer som regionen selv ønsker/ser behov for, vil det forhåpentligvis engasjere kommunene i større grad enn ved utarbeidelse av fylkesplan.

Regional planlegging skal skje på bakgrunn av en regional planstrategi. Det vil være gunstig med en gjennomgang for å legge grunnlag for målrettet og fleksibel bruk av fylkesplan, fylkesdelplaner for bestemte sektorer eller geografiske områder, og interkommunale planer. Kommunens rolle i fylkesplanlegging skal styrkes, og statens medvirkning skal gjøres mer forpliktende gjennom utvikling av regionalt partnerskap.

Det er uttalt at regional planlegging bør bli en arena for dialog mellom sentrale og regionale myndigheter, der regjeringen får tilbakemelding på sine forventninger til regionen (fylket) og hvor regionen (fylket) får drøftet sine forventninger/krav til staten. En slik vekselvirkning med gjensidig påvirkning vil helt klart være en målsetting som krever at alle aktørene legger ned et betydelig arbeid i sin region.

Godkjent fylkesplan skal forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom de ulike partene i det regionale fellesskapet og sentrale myndigheter. Vi har også merket oss at godkjent fylkesplan kan være et grunnlag for tildelingsbrev til regionale statsetater.

Fylkesdelplan med bindende arealbruk (§ 6-6)

Kommunen er planleggingsmyndighet og vedtar arealbruk for sitt område. Dersom det fremmes innsigelse til kommunens planer og mekling ikke fører fram, avgjøres arealbruken av Miljøverndepartementet.

Forslaget om utarbeidelse av fylkesdelplan med bindende arealbruk ”bryter” med prinsippet om at kommunen vedtar arealbruk for sitt område. Fylkesdelplanen skal vedtas av fylkestinget og deretter legges fram for regjeringen for godkjenning. Ved godkjenningen kan regjeringen etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser.

Fylkesmannen ser imidlertid at det i enkelte tilfeller er hensiktsmessig og nødvendig at arealbruken gjennom fylkesdelplan kan fastsettes med juridisk virkning på tvers av kommunegrensene. En bindende arealdel vil ha store fordeler når det gjelder senere praktiseringer av en geografisk fylkesdelplan. Vi har eksempler på at det ved denne type planer ofte oppstår tolkninger og uklarheter når fylkesdelplaner kun er retningsgivende, samtidig som det er knyttet kart til planen der områder framstilles slik som i kommuneplanens arealdel. Vi støtter forslaget om at det kan utarbeides fylkesdelplan med bindende arealdel.

Interkommunalt plansamarbeid (kap. 7)

Forslaget om interkommunalt plansamarbeid er nytt og inneholder detaljerte bestemmelser som beskriver hvordan slik plansamarbeid skal gjennomføres, om forholdet til fylkesdelplan, hva som skjer ved uenighet m.v.

Departementet kan pålegge den enkelte kommune fortsatt å delta i samarbeidet og treffe vedtak om at planarbeidet skal videreføres som fylkesplanlegging. Videre kan departementet pålegge slik plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. Når departementet gis myndighet til å beslutte at det interkommunale samarbeidet skal videreføres som en fylkesdelplan, vil det være et sterkere press på kommunene om å komme fram til felles løsninger etter reglene om interkommunalt plansamarbeid hvor hvert kommunestyret treffer endelig planvedtak for sitt område. Vi er litt usikre på hvordan de to alternative plansystemene fylkesdelplan og interkommunalt plansamarbeid vil fungere i praksis.

Kommuneplan (kap. 8, 9 og 10)

Vi ser forslaget om langsiktig arealstrategi som del av kommuneplanens samfunnsdel, som et meget godt tiltak. Gjennom arbeidet med kommuneplanens arealdel forsvinner diskusjonen om strategier og utbyggingsretning. Det er et viktig poeng å få en egen diskusjon om dette både for kommunens politikere og sektormyndigheter.

Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel (§ 9-10)

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å fastsette at nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves uten etter samtykke fra departementet. Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for lengre sikring av enkelte verdier og interesser, som ikke bør være gjenstand for kommunal prøving hvert 4. år. Fylkesmannen er positiv til at det her gis mulighet for at visse deler av kommuneplanen

kan arealdel kan gis lengre bindingstid. Det vil som påpekt av utvalget være områder som det er knyttet viktige interesser til og at det da er viktig at det gis større forutsigbarhet for disse områdene.

