



FYLKESMANNEN I TELEMAR

Saksbehandler:

Kristin B. Vindvad

Tlf: 35 58 61 31

Vår dato: 12.12.2003

Vår ref: 2003/5186

E-post: kristin.vindvad@fm-te.stat.no

Deres ref:

Arkivnr: 420.0

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

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

Vi viser til brev datert 20.05.2003, der vi blir invitert til å komme med høringsuttalelse til forslag til reviderte planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Fylkesmannen beklager den sene tilbakemeldingen.

Utredningen er svært omfattende, og vi har kommentert både selve lovteksten og de utredningene som utvalget har kommet til de enkelte punktene. Kommentarene våre er forsøkt knyttet til de enkelte paragrafene, men går til dels "på tvers". Ettersom utredningen er så omfattende, er det kun utvalgte punkter vi har maktet å se på.

Fylkesmannen i Telemark er positiv til at det legges opp til en styrking av planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i kommuner og på regionalt nivå. Lovforslaget medfører en bedre samordning i forhold til sektorlovgivning og vil bidra til en mer helhetlig planlegging.

I all hovedsak er det grunn til å slutte seg til utredningens konklusjoner. Målsetting om forenkling, styrking av demokratiske verdier/medvirkning, styrking av rettssikkerhet og ikke minst langsiktig helhetstenkning med vekt på bærekraft er alt sammen positivt, og slik lovforslaget nå foreligger mener vi det er grunn til å vente bedring i forhold til gjeldende lov. Vi støtter også utvalgets tanke om en mer kontinuerlig lovevaluering og lovendring enn det som har vært tilfelle så langt i lovens historie.

Kommentarer til selve lovteksten

Til § 1-1 Lovens formål

Fylkesmannen har notert seg at lovens formålsparagraf uttrykker "*loven skal ... fremme folkehelse*". Dette gir planlegging etter loven et nytt og vesentlig perspektiv. Når folkehelse trekkes fram som formål, betyr det at i all planlegging etter loven skal det tas hensyn til

hvilke helsekonsekvenser en gjennomføring av planforslaget vil ha. Den nye plan- og bygningsloven vil dermed bli et viktig redskap i det forebyggende og helsefremmende arbeidet, da det settes krav til den som fremmer planen å utrede helsekonsekvensene, samtidig som det gir høringsinstansene og besluttsende myndigheter en sterk føring på at helsehensyn skal ha betydning.

En konsekvens av en slik lovendring er at dette vil skape en forventning til at helsetjenesten, spesielt i kommunene, bidrar i sterkere grad enn i dag i ulike typer samfunnsplanlegging, også i forhold som er av tverretattlig karakter. Dette vil bety at helsetjenesten generelt trenger en økt kompetanse i planfaglige tema og en noe sterkere prioritering av samfunnsmedisinen.

Fylkesmannen merker seg at samfunnssikkerhet er tatt med som et av formålene som loven trekker fram for planleggingen. Det er viktig i forhold til å synliggjøre behovet for og nødvendigheten av risiko- og sårbarhetsanalyser i forbindelse med planleggingen.

Til § 1-6 Ansvar for planlegging

Det skjerpede kravet til medvirkning helt fra tidlig planfase, sammen med ønsket om å minske tallet på "sene" innsigelser, krever sikkerhet for at statlige og regionale myndigheter blir skikkelig varslet om at planlegging settes i gang. Vi har erfaring med at sene og eventuelle angivelig uventede innsigelser nesten utelukkende har bakgrunn i mangelfull planprosess, evt. at den planforslaget kommer ut med helt andre planelementer enn det som opprinnelig lå til grunn for varselet. I nåværende lov er det uklart om kommunen plikter å varsle etatene skriftlig. Følgelig finnes det kommuner som kun varsler gjennom avisannonse. Her bør den nye loven være helt klar på at varsling skal skje skriftlig. § 1-6 er ikke klar på dette. Dersom høringen på forslag til planprogram (§ 1-8) er tenkt å fungere som et slikt varsel, må dette komme klart fram i loven.

