

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330 Møtedato 11-12.12.03 Internnr. 237/2003

Kommune

Gnr./Bnr.

Saksbeh. Hanne Finstad

Eiend.navn

Planlovutvalgets andre delutredning, NOU 2003:14

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II -
høringsuttalelse fra Hedmark fylkeslandbruksstyre

Før behandling i Fylkeslandbruksstyret vedlegges:

- Oversendelsesbrev datert 20 mai 2003, fra Miljøverndepartementet med vedlagt NOU 2003:14
- Sammendrag av NOU 2003: 14 (Tidligere delt ut)
- Utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen) (Tidligere delt ut)
- Brev fra fylkesmannen datert 5. sept. 2003 – særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning
- Planlovutvalgets mandat
- Fylkeslandbruksstyrets uttalelse til NOU 2001: 7, planlovutvalgets første delutredning

Planlovutvalget og mandatet

Planlovutvalget ble opprettet av regjeringen 23. oktober 1998. Utvalget er bredt satt sammen av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljø. Utvalget har hatt en funksjonstid på fire år og har avlevert to utredninger.

Planlovutvalgets første delutredning, NOU 2001:7 ble lagt fram i januar 2001. Fylkeslandbruksstyret avga uttalelse til denne i møte 14-15.06.01. Denne uttalelsen samt planlovutvalgets mandat er vedlagt saken.

Fylkesmannens landbruksfaglige vurdering

Fylkesmannen vil innledningsvis nevne at fylkeslandbruksstyrene ikke er representert på lista over høringsinstanser, og vil bemerke at med et særlig ansvar for landbrukets arealressurser er fylkeslandbruksstyrene en viktig høringsinstans.

Våre merknader er i hovedsak ordnet etter samme kapittelinndeling som utredningen. Kapitteloverskriftene m.v. er gjengitt for de deler der vi har merknader.

Det signaliseres at det er sentralt for utvalget at en revidert plan – og bygningslov blir et hensiktsmessig verktøy for å bevare og utvikle landbruksnæringen, og sikre den de arealer som kreves for økonomisk drift og langsiktig vern av matjorden som grunnlag for matproduksjon.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330 Møtedato 11-12.12.03 Internnr. 237/2003

Fylkesmannen viser til utvalgets vurderinger i kap. 7.2.4 og mener det er av avgjørende viktighet at plan – og bygningsloven ivaretar landbruksnæringens behov både i areal – og næringsssammenheng.

Fylkesmannen vil videre innledningsvis bemerke at det legges opp til at plan – og bygningsloven med de virkemidler som er foreslått i større grad kan ta over arbeidet med verneplaner.

Fylkesmannen mener at noen av forslagene som er skissert kan få uheldige konsekvenser i forhold til næringsinteresser. Det må derfor stilles krav om konsekvensutredning der næringsinteresser blir synliggjort og vurdert, slik at det oppnås en balansert og helhetlig planprosess på dette området.

I forhold til lovens oppbygning mener Fylkesmannen at lovforslaget nå både er mer logisk oppbygd og bedre strukturert enn dagens lov.

2.1 Lovens formål

Fylkesmannen er tilfreds med at bærekraftig utvikling er inntatt i formålparagrafen. Fylkesmannen viser likevel til spørsmål fra 1. delutredning og ber utvalget vurdere om sikring av naturgrunnet for matproduksjon bør inntas i formålparagrafen siden så vidt mange formål er spesifikt nevnt.

2.2 Bedre samordning

Fylkesmannen støtter utvalget i behovet for bedre samordning, helhetstenkning og behov for et bedre planredskap for sektorer som har betydning for arealbruken.

Likevel ser fylkesmannen at det er behov for særlovene for å kunne ivareta viktige nasjonale interesseområder. Særlovene er nødvendige virkemidler for å kunne gjennomføre nasjonal landbrukspolitikk. Det skjer stor avgang av viktige landbruksarealer i plansammenheng fordi det skjer en avveining mellom landbruksinteresser og andre viktige samfunnsinteresser. Det er i dag ikke verktøy som er gode nok for å få gjennomslag for viktige nasjonale landbrukspolitiske målsettinger. Jordloven har en viktig funksjon for å ivareta ressursgrunnet for matproduksjon med driftsenheten som utgangspunkt.

2.2.4 Samordning av statlig politikk - En tydeligere stat

Fylkesmannen støtter vurderingene som gjøres i forhold til tydeligere og samordnede styringssignaler fra statlige myndigheter. Dagens regler om rikspolitiske bestemmelser foreslås videreført og styrket som statlig planbestemmelse. Det bør vurderes, med bakgrunn i tall som viser avgang av viktige landbruksarealer, utarbeidelse av en statlig planretningslinje for jordvern, se også avsnitt 5.

