



...  
Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO  
...

## UTTALE TIL NOU 2001 – BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – PLANLOVUTVALGETS FØRSTE DELUTREDNING

Vi viser til ekspedisjon av 20.02.2001 der departementet ber om merknader til planlovutvalets første delutredning: NOU 2001:7 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven".

Planlovutvalets første delutredning er eit omfattande dokument. Det er mange ulike tema og problemstillingar som vert anten vurderte eller det vert gjeve framlegg til forbetringar. Fylkesmannen har difor vald å kommentera einskilde tema som dei ulike avdelingane ved embetet har synspunkt på ut frå erfaringar i arbeidet med saker etter plan- og bygningslova.

### Mandatet

Mandatet tar utgangspunkt i at plan- og bygningsloven fungerer etter hovudhensikten, og at lovens hovudstruktur og bærande prinsipp står fast. Spørsmålet er om loven kan betrast til å ivareta viktige samfunnsinteresser som sikring av ei bærekraftig utvikling, inkludert vern av biologisk mangfald, berekraftig byutvikling og miljøvenleg energibruk.

Omsyn som betring av samordninga mellom nivå og sektorar, sikring av relevant og fleksibel planlegging, gode planprosessar, kvalitet og kapasitet i plansystemet samt betre gjennomføring av planar er trekt fram som viktige i utvalet sitt arbeid.

### Kommunanes sakshandsaming etter gjeldande plan- og bygningslov i lys av erfaringar i Hordaland

Det er planlovutvalet sitt hovudsyn at plansystemet i hovudtrekk fungerer tilfredsstillande, og at svake sider skuldast bruken og ikkje lovteksten sjølv. Ut frå dette er ikkje endingane store og omfattande, men går på delar av systemet og visse punkt som til dømes dispensasjonar.

Fylkesmannen meiner at lova, slik ho er i dag, i hovudtrekk er tilfredsstillande. Problemet er snarare at virkemidlane som plan- og bygningslova har ikkje i tilstrekkeleg grad vert nytta av kommunane. Vi ser likevel trong for einskilde forbetringar og forenklingar for å få til betre prosessar.

Praktiseringa av plansystemet her i Hordaland haltar på eit grunnleggjande nivå. Planarbeid er ikkje prioritert i kommunane og arealdelen til kommuneplanen er i mange kommunar nokså gamle og ikkje oppdaterte. Dette fører til eit so høgt tal dispensasjonar at den kommunale arealforvaltninga i stor grad vert basert på dispensasjonssaker.

Fylkesmannen hadde om lag 600 dispensasjonssaker til handsaming i 2000. Rapporteringa av dispensasjonspraksis i 100- meters beltet for 2000 syner at det vart handsama 393 dispensasjonssaker innafor 100- metersbeltet . 314 av desse vart vedtekne. Rapporteringstala

for 2. halvår 2000 syner at Hordaland har fleire dispensasjonssaker i strandsona enn fylka Østfold, Oslo/ Akershus, Vestfold, Buskerud, Telemark og Aust- Agder til saman. Mange av kommunane dispenserar også for tiltak som burde vore omhandla som reguleringsplanar, som til dømes etablering av større industriområde, båthamner, steinbrot, bygging av skule, rådhus, rorbuanlegg og hytteområde.

Fylkesmannen finn det vanskeleg å tru at denne situasjonen er unik for Hordaland, men at vi finn tilsvarande situasjonar i andre delar av landet. Vi meiner difor at innstillinga til planlovutvalet ikkje er stram nok. Med dette meiner vi at lova i seg sjølv burde kunne medvirke til å endra den uheldige praksisen vi finn i Hordaland. Til dømes meiner vi at kommunane burde hatt plikt til jamleg å rullere arealdelen til kommuneplanen og at sanksjonar i høve til dette burde vore tatt med i framlegget.

Fylkesmannen finn det vanskeleg å ta stilling til korleis de foreslåtte endringane i sum vil verke inn arealforvaltninga i kommunane og på fylkesnivå. Sett i lys av at det også vil skje endringar i forvaltninga etter oppgåvemeldinga , vert heilskapen nokså uklår. Vi fryktar difor at plansystemet vil verte såpass enkelt og fleksibelt at det ikkje gjev tilstrekkeleg tryggleik for at miljøomsyna vert ivaretatt.

Fylkesmannen har den oppfatning at kommunane si utgreiingsplikt i saker etter plan- og bygningslova i mindre grad enn tidlegare vert fylgt opp. Generelt er talet på saker med dårlege prosessar, dårleg kartmateriale og sterkt mangelfulle saksutgreiingar aukane. Dette aukar sjansane for vilkårleg utfall/ avgjerder i saker etter plan- og bygningslova. Det same er røynslene i saker etter jordlova.