Områdeplaner (kap.11)

Områdeplanene skal erstatte dagens kommunedelplaner for arealbruk og større reguleringsplaner. Planene får stort sett samme rettsvirkning som reguleringsplaner og vil føre til omfattende behandlingsregler. Vi har stor forståelse for at dette systemet kan bli for omfattende for alle planer og råder utvalget til å se nærmere på dette.

Formål og hovedelementer (§ 11-1)

Vedr. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet

Forslaget åpner for at det gjennom bestemmelser til områdeplanen kan fastsettes krav til miljøkvalitet og forurensning. Det må komme tydelig frem hvor hvor slike vedtak hjemles. Innarbeiding av miljøkvalitetskrav vil stille store krav til planutarbeidelsen ved at fokuset også rettes mot andre krav til miljøkvalitet enn fysisk utforming. Samtidig vil det være en styrke at planen kan ta opp i seg andre miljøforhold, og en kan unngå parallelle behandlinger. Vi finner det derfor riktig å åpne for en slik mulighet gjennom plan- og bygningsloven. Ut fra økt delegasjon til kommunene av saker etter forurensningsloven, antar vi at behovet for å kunne fastsette slike krav i tilknytning til plankommunen vil øke fremover.

Rettsvirkning av detaljplan (§12-2)

I henhold til lovforslaget vil detaljplan ha samme rettsvirkning som områdeplan. Planen vil altså være bindende for fremtidig arealbruk . Nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk må ikke være i strid med detaljplanen.

For detaljplanen foreslås det imidlertid å innføre en 5-års grense for igangsetting av gjennomføring av detaljplan. Dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke er satt i gang innen fem år, kan det ikke gis byggetillatelse uten at det først fattes nytt planvedtak.

Fylkesmannen ser at det kan være et problem at planer opprettholdes/videreføres som rettslig bindende selv om det aktuelle utbyggingsprosjektet er blitt uaktuelt. Det er dessuten et stort problem for kommunen at tidligere vedtatte planer er avhengig av et opphevelsesvedtak for å miste sin rettslige kraft. Fylkesmannen ber om at det heller vurderes om reglene kan endres på dette punktet slik at ny plan automatisk opphever eldre plan.

Lovtekstens innhold reiser dessuten etter fylkesmannens vurdering ulike problemstillinger. Hva menes med uttrykket "bygge- og anleggstiltak" og innebærer det at hvert enkelt slikt tiltak som planen hjemler må være igangsatt innen 5 års fristen. Utbyggingen innenfor et område kan strekke seg over en lengre periode. Det kan syntes som en urimelig konsekvens av denne bestemmelsen at det vil utløse nytt plankrav for et mindre byggetiltak som er hjemlet i planen, men som det ikke aktuelt å oppføre før på et senere tidspunkt (for eksempel oppføring av en garasje i et byggeområde for boliger). Det er også uklart for fylkesmannen hvordan man skal styre senere ønsker om utbygging i områdene; for eksempel påbygg, garasje etc. Vil området da bli å anse som uregulert?

Arealformål i kommuneplanens arealdel og områdeplan (§§ 9-7 og 11-3)

I gjeldende plan- og bygningslov er den enkelte plantype avgjørende for hvilke arealformål områdene kan avsettes til, slik at arealformålene til reguleringsplan er atskillig flere enn for

kommuneplanens arealdel. Planlovutvalgets forslag om gjennomgående arealformål vil bidra til et enklere og mer oversiktelig system.

Arealformål omforming og fornyelse er nytt. Det vil gjelde områder der det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. LNF-formålet er utvidet til å bli LRNF-formål.

For kommuneplanens arealdel vil det i tillegg være mulig å markere areal hvor gjeldende reguleringsplan, områdeplan eller detaljplan fortsatt skal gjelde. Det vil gi en mer korrekt fremstilling, også når det gjelder det kartmessig, i forhold til dagens ordning hvor det angis hvilke konkrete reguleringsplaner som skal gjelde foran ny vedtatt kommuneplan.

Arealer for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF-formål) (§ 9-7)

Gjeldende plan- og bygningsloven skiller mellom hvilke tiltak som skal kunne defineres som næringsvirksomhet tilknyttet landbruksdrift og hvilke forhold som faller utenfor og som derfor er forbudt i LNF-områdene.