Til § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Samfunnet vårt blir mer og mer sårbart. Dersom en krise oppstår, vil det være i en kommune. Kommunens ansvar i denne sammenheng må tydeliggjøres. Det er viktig at sårbarhet forebygges. Det er derfor meget positivt at temaet samfunnssikkerhet nå er foreslått tatt inn i plan- og bygningsloven, først og fremst fremhevet med egen bestemmelse, § 1-10, som får betydning for kravene etter §§ 1-8 og 1-9.

Fylkesmannen i Telemark har i flere år vært opptatt av at kommunene i sin planlegging tar hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap. Vi har en rekke ganger reist innsigelse på formelt grunnlag fordi kommunen ikke har utført risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Det har ført til mange diskusjoner om behovet for og nødvendigheten av slike analyser. Når plikten til ROS-analysen nå blir lovfestet, synliggjøres en viktig premisse for kommunenes planarbeid som blir enklere for Fylkesmannen å følge opp.

Fylkesmannen viser forøvrig til brev fra DSB av 10.11.2003.

Til § 2-5 Regionalt planforum

Det er nytt at planforumet lovfestes. Dette er bra, men derav følger at det bør stilles visse formelle krav til saksforberedelse til forumet. Svakheten ved planforumet i Telemark har vært at mange saker tas over bordet, uten at deltakerne kjenner sakene på forhånd, videre at innkallingen kommer seint, det blir tilfeldig hvem som møter osv. Samtidig har forumet fra enkelte kommuner blitt oppfattet å ha en større formell autoritet enn det som det var tiltenkt. Det er viktig at de formelle kravene til saksbehandlingen strammes inn og at forumets status blir gjort helt klart i lovteksten.

Til § 3-1 Kart og stedfestet informasjon og § 3-2 Kommunal planbase

Innføring av elektroniske planverktøy vil uten tvil over tid gi en innsparingseffekt. Samtidig er utfordringene knyttet til innføring og etablering av ny teknologi mange, både på kommune- og fylkesnivå.

For Fylkesmannen sin del vil innføring av et slikt verktøy sette krav til kompetanse innen drift, vedlikehold og forvaltning av kartdata. Dette vil medføre behov for ekstra ressurser i form av å tilføre stabil kompetanse innen fagområdet til embetet.

Vi ber også om at det klargjøres hvilken "versjon" som blir den juridisk bindende planen, om det er papirversjonen eller den elektroniske versjonen, når planer blir utarbeidet ved hjelp av elektroniske planverktøy. Det er også viktig å ta vare de ulike elektroniske utgavene av planen ved utvikling av en plan over tid, når det gjøres endringer i en plan, spesielt i forhold til klagesaker hvor det er behov for å kunne gå tilbake også til forrige utgave av en plan.

Til § 4-2 Statlige planretningslinjer

På s. 272, 1. spalte, uttrykkes det klart at "...utvalget ønsker en mer aktiv bruk av slike retningslinjer, og at de i langt større grad enn hittil anvendes av alle statlige sektormyndigheter som har interesse i planleggingen". Dette ønsket er i samsvar med behov som Fylkesmannen i Telemark flere ganger har følg i forbindelse med en del planlegging, spesielt ved hytte- og turistutbygging ved større vassdrag og sjøer, ved eller over skoggrensa, og andre steder der landskapet er sårbart og arealene er viktige for allment friluftsliv, men hvor statlige retningslinjer nå mangler. Vi har overfor Direktoratet for naturforvaltning uttrykt behov for slike retningslinjer.

Ønsket om flere og mer aktiv bruk av statlige planretningslinjer kan imidlertid lett komme i konflikt med lovutvalgets ønske (s. 261-262) om å minske tallet på innsigelser.

Til § 8-3 Kommunal planstrategi

Forslaget til ny planlov legger opp til et mer fleksibelt plansystem, hvor kommunen selv skal vurdere behovet for planlegging i hver kommuneplanperiode. Det eneste obligatoriske

plankravet i kommunene er utarbeiding av en planstrategi, som bl.a skal si noe om planbehovet.

Vi ser imidlertid at dette kan føre til at spesielt små kommuner med liten plankapasitet lett kan videreføre gamle planer, selv om vi som regional myndighet ser at planen burde vært revidert. Det kan eksempelvis ha kommet nye eller endrede nasjonale føringer, ny politikk har blitt innarbeidet på et område mm., som kommunen ikke nødvendigvis ser betydningen av i sine planer. Det bør derfor være en maksimalgrense for hvor lenge en overordnet plan som en kommuneplan bør kunne vare, før den må rulleres.