Fylkesmannen vil også peika på at det i Hordaland vert fremja eit monaleg tal saker som ikkje oppfyller minstekravet til saksutgreiing korkje etter plan- og bygningslova eller forvaltningslova. Kva gjeld desse sakene/ kommunane vil det vere avgjerande at overordna forvaltningsorgan vert gjeve lovheimla mynde til å senda saker attende som ikkje er godt nok opplyst. Dette vil truleg gje større effekt enn endringar i dei delar av lova som mange kommunar alt i dag ikkje oppfyller minstekrava til.

## **Kap. 6 Plansystemets formål**

Fylkesmannen deler utvalet sitt syn i at vi framleis bør ha ei samla plan- og bygningslov som den sentrale lov for heilskapleg planlegging.

Utvalet har også tatt opp endringar i føremålsparagrafen. Det er fremja to ulike alternativ for ny føremålsparagraf, ei med og ei utan opplisting av dei særskilte interessene; born, matproduksjon, samiske interesser og bumiljø. Både framlegga har med at loven skal fremja ei berekraftig utvikling og at den skal legge til rette for verdiskaping, gode levekår og vern av naturmiljø og kulturverdiar.

Fylkesmannen meiner at føremålet i lova no vert styrka gjennom presisering av berekraftig utvikling og at loven skal legge tilrette for vern av naturmiljø og kulturverdiar.

Fylkesmannen ser alternativ 2 som det beste alternativet til ny formålsparagraf. Plan- og bygningslova er meint å vere ein sektorovergripande lov, og ei lov som skal ivareta ” alle ” omsyn. Vi ser det difor som uheldig at det i alt. 1 vert trekt fram einskilde omsyn framfor andre.

## **Kap 10 Gode planprosessar:**

### **10.6 Konsekvensutgreiing:**

Utvalet legg opp til at konsekvensutgreiingar skal integrerast i den ordinære planprosessen etter pbl for å få ein grundigare planprosess og betre grunnlag for planvedtak. Med dette forstår vi at det skal gjerast greie for konsekvensar for alle planar etter pbl.

Fylkesmannen er positiv til dette ut i frå at vi ofte ser at søknad og tiltak er tilpasse KU-krav på ein slik måte at dei slepp unna KU-prosessen. For dei ordinære plansakene i dag er det generelt gjort lite greie for miljøverknader av tiltaket. Dersom denne nye endringa fører til at fleire planframlegg inneheld oversyn over verknader av tiltaket på miljø og samfunn, er dette positivt. Vil endringa føre til ei heving av det generelle nivået, er det også positivt. For å sikre dette må lova innehalde klåre krav for gjennomføring av utgreiingane.

Utvalet legg også opp til å fjerne sluttdokumentet som eige prosesslekk. Fylkesmannen er positiv til forenkling av systemet for å gjere gjennomføring i kommunane enklare og meir realistisk. Likevel ser vi at dei klåre reglane for sakshandsaming og prosess har vore ei styrke når det gjeld KU-handtering sidan det har gjeve ei tryggleik for at miljøverdiane har vorte tilstrekkeleg utgreidd.

Intensjonane bak endringsforslaget er gode, men vi er noko tvilande til at kommunane vil følge opp i praksis. I dag vert det stilt strenge krav til utgreiing i dei saker som løyser ut krav til KU. Ein er såleis sikra å få gode utgreiingar på saker med potensielt høgt konfliktnivå. Dersom KU vert ein del av "vurderingskriteria" i ein oppstartfase i eit planarbeid, er vi uroa for at kommunane vil vurderer trongen for grundige KU- utredningar som liten i den einskilde sak. KU kan lett verta ein salderingspost i eit planarbeid med avgrensa økonomiske og tidsmessige råmer. Vi vil sterkt hevda at planlovutvalet bør innskjerpa-/ fokusera på det generelle kravet til saksutredning-/ saksopplysningar i den einskilde sak og likeeins gje ein formell heimel til å sende attende saker som ikkje er tilstrekkeleg opplyste til å gje uttale i. Dersom utgreiingspikta i § 17 i forvaltningslova vart oppfylt på ein tilstrekkeleg måte i saker etter plan- og bygningslova ville grunnlaget for administrativ og politisk avgjerd i dei fleste saker vera godt nok.

## **Kap. 13 Kommunale planar**

### **13.1 Kommuneplan**

Utvalet legg til grunn at plan- og bygningslova framleis skal vere den sentrale lova for langsiktig og sektorovergripande planlegging i kommunane. Utvalet vil gå inn for at kommuneplanen skal vere eit felles planverktøy og at særkrav om sektorplanar fell bort. Fylkesmannen meiner at dette er eit riktig trekk for å styrke kommuneplanen som verktøy og at det vil gjere kommunal planlegging meir oversiktleg. I dette ligg også at samfunnsdelen av planen bør styrkast og koplast meir tydeleg til økonomiplanen.