3 Kommunal planlegging (del IV i lovutkastet)

3.3.2 Verdier og retningslinjer

Med en målsetning om bærekraftig utvikling vil det gi sterke signaler også i forhold til jordvern.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330 Møtedato 11-12.12.03 Internnr. 237/2003

3.3.3 Planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning

Det vises til uttalelse fra fylkesmannen datert 5. sept. 2003.

3.4 Utvalgets forslag om kommunal planstrategi - kapittel 8 i lovutkastet

Fylkesmannen mener innføring av kommunal planstrategi kan være et godt virkemiddel for å avklare overordnede målsettinger og utfordringer i planperioden og for å avdekke hvor behovet for planlegging er størst. Statlige planretningslinjer forutsetter lagt til grunn for arbeidet.

Lovforslaget innfører flere ressurskrevende og krevende planprosesser på kommunalt nivå, som også vil kreve økt samhandling og deltakelse fra offentlige myndigheter. Dette vil føre til ressurskrevende prosesser, og innebærer etter fylkesmannens syn ingen forenkling av planleggingen. I forhold til kommunene kan dette bli en utfordring. Fylkesmannen forventer at systemet ikke innebærer en "overbyråkratisering", og at det legges opp til håndterbare prosesser.

3.5 Kommuneplan, kapittel 9 og 10 i lovutkastet

3.6.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Fylkesmannen slutter seg til utvalgets vurderinger om at landbruk vil være et viktig tema i kommuneplanens samfunnsdel som en del av planlegging for næringsutvikling. Fylkesmannen poengterer viktigheten av at landbruket som en viktig næringsaktør og arealforvalter synliggjøres i kommuneplanens samfunnsdel.

3.7.3 Nærmere om arealformål i arealdelen, jf, § 9-7

Fylkesmannen støtter utvalget i forslaget til nytt arealformål nevnt "omforming og fornyelse". Urbant jordskifte vil kunne være et viktig bidrag til arbeidet med fortetting og byfornyelse.

Det virker ryddig å innføre gjennomgående arealformål på alle plannivå, og det åpnes for å kombinere formål også på kommuneplannivå som alt. til båndlegging av områder.

3.7.4 Hensynssoner - § 9-8

Det er en stor utfordring å ta vare på de beste jordbruksområdene til jordbruksproduksjon, og i så måte kan hensynssoner være et virkemiddel. I store deler av landet er det likevel slik at utmarksrelaterte næringer, i skog og fjell, har stor betydning. I disse områdene må ressursene kunne utnyttes når det gjelder mulighetene for å drive næringsvirksomhet. Også tradisjonelle rettigheter som bla. utnyttelse av skog – og utmarksressurser må kunne utnyttes fullt ut. Tradisjonell næringsutøvelse, som bla. beitebruk er også viktig for å opprettholde kvalitetene i kulturlandskap og fjellområder.

Landbrukspolitikken går i større grad i retning av en næringsutvikling baser på lokalbaserte ressurser, noe som bidrar til økt mangfold innenfor landbruket. Ei utvikling innenfor landbruket basert på gårdens ressurser vil kunne være et viktig bidrag for å ivareta viktige miljø – og

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330

Møtedato 11-12.12.03

Internnr. 237/2003

kulturgoder, og derav opprettholde levende bygder. Det er derfor viktig å ikke legge begrensinger på utøvelse av lokalt landbruk og bruk av lokale ressurser.

Fylkesmannen mener det er viktig at de foreslåtte hensynssonene ikke vil legge urimelige begrensinger på utøvelse av næringsvirksomhet innenfor landbruket i disse områdene.

Det vil være stort behov for å tilrettelegge og samordne arealdokumentasjon for å skaffe godt nok beslutningsunderlag til å kunne fastsette bla. hensynssoner. Det må framskaffes dokumentasjon over aktuelle interesser og rettigheter i aktuelle områder. Det vil derfor kunne bli nye utfordringer i den kommunale planprosessen, både med hensyn til dataunderlag og kompetanse ved fastsettelse av hensynssoner.

3.7.5 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel

Fylkesmannen støtter mulighetene for å gi lengre bindingstid. Dette kan gi bedre forutsigbarhet og langsiktig forvaltning av arealressurser.

3.8.1 Spesielt om areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål (LRNF-områder)

Fylkesmannen støtter utvalget i at L(R)NF-kategorien bør beholdes samlet.