Til § 9-7 Arealformål i arealdelen

Det er viktig at det lovfestes (slik det er gjort i første ledd) at det skal skilles mellom eksisterende og framtidig arealbruk. Vi har opplevd en del misforståelser fordi det ikke har vært skilt godt nok mellom disse, især i byggeområder.

2) Areal for omforming og fornyelse

Fortetting i eldre regulerte hytteområder

I eldre hyttefelt er det relativt større avstand mellom hyttene enn i de hyttefelt om legges ut i dag. Det vil gjerne være en målsetting fra kommune/grunneiere å fortette disse områdene. En slik målsetting vil svært ofte komme i konflikt med etablerte hytteeiere hvor hyttene er bygd etter eldre reguleringsplaner. Den store avstanden mellom hyttene vil være en kvalitet i seg selv og var kanskje en avgjørende grunn til kjøp av hytta/tomta. Hytteeierne har til en viss grad krav på at disse kvalitetene opprettholdes i områder som er bygd ut etter eldre reguleringsplaner. Dette forhold bør tas for øye ved revisjon av en plan med tanke på fortetting.

3) Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF)

Fylkesmannen støtter konklusjonen om å beholde LNF-kategorien samlet som et arealformål i kommuneplanens arealdel. At reindrift kobles inn har vi ikke merknader til selv om dette har aktualitet bare i deler av landet.

Til § 9-8 Hensynssoner i arealdelen

Fylkesmannen er positiv til forslaget om å innføre bestemmelser om hensynssoner som virkemiddel for å konkretisere funksjon eller bruk av areal. Dette vil bl.a kunne gi et viktig grunnlag for behandling av søknader om dispensasjon.

Til § 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF-areal)

Som pekt på i innspill til føreste delutredning (NOU 2001:/) støtter Fylkesmannen forslaget om å fjerne betegnelsen ”stedbunden næring”. Formuleringen som er foreslått for LRNF der en ikke ønsker annen byggeaktivitet enn det som er ”nødvendige bygninger til landbruk og reindrift” (i § 9-7, pkt. 3, a) ser vi riktig når det samtidig åpnes for ”gårdstilknyttet næringsvirksomhet” etter nærmere bestemmelser i planen. Utfordringen – særlig for kommunene – blir da å utforme disse nærmere bestemmelsene på en god og tilpasset måte. Med den formuleringen som er foreslått er det i utgangspunktet tatt hensyn til den konflikt som har ligget i gjeldende lovverk og som er pekt på i første delutredning: ”Plan- og bygningslovgivningen er i utakt med den stimuleringspolitikk for næringsutvikling som myndighetene for øvrig legger opp til”. Det er i denne sammenheng nok å minne om landbruksdepartementets satsingsbegreper: ”Landbruk i Utvikling” (fra St.prp. nr. 8 1992-93) og det nyere ”Landbruk Pluss”.

Beskrivelsen av hva som ligger innenfor begrepet driftsbygninger i landbruket må klargjøres. Utredningen er prinsipiell, men uklar. Dette krever en konkret avgrensning i det videre arbeidet. En kan for eksempel spørre seg om oppføring av nye hytter for utleie i forbindelse med jakt og fiske i fjellet, langt fra gårdsbebyggelsen, er innenfor det som foreslås. Ved å overlate avgrensningen av dette til kommunene gjennom egne bestemmelser i kommuneplanen, kan det bli åpnet for en betydelig hyttebygging i urørt fjellnatur og i verdifulle naturområder ellers. Driftsbygninger i landbruket følger i dag en forenklet saksbehandling, kun med meldeplikt til kommunen. Både for kommunen og Fylkesmannen er det vanskelig å fange opp konfliktfylt byggeaktivitet i denne kategorien. Slike saker bør som i dag henvises til dispensasjonsordningen ifm. kommuneplanen.