Utvalet legg til grunn at det er ulike meiningar om synet på arealdelen, om den bør verte meir overordna eller meir detaljstyrande. Vårt syn er at fleksibiliteten i planen i dag bør vidareførast. Kommunane i Noreg er svært ulike, og dette bør speglast gjennom ulik bruk av plan- og bygningslova til planlegging i kommunen. Det er mange kommunar med låg planadministrasjon og kapasitet. For desse kommunane er det viktig å kunne nytta kommuneplanen direkte som heimelsgrunnlag for bygging i avsette område. Samtidig er det viktig å stø dei kommunane som har eit velfungerande plansystem til å kunne gjere kommuneplanen sin betre, tydelegare og meir detaljert.

Fylkesmannen støttar framlegget om å kunne binde arealbruken rettsleg for ein lengre periode, fleirgenerasjonsperspektivet. Dette er viktig for jordvernet og for andre viktig verneomsyn i høve til naturmiljø, biologisk mangfald og kulturminnar. For desse områda er den jamlege rulleringa av planane eit stadig trugsmål mot dei langsiktige verneverdiane.

Det er foreslått av kommunane tidleg i kvar valperiode skal utarbeide eit oversyn over plan- og endringstrongen med program for planarbeidet. Fylkesmannen meiner at dette ikkje er tilstrekkeleg, men at plikta for rullering bør innskjerpast. Det bør vurderast sanksjonstiltak mot dei kommunane som ikkje prioriterar rullering av kommuneplanen slik at jamnleg rullering av kommuneplanen vert sikra.

Ein kommuneplan skal i størst mogeleg grad gje rettstryggleik og gode opplysningar i høve arealbruk i ein kommune. Det bør innførast minstekrav til kva opplysningar som bør trykkast på eit plankart. Her vil vi særleg peika på at det på arealdelen til kommuneplanen skal gjerast greie for kva reguleringsplanar i kommunen som framleis har rettsverknad etter at arealdelen er vedteken.

### ***13.1.5 Særleg om landbruks-, natur og friluftsområda***

Utvalet har vurdert å opna for oppsplitting av LNF-kategorien. Utvalet har førebels konkludert med at... ”LNF opprettholdes som en samlet kategori, men loven tilføyes nye hjemler som gjør det mulig å innføre bestemmelser som gir overordnede føringer for praktisering av de sektorlover som regulerer ulike virksomheter i LNF-områdene”.

Utvalet foreslår også at det vert opna for at deler av arealdelen til kommuneplanen vert gjeve lengre bindingstid enn ein kommunestyreperiode. Utvalet gjer framlegg om at m.a jordvern skal kunna gjevast lengre ”vern” enn fire år.

Fylkesmannen er i hovudsak samde med planlovutvalet i deira vurderingar i høve til LNF-kategorien. Eit hovudproblem ved LNF-kategorien slik den vert nytta i dag er at mellom 80-90 % av areala i dei fleste kommunane i dag har status som LNF- område. LNF-kategorien gjev ingen signal om eit område har sterke verneinteresser for eit eller fleire av interessefelt, eller om konfliktnivået på evt. anna arealutnytting er liten. Dette medfører at LNF-kategorien i ein del høve vert sett på som eit ”restareal” eller ”reserveareal for utbygging”.

Fylkesmannen vil peike på to tiltak som kan betra forvaltninga av LNF- areala. Utvalet har sjølv fremja framlegg om å gje nokre arealbrukskategoriar eit betre og meir langsiktig vern. Fylkesmannen ser særst positivt på framlegget om å gje m.a jordvern eit vern mot utbygging utover den 4-års rulleringsperioden som gjeld i dag. LNF-kategorien bør i større grad nyttast saman med utfyllande og detaljerte føresegner samt medviten bruk av ikkje juridisk bindande informasjon på plankartet. Ein slik aktiv bruk av ein samla LNF-kategori vil vonleg auka terskelen for å fremja einskildsaker eller reguleringsplanar i LNF-områda midt i ein planperiode. Eit anna moment er at statlege og fylkeskommunale organ må verta flinkare til å peika på kvar ein finn areal med kvalitetar som gjer det turvande med vurderingar frå overordna organ Ein vil her syna til prosjekt ”differensiering av landbruksareala i Hordaland” i regi av fylkesmannen si landbruksavdeling og fylkeslandbruksstyret.