I dagens lov er det tiltak og virksomhet som er ledd i såkalt "tradisjonell" landbruksmessig biologisk produksjon og annen stedbunden næring som er i samsvar med LNF-formålet. Annen virksomhet som turisme, handel og utleiehytter faller utenfor. Planlovutvalget har foreslått at det i en eventuell ny lov skal åpnes for at også annen "gårdstilknyttet næringsvirksomhet" kan tillates i LRNF-områdene. Det vil være kommunen selv, som innenfor rammene av begrepet "gårdstilknyttet næringsvirksomhet" definerer hvilke typer virksomhet som skal være i tråd med arealformålet. Kommune kan også nyansere bestemmelsene for ulike deler av formålet. Dersom det ikke gis slike bestemmelser, vil "gårdstilknyttet næringsvirksomhet" ikke være tillatt.

Fylkesmannen mener utvalgets forslag imøtekommer den betydelige omstillingen som landbruket står ovenfor i tiden fremover. Økt internasjonalt press for mer frihandel og forbrukernes ønske om kvalitet og lavere matpriser fører til behov for ytterligere effektivisering og nye inntektsmuligheter for den enkelte gårdbruker. Forslaget vil etter vår mening være et hensiktsmessig virkemiddel til å utvikle landbruksnæringen i tråd med de nye utfordringene. Forslaget er også i samsvar med Landbruksdepartementets prosjekt Landbruk Pluss som har til hovedmål å utarbeide nye strategier i landbrukspolitikken med vekt på en forsterket nærings- og eiendomspolitikk. Fylkesmannen mener samtidig at det er viktig å ha fokus på at arealformålet også skal ivareta hensynet til tradisjonell næringsutøvelse, til jordvernet og til viktige natur-, friluft- og kulturlandskapsinteresser. Selv om det vil ligge klare begrensinger i omfanget av avledet næringsvirksomhet som kan tillates, finner fylkesmannen grunn til å understreke at forslaget her i stor grad overlater til kommunen å ta ansvar for å ivareta viktige nasjonale interesser.

Dersom landbruksbegrepet skal utvides for LRNF-områdene, betinger dette at kommunene må foreta en grundig vurdering av hvilke arealer slik virksomhet kan tillates og hvor dette *ikke* er ønskelig, for eksempel ut fra viktige natur- og friluftinteresser. Kommuner som innfører bestemmelser om gårdstilknyttet næringsutvikling, må med dette også gis muligheter til å kun innføre bestemmelsene for bestemte LRNF-områder, evt. kunne unnta konkrete områder gjennom hensynssoner.

Vedr. spredt bebyggelse i LRNF-områder

Forslaget åpner for å tillate spredt utbygging gjennom enkeltsaksbehandling, der det er angitt i planen. Bestemmelsen angir også en mulighet for å stille krav om utarbeidelse av detaljplan. Når det gjelder behandling av enkeltsaker, sies det at det normalt skal gis byggetillatelse dersom sektormyndighetene ikke har innvendinger. Dette vil i så fall betinge at sektormyndighetene får oversendt byggesakene på høring, noe som i dag kun gjøres med dispensasjonssaker. Vi finner derfor at høringsforslaget er noe uklart mht. saksbehandlingen på dette området. Vi støtter utvalgets forslag om at det er behov for å utarbeide en forskrift for dette.

Hensynssoner (§§ 9-8, 11-4 og 12-3)

Fylkesmannen mener forslaget om innføring av hensynssoner i all hovedsak er positivt. Selv om vi ser at forslaget byr på store utfordringer, blant annet i forhold til samordning av regelverk, mener vi hensynssonene vil kunne fungere etter intensjonen. Fylkesmannen mener det er bra at det kan knyttes entydige og forpliktende bestemmelser til hensynssonene uavhengig av arealformål.

Utarbeidelse av bestemmelser tilknyttet vern i hensynssoner i arealdelen, vil betinge klare føringer på hvor langt en kommune kan gå uten at det må kreves utarbeidet områdeplan eller detaljplan. Det bør foretas en nærmere utdyping av hvordan en skal definere en vesentlig betydning for igangværende virksomhet eller vesentlig innskrenkning i rådigheten.

Fylkesmannen vil også påpeke at en eventuell innføring av hensynssoner med tilknyttede bestemmelser som legger så omfattende restriksjoner på aktive skogbruksarealer at det hindrer tradisjonell drift og utnytting, må forutsette en forsvarlig forutgående behandling basert på faglige vurderinger og dokumentasjon. Slike bestemmelser bør i alle tilfeller henvises til områdeplan eller detaljplan.

Gjennom innføring av hensynssoner gis kommunene en mulighet til å fastsette og sammenstille ulike bestemmelser som gjelder for et areal, også gjennom vedtak etter særlovgivningen. Etter vår oppfatning vil det være en fordel både for tiltakshavere og myndigheter at arealdelen gir et mer komplett bilde av hva som er gjeldende bestemmelser for arealene.