I de aller fleste områdene i Norge er det naturlig å utøve den flerbruken vi har i dag. Fylkesmannen mener det er viktig å videreføre flerbrukstradisjonen. Hensynet til næringsutøvelse er vesentlig i LRNF-områdene og det må ikke legges restriksjoner på områdene som gir urimelige begrensinger på utøvelse av næringsvirksomhet. Dette gjelder både utøvelse av tradisjonell landbruksdrift og utvikling av ny næringsvirksomhet i landbruket.

LNF-områdene foreslås inndelt i LRNF-a og LRNF-b områder. Begrepet gårdstilknyttet næringsvirksomhet erstatter dagens stedbunden næring i LRNF-områdene. Hva som kan inngå i begrepet gårdstilknyttet virksomhet er ikke definert og kan gi kommunene utfordringer når det gjelder å fastsette bestemmelser til de foreslåtte LRNF-områdene. Naturgitte forskjeller kan og bør gi store variasjoner og forskjell i prioriteringer mellom kommunene om hva som kan tilknyttes dette begrepet.

Her bør det være rom for forskjeller kommunene imellom ut fra naturgitte forhold og lokale variasjoner. Fylkesmannen mener derfor at det må utvises forsiktighet med å gi for faste føringer fra statlig hold, men at dette må avklares i prosessen omkring utarbeidelse av kommuneplanen i samarbeid med den enkelte kommune og regional og offentlig forvaltning.

Det ligger en stor utfordring i å ta vare på de beste jordbruksområdene til jordbruksproduksjon, og det må settes krav i forhold til at disse må få et strengt vern.

Arbeid med kommuneplanen og avklaring av bestemmelser til kommuneplanens LRNF-områder vil gi nye utfordringer for kommunene i planarbeidet. Spesielt vil det være helt avgjørende at landbrukskyndige er aktive med i prosessen med utforming av kommuneplanen og involveres tettere i dette arbeidet enn hva tilfellet i mange kommuner har vært til nå. Langsiktig forvaltning av landbrukets arealressurser, gjennom jordlov/skoglov, må fremdeles gjelde i disse områdene.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330

Møtedato 11-12.12.03

Internnr. 237/2003

3.8.1.5 Forslag til virkemidler knyttet til LRNF-områdene

Det vises også til punkt 3.8.1.

Begrepet "gårdstilknyttet næringsvirksomhet" brukes i LRNF-områdene.

Det offentlige bruker mye ressurser gjennom midler til bygdeutviklingstiltak avsatt i jordbruksavtalen (BU-midler). Midlene forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Midlene går til å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket ved å:

- a) Medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter (tiltak).
- b) Fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling.
- c) Stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket.

Det skal særlig satses på menneskelige og naturgitte ressurser knyttet til bygda og til landbruket. Tiltak for å skape strukturer og miljø for omstilling i bygdesamfunnene, og tiltak som fremmer innovasjon og nyskaping skal vektlegges. Det vises også til regjeringens egen satsing på landbruk pluss og det arbeidet som pågår i dette prosjektet.

I mange sammenhenger har plan- og bygningsloven vært et hinder for næringsutvikling på bygdene. Det kan skyldes bl.a. at det er gitt til dels motstridene politiske signaler fra sentrale myndigheter.

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

Se kommentar under 3.8.1.5 og 3.8.1.

Utviklingen innenfor landbruket og satsing på tilleggsnæringer tilsier at lovverket må følge med på utviklingen innenfor landbruksnæringa i større grad enn i dag. Dagens Plan – og bygningslov stiller krav om dispensasjon etter § 7, hvis virksomheten går utover tradisjonell landbrukstilknyttet virksomhet. Mange oppfatter kravet til "stedbunden næring" som for negativt og lite framtidsorientert.

Tilleggsnæringer er ment å skulle tilføre landbrukeiendommen nye inntektsmuligheter. Fylkesmannen mener det er viktig at slike virksomheter får en klar tilknytning til landbruksvirksomheten, og at virksomheten forblir en del av landbrukeiendommen og er med på å tilføre denne langsiktige ressurser.

Det vises også til drøfting under 3.8.1, der fylkesmannen presiserer at nye tiltak i LRNF-områdene ikke må gå ut over landbrukets arealressurser i områder som må få et strengt vern. Det vil derfor være behov for å utvikle bedre virkemidler for å ta vare på viktige landbruksareal.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330 Møtedato 11-12.12.03 Internnr. 237/2003

3.8.1.7 b) Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller detaljplan

Samme problemstillinger som ovenfor. Tiltakene må være så vidt avklarte at det kan skje en prinsipiell avklaring i forhold til sektormyndigheter på et såvidt overordnet plannivå som kommuneplan.