Fylkesmannen er reservert i høve til å kombinera føremåla landbruk med friluftsliv/naturvern. Ved ein kombinasjon av føremåla vil det lett verta lagt restriksjonar på landbruksdrifta som igjen kan føra til redusert lønsemd på drift av areala. I staden for å kombinera føremåla bør eit område heller regulerast til anten naturvern eller friluftsliv dersom desse interessene er særdeles sterke. Det kan i påfølgjande føresegner verte gjeve råmer for kva landbruksdrift som kan drivast innanfor reguleringsføremålet.

Fylkesmannen ser problema med vidare oppdeling av LNF-føremålet, som at føremålet vert svekka

ved vidare oppsplitting. Samstundes gjev dette eit svært godt høve til å syne særlege område og prioritera desse over dei meir ordinære LNF-områda. Vi meiner at lova i dag fører til ei "forflating" av områda der spesielle verdiar ikkje kjem fram. I dag er bruk av temakart einaste høve til å vise område med spesielle verdiar, anten det gjeld innafor landbruk, biologisk mangfald, landskap eller friluftsliv. I dag skal desse verdiane ivarekast særskilt innan dei ulike sektorlovane. Dersom plan- og bygningslova skal fungere som den store arealforvaltningslova, meiner vi at LNF- føremålet må kunne delast opp. Vi ser det som ein føresetnad for dette at særlovene vert gjennomgått og samordna i høve til dette og at arbeidet med kartlegging av det biologiske mangfaldet held fram og vert prioritert i framtida. LNF- føremålet bør etter vårt syn utformast nokså likt sjøområda i dag, slik at ein kan planlegge einbruks- og fleirbrukskategoriar om kvarandre, alt etter den ulike kommune sitt behov og kapasitet.

### **13.2 Reguleringsplanar**

Utvalet legg til grunn at reguleringsplanen som plantype bør haldast på og tar sikte på å styrke rolla som plan for gjennomføring. Utvalet skal også sjå på koplinga mellom byggesak og plansak. Fylkesmannen stør dette framlegget. Vi erfarar at tilhøve som er godt og grundig gjennomgått i ein reguleringsplanprosess, kan forsvinne i byggesaka. Koplinga her er for dårleg, gjerne knytt til ulike etatar med ulik kultur og mål.

Det bør gjevast klarare kriteria for større byggje- og anleggstiltak , jfr. pbl. § 23.

Utvalet går inn for å gje nærare føresegner om oppdatering av eldre planar før gjennomføring av tiltak. Når det gjeld problemet med gamle og utdaterte planar må det i lova setjast klare føringar for dette. Vi meiner at planer eldre enn 10 år bør takast opp til ny handsaming før planen kan gjennomførast.

Utvalet vil også vurdera å fjerna bebyggelseplan frå lova for å gjera det enklare for mindre tiltak. Fylkesmannen er positiv til forenkling , men uroa for at systemet som skal plassere rett plantype til rett tiltak ikkje fungerer slik det er tenkt. I dag ser vi på bebyggelsesplan etter §28 som ei tryggleik for oss i høve til detaljering av overordna interesser. Vi opplever ofte at dei overordna føringane "forsvinn" på vegen til detaljering og at høyringsplikta for bebyggelsesplaner i dag gjev ei sikring mot at dette skjer. Vi opplever også at mange kommunar vedtek sokalla utbyggingsplanar utan høyring som ikkje stettar krava i lova eller ivaretek til dømes miljøomsyna. Vi ottast for at dette kan skje i større grad dersom lova legg til rette for at fast utval for plansaker kan vedta enklare utfyllande planer.

## **14. Regional planlegging**

### **14.5.5.3 Spørsmålet om å gjere arealdelen til fylkesplanen rettsleg bindande**

Utvalet meiner at den regionale planlegginga må styrkast gjennom fylkesplanen og at delar av denne må gjerast juridisk bindande. Fylkesmannen er samd i dette og meiner at vi ikkje får eit fullgodt reiskap før vi har ein bindande arealdel til fylkesplanen. At kommunane må trekkjast sterkare inn er for oss sjølvstakt, men vi reiser spørsmål til å gje kommunane motsegnrett til planen. Vi meiner at dersom ein skal ha ein overordna plan med føringar i arealbruken rundt i kommunane, vil det vere vanskeleg å få vedtatt ein god plan dersom alle kommunane skal ha motsegnrett. Vi meiner at kommunane bør ha uttalerett i planprosessen og klagerett på vedtaka.

## **Kap. 15 Statlege virkemidlar**

### **15.2 Rikspolitiske retningslinjer (RPR) og rikspolitiske bestemmelser (RPB)**

Utvalet meiner at RPR bør styrkast som reiskap og at heimelen for mellombels binding av arealbruk bør vidareførast gjennom RPB.