I likhet med planlovutvalgets medlemmer mener også fylkesmannen at dagens system med tidsbegrenset båndlegging av arealer i kommuneplanens arealdel, ikke er tilfredstillende. Planlovutvalget har forsøkt å løse dette ved å innføre gjennomgående arealformål på alle plannivåer med mulighet for å kombinere arealformål også i kommuneplanens arealdel, i tillegg til at de foreslåtte hensynssonene skal gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert arealdel av kommuneplanen. Fylkesmannen mener dette er grep som vil avhjelpe problemet med den rettslig uklare situasjonen som tidvis har oppstått ved at båndlegging har løpt ut uten at den nødvendige planoppfølging har skjedd.

Muligheten for fastsetting av soner med krav om felles planlegging for flere eiendommer anses som et viktig grep når det i konkrete områder er behov for å se arealbruken i sammenheng for å oppnå bedre og mer helhetlige løsninger. Dette vil også kunne gi grunnlag for en bedre fordeling av inntektene mellom grunneierne. I hytteområder kan for eksempel også de som bidrar med areal for turstier, skiløyper og rekreasjon friluftsliv få sin del av inntektene.

Det er forutsatt at hensynssonene skal vises på plankartene. Ut fra arealdelens målestokk vil det være vanskelig å synliggjøre en sone for støy/forurensning langs en trafikkert hovedvei.

Det bør derfor åpnes for at hensynssoner i slike tilfeller skal kunne fastsettes gjennom en entydig beskrivelse i planbestemmelsene.

Forbud mot bygging mv. i 100-metersbeltet i strandsonen (§ 1-13)

Dette nye forslaget skjerper dagens § 17-2 ved at det uklare vesentlighetskravet for endringer unntak for "tettbygd strøk" faller bort. Alle unntakene i dagens bestemmelse faller bort, ved at forbudet skal gjelde alle tiltak som går inn under rettsvirkning av planer. Område- eller detaljplaner kan imidlertid sette byggeforbudet til side, slik som i dagens lov. I tillegg kan det i arealdelen gis nærmere bestemmelser om oppføring av *nødvendige* bygninger, *mindre* anlegg mv. i 100-metersbeltet (jf. 3. ledd). Tilsvarende skal gjelde for FDP for arealbruk med særlig rettsvirkning. Fylkesmannen støtter i hovedsak det nye forslaget, men vil i tillegg foreslå at også mindretallets forslag til tilføyelse i andre ledd tas med: "I slike planer bør bygging i 100-metersbeltet så vidt mulig unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser." Vi stiller også spørsmål om den generelle unntaksregelen i 3. ledd med formuleringene "nødvendige" bygninger og "mindre" anlegg har den tydelighet som er nødvendig for å sikre de nasjonale interessene i 100-metersbeltet. For at statlige og regionale myndigheter skal kunne vurdere omfanget av slike tiltak og for å få slike saker på høring, bør i hovedsak alle tiltak omfattes av plan. Unntaksvis kan man fremme dispensasjonssøknad.

Ansvar for samlet planlegging i kystområdene (§ 14-1)

Fylkesmannen slutter seg til denne særskilte planleggingsoppgaven, som slår fast at både staten, fylkeskommunen og kommunene har felles ansvar for bærekraftig bruk og vern av naturressursene langs kysten og at alle interessene som er knyttet til denne sonen vurderes samlet og langsiktig.

Særlige planleggingsoppgaver (kap. 15 og 16)

Samordnet vannplanlegging og planlegging for større, sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder ("markaområder"): FM kan her gå inn som initiativtaker og koordinator. Vil kreve mer avklaring mhp. ansvarsforhold og økonomi.

Dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, samt fra lovens plankrav og fra planer (§ 19-1)

Lovforslaget viderefører forslaget til dispensasjonsbestemmelse som ble fremmet i NOU 2001:7. Bestemmelsen omhandler dispensasjon fra byggeforbudet i §1-13, plankrav og plan. Utvalget forutsetter at Bygningslovutvalget vurderer endring i nåværende lovs §7 for byggesaksdelen. Det kunne vært en fordel om dispensasjonsspørsmålet ble vurdert samlet for både plandelen og byggesaksdelen. Dessuten bør overskriften endres slik at dispensasjon fra plan kommer først.