Med det utgangspunktet som den nye lovformuleringen gir, blir det en viktig avveining/avgrensning som må gjøres i den enkelte kommune. Det er f.eks normalt ikke ønskelig med store næringsetableringer – som kan defineres som gårdstilknyttet – i LNF-områdene på en slik måte at kulturlandskapet blir påvirket negativt. Også miljøvernfarene må ivaretas i planen ved utarbeiding av bestemmelser om ”gårdstilknyttet næringsvirksomhet”. På samme måte er det grunn til varsomhet med å ”slippe løs” etableringer av utleiehytter i utmark som en ut fra langsiktige beitehensyn eller vernehensyn ønsker å beholde relativt ubebygde. Det kreves en grundig avveining på bakgrunn av bred medvirkning i løpet av prosessen, bl.a. av miljøvernfarene og landbruksfaglig kompetanse.

Fylkesmannen støtter forslaget i § 9-7, nr. 3 bokstav b om å tillate spredt utbygging i kommuneplanens arealdel, men forutsatt at det blir gitt klare bestemmelser om lokalisering og omfang. Det kommer ikke fram av forslaget at kommunen skal angi omfang og lokalisering av nye byggetiltak. Vi anbefaler at det blir stilt krav om omfang og lokalisering av spredt utbygging i tråd med det som gjelder i dag.

Kommentarer til enkelte miljøfaglige spørsmål i utredningen

Vilt og fisk

Vilt- og fisk-hensyns kal bli ivaretatt gjennom hensynssoner og bestemmelser, slik det i prinsippet er i dag. Utredningen forutsetter ingen endringer i særlovene. Alternativet til plan- og bygningsloven er mer aktiv bruk av bestemmelsene i viltloven om vern av leveområder.

Hensynet til trua og sårbare arter og hensynsarter må i det nye systemet være ivaretatt. Fylkesmannen gir innspill om at det utarbeides statlige retningslinjer/bestemmelser for dette. Spesielt viktig er villrein (leveområder og trekkveier), storaure, laks og kreps.

Naturvern og biologisk mangfold

Fylkesmannen støtter planlovutvalget i at grunnleggende vern av naturområder skal skje etter naturvernloven ut fra prinsippet om at nasjonale verdier skal forvaltes av nasjonal myndighet. For stor nærhet i kommunene og press fra økonomiske interesser kan gi lite naturvern. Vern etter plan- og bygningsloven kan komme i tillegg, men da med lengre tidsperspektiv enn det som ligger i "planhjulet", for eksempel 20 år.

Når det gjelder biologisk mangfold bør områder som i "forhåndskartlegging" eller i forbindelse med en integrert konsekvensutredning er klassifisert med nasjonal verdi (A-, evt. B-områder), gis en formell status.

Innspill til statlige retningslinjer/bestemmelser: Biomangfoldområder av nasjonal eller regional verdi bør/skal vises som hensynsområder. Det samme gjelder byggegrense mot snauflell (skoggrense), strandsone ved større innlandsvann og fjelloverganger med stor landskapsverdi.

Vassdrag

Flertallet i lovutvalget har en rekke synspunkter og forslag som på flere måter går meget langt i å samordne vassdragslovgivningen med plan- og bygningsloven, og å erstatte konsesjonsbehandling etter sektorlovene med planbehandling etter plan- og bygningsloven. I samsvar med dette er det i kap. 9.8.2 foreslått en rekke endringer i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven.

Intensjonen med dette er å sikre at sammenhengen mellom arealdisponering og annen aktivitet på land og/eller utnyttelse av vannressursene skjer etter en helhetlig vurdering og behandling, der forvaltningen av vannressurser er integrert i den generelle areal- og ressursforvaltningen. Det pekes dessuten på betydningen av å implementere EU's vanddirektiv.

Et mindretall, representanten Toven, har en lengre dissens i forhold til flertallsinnstillingen. Et av hennes hovedpoeng er at den omfattende samordningen og voergangen til bruk av plan- og bygningsloven i vassdragsaker vil svekke vannressurslovens system for nasjonal styring med

viktige samfunnsmessige ressurser. En forutsetning for god samordning er dessuten at de faglige hensyn som den enkelte lov skal ivareta faktisk blir ivaretatt av den myndighet som får avgjørelsesmyndigheten. Medlemmet Toven mener at å overføre avgjørelsesansvar i så stor grad som foreslått til planmyndigheten vil skje uten at sikkerhet for at de nødvendige faglige avveininger blir gjort.