Fylkesmannen meiner det er viktig at staten konkretiserer sitt syn på einskildtema gjennom rikspolitiske retningslinjer. Desse må likevel vere såpass konkrete at dei gjer ei reell avklåring. I dag er fleire at dei gjeldande RPR ane for utydelege til å kunne brukast direkte i konkrete sakar. Dersom det er meint at statleg politikk skal gjennomsyre vedtak heilt ned på kommuneplan, må dei statlege føringane vere konkrete.

Det har hittil vore uklårt om RPR har vore bindande for kommunane ved handsaming av einskildsaker. Fylkesmannen ser det som positivt at det er sagt direkte i lovteksta at retningslinjene skal følgjast ved handsaming av einskildsaker.

Vi ser det også som positivt at sakshandsamingsreglane for utarbeiding av RPR vert formalisert, og trur at dette kan styrke ordninga.

Fylkesmannen er også positiv til Rikspolitiske retningslinjer for jordvern. Ein føresetnad for dette er at den vert gjeven ein slik tyngde at kommunane må ta omsyn til den i sin forvaltning av areala. Det er naturleg å sjå dette saman med endring av føremålsparagrafen i plan- og bygningslova samt eit auka tidsperspektiv på jordvern i høve LNF-kategorien på arealdelen til kommuneplanen.

### **15.3 Motsegn**

Fylkesmannen støttar utvalet i at ordninga med motsegn bør oppretthaldast. Fylkesmannen er også samd i at det er viktig at tidsplanar og tidsfristar vert søkt etterlevd av alle partar og alle forvaltningsnivå i ein planprosess.

Fylkesmannen kan likevel ikkje vere samd i at eit motsegsorgan kan missa sin motsegsrett dersom ein ikkje kan dokumentera aktiv deltaking tidleg i planprosessen.

Fylkesmannen rår til å oppretthalda motsegsinstituttet som ein "fagleg tryggleiksventil" uavhengig av forløpet i ein planprosess. Vernet til viktige nasjonale eller regionale interesser knytt til eit areal/fagfelt må ikkje verta gjort avhengig av i kva grad partane i ein planprosess har fylgt ein skjematisk tidsplan.

Bruk av motsegn er eit viktig instrument for å synleggjera konflikt mellom ulike samfunnsinteresser. Instituttet er ein garanti for at desse vert vurdert på ein overordna og heilskapleg måte.

## **Kap. 16 Viktige samfunnsoppgåver og interesser**

### **16.3 Sektorer og interesser i forhold til plan- og bygningslova**

#### **16.3.2 Kystsona - planlegging i sjø**

Utvalet har ikkje kome med konkrete framlegg når det gjeld kystsona, men vil arbeide vidare med dette temaet. Siktemålet er å gjøre plan- og bygningslova til eit betre reiskap for god, langsiktig planlegging i kystsona der interessene i strandsona og i sjøen vert sett i samanheng. Utvalet vil også sjå på tilhøvet mellom plan- og bygningslova og oppdrettslova.

Fylkesmannen har i mange år engasjert seg sterkt i planlegging i sjø utifrå vurderinga at kommunane bør ha bindande planar i sjø som basis for lokalisering av akvakultur og ivaretaking av miljøomsyn. Dette er ikkje minst viktig no når oppdrettsnæringa skal ekspandere sterkt vidare. Vi meiner at

kommuneplanen er den rette arena for desse drøftingane og at særlovane bør vere sterkare integrert i plan- og bygningslova.

Fylkesmannen meiner også at plan- og bygningslova må betrast i høve til å kunne detaljere føremåla og gje juridisk bindande føresegner til arealbruksføremåla. I dag nyttar ein i Hordaland retningslinjer slik ein ville nytte føresegner. Retningslinjene er ikkje juridisk bindande og ved konflikt vil dette vere problematisk. Vi meiner at det er vesentleg for kommunane å kunne skilja mellom ulike artar innan akvakulturføremålet. Artane har ulike miljøkrav og gjev ulike miljøverknader og det er særst viktig for oss å vita kva for type oppdrett som er tenkt innan akvaområda. Til dømes er ulikskapen stor mellom lakseoppdrett i mær og botnkultur av skjel. Føresegnene må kunne regulere kvar i vannmassa anlegget skal lokalisrast. Dette er særst viktig i høve til allmenne interesser som ferdsle og friluftsliv.