I lovforslaget heter det at dispensasjon kan gis i "særlige tilfelle". Videre er det i annet ledd i bestemmelsen klargjort nærmere for når dispensasjon kan gis. Hensikten er en viss innstramming og klargjøring av dispensasjonsadgangen. Det kan reises spørsmål ved om uttrykket "særlige tilfelle" har ett annet innhold enn uttrykket "særlige grunner" i någjeldende lovtekst. Fylkesmannen er tvilsom til om endringen innebærer noen realitetsforskjell og det kan derfor syntes lite hensiktsmessig å innføre ett nytt begrep. Utrykket "særlige grunner" er etter hvert blitt grundig innarbeidet i praksis og det kan være fordelaktig å holde fast ved dette, i hvert fall hvis det er tenkt erstattet med et nytt udefinert begrep.

Det er viktig at samme begrep benyttes for alle typer dispensasjon og vi ber derfor om at samme begrep legges til grunn i bygningslovutvalgets forslag.

Når det gjelder annet ledds nærmere redegjørelse for når det kan gis dispensasjon vil det etter fylkesmannens vurdering kunne bidra til en synliggjøring av hvilke hensyn og avveininger som må foretas i den konkrete dispensasjonsvurderingen. Fylkesmannen anser derfor at bestemmelsen bidrar til å sette klarere rammer for når dispensasjon kan gis og hva som skal vurderes i den enkelte sak. Hva med midlertidig dispensasjon? Skal det også være mulig, slik som i dagens § 7?

Fylkesmannen i Buskerud erfarer en stor variasjon i bruk av dispensasjonsbestemmelsen, og i tolkning av "særlige grunner". Vi ser dette som særlig uheldig i områder som regnes for å ha nasjonale interesser, slik som strandsonen ved kysten. I bestemmelsens tredje ledd er det åpnet for at departementet kan beslutte å legge dispensasjonsmyndigheten til statlig eller fylkeskommunal myndighet og fylkesmannen er positiv til at det åpnes for en slik mulighet.

Det er derfor ønskelig at det i henhold til denne paragrafen utarbeides en forskrift som åpner for å tillegge dispensasjonsmyndigheten for tiltak og planer i 100-metersbeltet til fylkesmannen.

Endring i andre lover (§ 20-2)

Fylkesmannen ser det som positivt at koblingen mellom plan- og bygningsloven og særlovene forsterkes og tydeliggjøres, derav at tillatelse til tiltak etter særlover ikke kan tillates dersom de er i strid med plan vedtatt av plan- og bygningsloven.

Særlig om landbruksveier

Bygging av landbruksveier er i dag unntatt fra byggesaksbehandlingen i plan- og bygningsloven. Behandlingen av søknader om bygging av slike veier skjer etter forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier som har hjemmel i skogbruksloven og jordloven. Slik fylkesmannen forstår Planlovutvalgets forslag, ønskes ikke dette systemet videreført. Vi viser til at utvalget ikke har foreslått særskilte regler om skogsvegbygging, men henviser til kravet om områdeplan eller detaljplan for større tiltak, og til muligheten for å gi bestemmelser om tiltak i LRNF- arealene etter § 9-9 fjerde ledd nr. 3.

Når det gjelder PLUT – sitt forslag til prosess for behandling av landbruksveier, er fylkesmannen usikker. Fylkesmannen ser fordeler ved at større landbruksveier blir behandlet som plansak etter Plan- og bygningsloven, da dette sikrer en bredere prosess med større grad av offentlig høring og med mulighet for innsigelse. På den annen side kan det virke svært omfattende å kreve at også mindre landbruksveier skal måtte realiseres etter en plan etter Plan- og bygningsloven sine krav. For slike mindre anlegg synes dagens ordning med behandling etter forskrift med hjemmel i skogbruksloven å være god, da denne forskrift tar nødvendige hensyn samtidig som prosessen ikke er for omfattende.

Utbyggingsavtaler (kap.18)

Utbyggingsavtaler bør sees i sammenheng med bygningslovutvalgets forslag.

Med hilsen

Kirsti Koll Grøndahl
Kirsti Koll Grøndahl

Bente N. Fjell
Bente N. Fjell

Saksbehandler helseavdelingen: Ragnar Solbraa-Bay

Saksbehandlere miljøvern-avdelingen: Lise Økland og Jorunn Skram Trømborg

Saksbehandler landbruksavdelingen: Knut Westrum

Saksbehandlere beredskap-, justis- og kommunalavdelingen: Ingebjørg Haug, Svein Andersen
og Eli Kristin Nordsiden