Erfaringen med kommunal planlegging gir et relativt sprikende inntrykk av planmyndighetenes evne og vilje til å ivareta f.eks nasjonale miljøverninteresser i planleggingen. Spesielt gjør dette seg gjeldende der det står store økonomiske interesser bak et prosjekt.

Det er ikke mulig å gå i detalj angående lovutvalgets flertallsforslag når det gjelder bruk av plan- og bygningsloven ved forvaltningen av vassdrag. Men dersom man sammenholder erfaringene fra samarbeidet med kommunene i plansaker med tilsvarende erfaringer med vassdragsmyndighetene i vassdragssaker, er det ikke noe som tilsier at det f.eks miljøvern-faglig skulle være ønskelig med så omfattende endringer i retning av bruk av plan- og bygningsloven i vassdragssaker som flertallet foreslår.

Det bør utarbeides klare statlige retningslinjer eller bestemmelser som blant annet er konkret når det gjelder krav til minstevannføring.

Jordvern og kulturlandskapshensyn – langsiktighet

Dette er og blir et viktig punkt som springer ut av den foreslåtte formålsparagrafens utsagn om langsiktig bærekraft og som utvalget riktig har vektlagt – bl.a med henvisning til Arealmeldingen (St.meld. nr. 29, 1996-97). Forslaget om å gi bl.a jordvernet lengre bindingstid enn den vanlige kommuneplanperioden synes riktig, og dette kan trolig motvirke den bit-for-bit-utviklingen som er relativt lett å se ved tilbakeblikk på hvordan de større byene våre har utviklet seg på bekostning av den beste matjorda vår. Denne utviklingen kan ikke bare fortsette uten at det må regnes med store konsekvenser for våre etterkommeres mulighet til dyrking av mat. Det nytter ikke bare å gjenta dette, så lenge selve plansystemet gir åpning for bit-for-bit-praksisen. Et må trolig en mer langsiktig binding til, og innføring av hensynssoner slik utvalget foreslår kan være en vei å gå. Noe av det samme kan trolig sies når det gjelder langsiktig hensyn til verdifulle områder med kulturlandskap.

Øvrige kommentarer

Urbant jordskifte

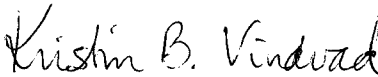
Utvalget har initiert en utredning om såkalt "urbant jordskifte", og ei arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet har lagt fram en rapport om sitt arbeid, som er ute til høring samtidig med NOU-en. Vi viser til Fylkesmannens særskilte uttalelse til denne høringen som sendes Landbruksdepartementet. Kopi av denne høringsuttalelsen vedlegges.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det leggets opp til et mer fleksibelt plansystem med større frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå. Kravene til mer grundige planprosesser vil likevel bli større, spesielt i tidlig fase. Krav om planstrategi, planprogram og konsekvensutredning som del av planprosessen forsterker dette. Kravene til samordning økes, noe som vil kreve tid. Dette vil øke behovet for planressurser, både i kommunene og hos regional stat. Også behovet for plankompetanse vil øke, spesielt i en del mindre kommuner som allerede i dag sliter både i forhold til ressurser og kompetanse. Også for Fylkesmannens del vil det være behov for å styrke plankompetansen, for å øke kapasiteten til å kunne veilede kommunene både i faglige og juridiske spørsmål. Det bør også gjennomføres god opplæring både regionalt og lokalt i kommunene, og utarbeides veiledningsmateriell i forbindelse med lovendringen.

Med hilsen


Solveig Sollie


Kristin B. Vindvad
rådgiver

Vedlegg: Brev fra Fylkesmannen i Telemark datert 28.11.2003, vedr. "urbant jordskifte"

Kopi: Telemark fylkeskommune, Regionaletaten, Fylkeshuset, 3706 Skien
Fylkesmennene

Kopi internt: Miljøvernadv. v/Morten Johannessen, Sigmund Tvermyr, Gerd-Louise Wessel
Landbruksadv. v/Øystein Vatnar
Samfunnsadv. v/Wenche Nordby Gjøstein, Svein Rorge
Helseadv. v/Roger Jensen
Utdanningsadv. v/Torill Eskeland Hanto
Fylkesberedskapssjef Elisabeth Danielsen