Den spredte utbyggingen skal kunne dekkes fullt ut etter nytt lovutkast med unntak av landbruk og kulturvern. Mye av landbrukets interesser vil derfor bli dekket av enkeltsaksbehandlingen. Det er likevel viktig at landbrukskompetanse i kommunen blir tatt aktivt med i utarbeidelse av områdeplan og detaljplan. Det skjer ofte at kommunens landbrukskompetanse ikke involveres i en planprosess før planen sendes på eksternt høring. For å sikre en effektiv planprosess, må disse delta i alle planprosesser fra forhåndskonferansen eller oppstartsmøtet. Dette vil være en oppfølging av målene i 3.3.1 om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning.

3.9.1 Områdeplan - fleksibel og mangesidig planform

Områdeplanen er en ny planform som erstatter dagens kommunedelplan for areal, men som kan utformes så detaljert at den kan brukes som et direkte grunnlag for et tiltak, uten detaljplan. Plantypen vil, i utgangspunktet, være et kommunalt ansvar. Områdeplanen er ment å skulle erstatte kommunedelplanen og grovmaskede reguleringsplaner som planform, og skal få reguleringsplanens styringsmuligheter.

Fylkesmannen mener det er viktig at planområdet får et avgrenset og håndterlig omfang, slik at prosessen med varsling av parter, klagemuligheter m.m ikke blir unødig uoversiktlig og komplisert med de ressursene mange kommuner i dag har til rådighet.

Planformen vil kunne få fram helheten og ivareta spesielle områder som trenger en helhetlig tilnærming.

4.2.2.4 Fylkesdelplan for arealbruk

Fylkesmannen mener primært at kommunene må ha førersetet i planlegginga. Det vil være svært viktig å forankre planprosessene og få diskusjonen ute i kommunene. Det har vist seg svært vanskelig å forankre fylkesplaner i kommunene. Det må utvises forsiktighet i forhold til bindende arealplan på regionalt nivå som kan virke overstyrende på kommunal planmyndighet, og som bryter med den forvaltningsrollen som fylkeskommunen er tillagt, jfr. Stortingsmelding 19. (2001 – 2002)

4.3 Interkommunalt plansamarbeid

Fylkesmannen støtter satsingen på interkommunalt plansamarbeid og at dette får et eget kapittel i forslaget til plan – og bygningslov. En styrking av inter-kommunalt samarbeid vil kunne være positivt både i forhold til utvikling av landbruket i næringssammenheng og i forhold til en helhetlig forvaltning av landbrukets arealressurser.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330

Møtedato 11-12.12.03

Internnr. 237/2003

5 Statlige virkemidler

Utvalget mener de statlige virkemidlene i all hovedsak bør bestå, men at det er behov for en viss forsterkning og tydeliggjøring. Målet er å skape riktig balanse mellom lokalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale hensyn. Det foreslås en plikt for regjeringen til å utarbeide en samordnet nasjonal politikk for kommunene hvert fjerde år. Slike nasjonale politikkføringer skal legges til grunn for, eller innpasses i planleggingen i fylkene og kommunene.

Fylkesmannen viser også til punkt 2.2.4, og mener det bør utarbeides nasjonale føringer som styrker jordvernet, dette med bakgrunn i tall som viser avgang av viktige landbruksarealer i plansammenheng. Utarbeidelse av statlig planretningslinje for jordvern bør kunne vurderes.

5.4 Innsigelse som statlig virkemiddel

Fylkesmannen vil understreke at innsigelse er ikke et virkemiddel som skal brukes ukritisk. Innsigelse skal ikke erstatte dialog og gode samarbeidsrelasjoner tidlig i prosessen. Det kan likevel oppstå situasjoner der det er nødvendig å ta innsigelse i bruk for å ivareta nasjonale interesser.

Fylkesmannen er enig i at det må gis tidligst mulig innspill i planprosessene slik at innsigelse unngås i størst mulig grad.