I motsetning til LNF-føremålet på land gjev planlegging i sjø høve til detaljering av fellesføremålet som fiske, ferdsle, natur, friluftsliv og oppdrett. Vi meiner at dette er ei stor føremon som gjev høve til balansert planlegging og forvaltning i kystsona. For naturområda er det ønskjeleg å kunne gje føresegner om tibruk som vil vere i strid med planen som til dømes tarehausting, skjelsandopptak og mineraluttak. I dag ligg tarehausting utanfor plan- og bygningslova og kan ikkje styrast gjennom dette lovverket. For ein del kystkommunar er dette vanskeleg i høve til eigen planlegging av kystnære område. Vi rår til at tarehausting vert underlagt kommunal planleggingsmynde. Uttak av ikkje-fornybare ressursar som skjelsand og mineralske førekomstar bør også knytast opp mot plan- og bygningslova.

### **16.3.19 Sivilt beredskap**

Fylkesmannen viser innleiingsvis til delutgreiinga sitt kapittel 4.1.6 der det m.a. vert peika på at omgrepet risikosamfunn vert sentralt i framtidsskissjonen, og at samfunnsplanlegginga i større grad må fokusere på moglege negative verknader av samfunnsutviklinga og korleis desse kan forhindrast. Vidare heiter det at samfunnsutviklinga viser at det er behov for at det offentlege i større grad innpassar beredskapsmessige omsyn i den alminnelege samfunnsplanlegginga, som eit sårbarhetsreducerande tiltak, og at sårbarhetsvurderingar bør inngå som eit sentralt element i all samfunnsplanlegging.

Etter vårt syn er gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysar (ROS- analysar) eit sentralt og viktig verkemiddel for å kunne avdekkje, dokumentere og deretter integrere beredskapsmessige omsyn i samfunnsutviklinga, dvs. både i kommunal og fylkeskommunal planlegging. Intensjonen i dag er at risiko- og sårbarhetsanalysar skal vere tenelege som eit sektorovergripande plangrunnlag for samfunnsplanlegginga, noko som set krav til regelmessig og grundig gjennomføring for å oppnå tilfredstillande resultat.

Koplinga mellom overordna risiko- og sårbarhetsanalysar og kommuneplanarbeidet er ikkje tilfredstillande i dag. Desse plandokumenta må verte samordna og kopla saman i langt større grad enn det som er tilfelle i dag. Tilhøva i dag viser at desse to plandokumenta i stor grad lever sine egne liv - uavhengig av kvarandre. Dokumenta må i tillegg tilpassast kvarandre i langt større grad, og det er etter vårt syn heilt klart føremålstenleg å ta risikoanalysen inn i lovverket som ein naturleg del av kommuneplanprosesser etter plan- og bygningslova.

Etter vår vurdering må analysearbeidet, grunna stadige endringar av arealbruken i samfunnet, vere ein kontinuerleg prosess på lik line med kommuneplanprosessen. Vi meiner difor at det er ein føresetnad at også overordna ROS- analysar vert revidert med jamne mellomrom, slik at også den vert tilpassa endra planføresetnader. Etter vårt syn er det føremålstenleg å rullere analysen kvart 4. år i samband med rulling av kommuneplanen.

I rundskriv GS – 1/01 frå Direktoratet for sivilt beredskap (datert 15. mai 2001) vert det m.a. slått fast at når kommunane gjennomfører planprosessar knytt til kommuneplanen sin arealdel, reguleringsplanar og utbyggingsplanar skal det innarbeidast ein risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for planframlegget.

Etter vår vurdering er det naturleg at dette også vert teke inn i plan- og bygningslova sine lovreglar slik at krav om utgreiing av risiko og sårbarhet i alle typar arealplansaker vert skjerpa i høve til dagens lovverk. Dette vil, etter vår vurdering, medføre positive konsekvensar for det skadeførebyggjande planarbeidet i kommunane. Noverande Plan- og bygningslov seier ingenting om korleis dette temaet skal integrerast i arealplan-prosessane. Det er dessverre vår erfaring at plansaker ofte ikkje er utgreidd i høve til reell og potensiell risiko- og sårbarhet. Vi meiner at det må ei lovending til for at dette temaet skal verta tilstrekkeleg tatt vare på i planarbeidet.

Vi ser på innarbeiding av krav om risikoanalyse i lovverket i samband med kommunal- og fylkeskommunal planlegging som ei naturleg utvikling av arbeidet, og ei bevisstgjerjing av temaet samfunnstryggleik i planlegginga. Når dette er sagt må vi samstundes understreke at retten til å fremje motsegn mot arealplanar etter pbl må verte oppretthalden på dette viktige fagområdet, dersom fylkesnivået framleis skal ha mynde til å endre planframlegg som ikkje held tryggleiksmessige mål.