Utvalgets mindretall foreslår å begrense innsigelsesadgangen til et ferdig planforslag dersom det ikke er fremmet innsigelse på tidligst mulig stadium i planprosessen. Fylkesmannen vil påpeke at mye informasjon vil bli kjent først under utarbeidelse av planen. Slik sett kan ikke uttalelser til planprogrammet bli fullstendige, men basert på den kunnskapen som da er tilgjengelig. Det må være størst fokus på den offentlige høringen av selve planforslaget og tilstrekkelig tid avsatt til å sikre en forsvarlig behandling av dette

Fylkesmannen mener derfor at innsigelse som virkemiddel må kunne benyttes under den offentlige høringen av ferdig planforslag, selv om dette ikke skal bli noen sovepute for å delta i tidlig fase av planleggingsarbeidet. Fylkesmannen støtter derfor flertallet i utvalget på dette punktet,

7.2 Landbruk

7.2.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget mener at landbruk som næring har en viktig plass i den regionale og kommunale planleggingen.

Det signaliseres at det er sentralt for utvalget at en revidert plan – og bygningslov blir et hensiktsmessig verktøy for å bevare og utvikle landbruksnæringen, og sikre den de arealer som kreves for økonomisk drift og langsiktig vern av matjorden som grunnlag for matproduksjon. Fylkesmannen viser til utvalgets vurderinger i kap. 7.2.4 og mener det er av avgjørende viktighet at plan – og bygningsloven ivaretar landbruksnæringens behov både i areal – og næringsammenheng.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330

Møtedato 11-12.12.03

Internnr. 237/2003

I forhold til regjeringens satsing på landbruk pluss er det viktig med handlingsrom for tradisjonell og ny gårdstilknyttet virksomhet.

Det er derfor viktig at kommunens landbrukskompetanse blir tatt aktivt med i utarbeidelse av alle kommunale planer, jfr. merknader til bla. punkt 3.8.1.7.

7.19 Naturvern og biologisk mangfold

Utvalget går inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten. Videre mener utvalget at plan – og bygningsloven med de virkemidler som foreslås i større grad kan ivareta arbeidet med verneplaner.

Utvalget foreslår mulighet for rettslig bindende planer (områdeplan, detaljplan, fylkesdelplaner) med naturvern som hovedformål.

Fylkesmannen mener at forslagene som er skissert kan få uheldige konsekvenser i forhold til næringsinteresser. Det må derfor stilles krav om konsekvensutredning der næringsinteresser blir synliggjort og vurdert på samme måte som naturverninteresser. Det gjøres ikke rede for erstatningsmessige forhold, men dette må vurderes hvis det legges begrensinger på utøvelse av næring i aktuelle områder. Det bør vurderes hvor, og i hvilken grad bruk av plan – og bygningsloven er et hensiktsmessig verktøy for verneformål både i forhold til prosess, erstatningsmessige forhold, oversiktighet m.m.

I de aller fleste områdene i Norge er det naturlig å utøve den flerbruken vi har i dag.

7.6 Energi

Lokal energiproduksjon basert på landbrukets ressurser er et satsingsområde innen fornybar energi, noe som er viktig i framtidig energipolitikk. Lokal energipolitikk må i plansammenheng knyttes opp mot andre politikkområder, som næringspolitikk, arealpolitikk, (boligbygging, infrastruktur o.a.) og miljøpolitikk.

Fylkesmannen støtter at energihensynet må integreres i generell samfunnspolitikk. Dette er viktig for landbruksområdet.

9.1.2 Til Kapittel 2 Plan- og bygningsmyndighetene

Det bør settes krav om mulighet for medvirkning fra kommunal landbrukskompetanse ved utarbeidelse av kommuneplan, områdeplan og detaljplan (jfr kommentarene i 3.8.1.7b) og 7.2.4

9.5.4 Til Kapittel 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)

Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for planlegging for bruk og vern av større sammenhengende natur - og friluftsområder av nasjonal og regional betydning og større friluftsområder omkring byer og tettsteder (marka-områder) med sikte på å sikre natur – og friluftsverdiene i kombinasjon med annen virksomhet.

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2003/6330

Møtedato 11-12.12.03

Internnr. 237/2003

Det vises til at regionale arealplanformer og kommunale arealplanformer i lovforslaget kan benyttes etter behov, med de regler som skal gjelde for arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser.

Fylkesmannen mener det er viktig at landbruksinteressene trekkes med og synliggjøres for å oppnå en balansert og helhetlig planprosess på dette området.

Fylkesmannens forslag til vedtak:

Fylkeslandbruksstyret slutter seg til fylkesmannens landbruksfaglige vurdering

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

HEDMARK FYLKESLANDBRUKSSTYRE

Rett utskrift av møteboka:
Hedmark fylkeslandbruksstyre, Hamar, den 15.12.03.



Jon Jantli e.f.
juridisk konsulent

Går til: Miljøverndepartementet, Avd. for regional planlegging,
Postboks 8013 Dep., 0030 Oslo.