Vi viser til at Planlovutvalet meiner at det må leggest større vekt på å førebygge ulykker, og på å dekke behova innan dette fagområdet i planlegging etter pbl. Samfunnet vert stadig meir komplekst og sårbart, og det vil vekse fram eit aukande behov for bevisstgjerjing av temaet framover. I følgje delutgreiinga vil Planlovutvalet vurdere å gjere endringar i pbl for å oppnå betre ivaretaking av samfunnstryggleik i plansaker. Vi meiner at endringar i lova er nødvendig.

Etter våre vurderingar er det ikkje tvil om at det må setjast krav om avklaringar og utarbeiding av risiko- og sårbarhetsanalysar med kartlegging av ulike tema, samt vurderingar i nødvendig utstrekning i samband med arealplanprosessar. Dette vil også vere i samsvar med Direktoratet for sivilt beredskap sitt rundskriv GS – 1/01 frå 15. mai d.å. og Stortingsmelding nr. 29 (1996-1997).

Før planframlegg kan verte utarbeidd må det føreligge tilfredstillande plangrunnlag dvs. registreringar/kartlegging av relevante tema avdekka i risiko- og sårbarhetsanalysar som gjer at det er mogeleg å ta omsyn til ulike funn i planframlegga. Det må i tillegg gjerast vurderingar av den risikoen som ny arealbruk kan medføre for dei eksisterande tilhøva og kva planløyising som er mest føremålstenleg sett utifrå omsyn til samfunnstryggleik. Vi meiner at plan- og bygningslova må slå fast korleis samfunnstryggleik/risiko- og sårbarhet skal innarbeidast i plansaker. Hovudføremålet må vere at lova på ein eintydig måte stadfestar at planframlegg skal vere forsvarleg utforma og utgreidd i høve risiko- og sårbarhet slik at planane ikkje inneheld uavklara problemstillingar som kan gje grobotn for sårbare samfunn med uakseptabel høg risiko for skadar og ulykker.

## **Kap. 17 – Aktuelle spørsmål med lovforslag**

### **17.2 Dispensasjonar ny § 7a**

Utvalet meiner at det er eit stort behov for å tydeleggjere og stramme opp føresetnadene for dispensasjonsbruk. Fylkesmannen ser det som positivt at det vert sett økt fokus på dispensasjonar frå planar og frå det nasjonale byggje – og deleforbodet i pbl. § 17-2.

Hordaland har sær mange dispensasjonssaker etter § 7. Det synest å vera ein låg terskel i nokre av



kommunane for å gje dispensasjon. Fylkesmannen har det inntrykket at handsaminga av § 7 saker til ein viss grad er vilkårleg mellom ulike kommunar, men også frå sak til sak i same kommune. Ein ser difor på ein liberal praktisering av § 7 som eit av dei største trugsmåla mot ein berekraftig forvaltning av naturgrunnlaget for matproduksjon samt forvaltninga av dei mange interessene i strandsona. Fylkesmannen ser difor positivt på ein innskjerping-/presisering av praktisering av § 7.

Framlegget til ny § 7a har ikkje det presisjonsnivå som trengst for å få kommunane til å fylgja lova sin intensjon i den daglege sakshandsaminga. Framlegget til ny § 7a innfører eit nytt omgrep i første leden- "særlege tilfeller". Dette reiser tilsvarende tolkingsproblem som "særlege grunner" i gjeldande § 7. Vi er av det syn at lovteksten framleis legg til rette for ein for "positiv lokal tolking" i den einskilde sak. Endringane/forbetringane bør difor kome klårare fram i lovteksten ved å utdjupe og konkretisera vilkår for dispensasjon.. Vi vil oppfordra departementet til å utarbeida eit rundskriv som tek for seg slike "særlege tilfeller". Eit slikt rundskriv vil vonleg gje ein meir einsarta tolking av omgrepet "særlege tilfeller" samt at det kan leggjast føringar for både i kva tilfelle det kan gjevast - og i kva tilfelle det ikkje bør verta gjeve dispensasjon. Fylkesmannen meiner det er viktig å utdjupe og konkretisere særlege grunnar.

Slik forslaget til § 7a er formulert skil vurderingstemaet seg i lita grad frå noverande dispensasjonsheimel. Vi les difor ny § 7a i første rekkje som ein regel som gjer det mogleg å leggje dispensasjonsmynden til statleg eller fylkeskommunal styresmakt.

Utvalet foreslår at dispensasjonsadgangen kan leggjast til fylkesmannen / fylkeskommunen for å ivareta regionale / nasjonale interesser og i nærmare bestemte høve.

Føresetnaden for dette må vera at dispensasjonsadgangen vert monaleg redusert, slik at færre einskildsaker enn i dag vert løfta opp på eit regionalt nivå.

### **17.3 Strandvern- ny § 17-3**

Utvalet er svært konkret når det strandsonevernet utifrå røynsle om jamn nedbygging både planmessig og gjennom dispensasjonar over lengre tid. Å få dispensasjonspraksis meir i samsvar med loven er eit viktig tema og vert tatt opp under dispensasjonar.

Dersom førsteinstans behandlinga av dispensasjonssaker løftes til regionalt nivå, må det ha som klar målsetting at antallet saker vert monaleg redusert.

§17-2 er i dag ikkje særleg knytt opp mot kommuneplanen og dette meiner vi er problematisk. I dag er det berre ein kommune att som i Hordaland ikkje har arealdel til kommunalplanen. Her vert det likevel i liten grad handsama saker etter §17-2. For dei andre kommunane er forvaltninga i strandsona først og fremst knytt opp mot kommuneplanen og LNF-føremålet. Etter vår vurdering bør difor paragrafen om strandsonevernet knytast nærmare til kommuneplanen og eindel av unntaka bør fjernast. Dette gjeld til dømes omgrepet tettbygd strok. Det er i Hordaland forvirring om omgrepet tettbygd strok og vi har døme på kommunar som definerer dette sjølv nokså uhindra i område som etter vårt syn er klare LNF-område. Utvalet legg også opp til unntak ved strandplan. Etter vår vurdering er denne planforma såpass gammal at det vert meir til forvirring enn oppklåring å bruke dette unntaksomgrepet.

§17-2 gjeld for 100-metersbeltet langs sjøen. Etter vår vurdering er 100-metersbeltet ikkje ei god avgrensing av strandsona. Vi meiner at kommunane bør ha plikt til i kommuneplanen å definera strandsona. Denne bør kunne visast som eigen kategori på plankartet og må vere eit krav for eigengodkjenning av arealdelen. Denne strandsona kan variere i storleik og kan vere både mindre og større enn 100 meter. Føresegnene til strandsona bør ligge i lova og vise til vern av allmenne interesser som ferdsle og friluftsliv, biologisk mangfald og landskapsomsyn.

Etter vår vurdering bør også strandsona definerast i reguleringsplanar for å sikra at denne nasjonale interessa vert ivaretatt også i reguleringsplanlegging. Vist strandsone på reguleringskartet der planområdet omfattar sjø bør vere vilkår for eigengodkjenning.

Utvalet har foreslått to ulike alternativ til ny § 17-3. Fylkesmannen meiner at alternativ 1, som sløyfar unntak frå byggjeforbodet i 100- metersbeltet i tredje leden, er det beste. Vår oppfatning er også at dei aktuelle områda stort sett er omfatta av rettsleg bindande arealdel til kommuneplanen eller reguleringsplan, slik at unntaka i tredje leden i realiteten har mista mykje av sin kraft.

Fylkesmannen vil også peike på at dei nye byggjesaksreglane som unntek visse mindre tiltak frå søknads- og meldeplikt kan føre til mistydingar, då det av noverande § 17-2 ikkje går klart fram at byggjeforbodet i 100-metersbeltet også gjeld for slike tiltak. Vi vil difor anbefale at det ekspisitt i § 17-3 vert gjeve uttrykk for at slike mindre tiltak også vert råka av forbodet mot bygging m.m.

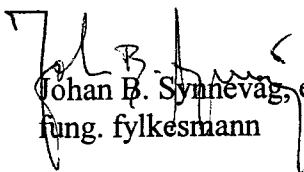
#### 17.4 Bruk av kart og stedfestet informasjon


Fylkesmannen slutter seg til utvalets forslag om lovfesting av krav til kartinformasjon.

Vi er samd i at det generelle kravet til saksopplysningar generelt og kartmateriale spesielt vert innskjerpa. Det bør innførast som krav at den enskilde grunneigedom skal kunne identifiserast på eit juridisk bindande plankart. I dag er mange plankart så dårlege i høve målestokk og anna informasjon at det er umogeleg å fastslå kva arealkategori ein konkret eigedom ligg i. I høve til dømes landbruksinteressene bør det også liggja som eit minimumskrav at markslag skal syna på plankartet.

Det er ein mangel ved arealplanlegging sett i høve til risiko- og sårbarhetsomsyn at relevante tema ikkje er vist på kart. Det er behov for overordna kartlegging av ulike tema dersom det skal takast tilstrekkeleg omsyn til risikotema i kommuneplanlegginga. Kartlegginga bør vere ein del av risiko- og sårbarhetsanalysar som vert utarbeidd i samband med kommuneplanlegginga.

Med helsing

  
Johan B. Synne, e.f.  
fung. fylkesmann

  
Terje Aasen  
fylkesmiljøvernleiar

...