

MØTEBOK FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I TROMS

SAK: 708/03

NOU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II.

Fylkesmannens landbruksavdeling har sendt ut deler av nevnte utredning til fylkeslandbruksstyrets medlemmer og varamedlemmer. Det vises til dette materialet for mer detaljert informasjon om lovforslaget.

Det vil føre for langt å gå i detalj om hele utredningen, og her berøres kun de forhold som har spesiell interesse for landbruket i Troms.

KORT OMTALE AV EN DEL UTVALGTE EMNER:

Punkt 3.7.3 Nærmere om arealformål i arealdelen, jfr § 9-7.

Arealformål definerer eksisterende og framtidig arealbruk. Det skal angis ett eller flere arealformål for hele kommunens areal, eventuelt kombinert med hensynssoner. Hovedbetegnelse for arealformål foreslås gjennomgående for både kommuneplan, områdeplan og detaljplan, med unntak for LRNF-områdene der underspesifiseringen i lovteksten er forskjellige. Fordi detaljeringsgraden er forskjellig, vil det være anledning til mer finmaskede formålsbetegnelser og bestemmelser i område- og detaljplan enn i kommuneplanens arealdel. Arealformålene i kommuneplanens arealdel kan ikke deles ytterligere inn i underformål.

Det foreslås åpnet for at ulike arealformål kan kombineres, dersom dette er hensiktsmessig. Der det er nødvendig for å sikre detaljert og grundig planprosess, skal det gis bestemmelser om plankrav etter kap VII og VIII for arealformålene.

Punkt 3.7.4. Hensynssoner - §9-8.

Mens arealformål angir den konkrete funksjonen eller bruke av areal, skal betingelsene for denne bruken i form av særlige hensyn eller restriksjoner, angis som hensynssoner. Begrunnelsen for dette er at dagens system der formål og hensyn er blandet sammen, gir behov for svært mange underkategorier. Ved at hensynssoner kan angis som et skravur uavhengig av arealformålet, kan det også knyttes entydige bestemmelser til disse sonene som gjelder uansett formål. Dette vil sikre at for eksempel et viktig kulturminneområde vil kunne synliggjøres både innenfor og utenfor arealformålet bebyggelse og anlegg, og at det også kan knyttes plankrav for bestemte typer virksomhet til et sikt område. Mange kommuneplaner viser i dag ulike interesser på plankartet, men dagens lov gjør det ikke mulig å knytte mer forpliktende bestemmelser til disse sonene.

En av intensjonene med hensynssonene er å få til bedre kobling mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer, som kan omfatte samme areal og som derfor må ses i sammenheng. Kommuneplanen bør gi oversikt over ulike arealbindinger og bestemmelser som gjelder, og

som innbyggerne må forholde seg til. Særlig viktig vil det være å samordne de områdene der kommunen selv er forvaltningsmyndighet.

For konkrete kommentarer til de enkelte hensynssonene vises til lovmotivene til § 9-8. I motivene til § 9-9 kommenteres hjemmelen til å gi bestemmelser og retningslinjer til hensynssonene nærmere. Slike bestemmelser kan blant annet omhandle krav om område-, eller detaljplan, miljøkvalitet og funksjonskrav, forbud mot eller påbud om teknisk infrastruktur, tiltak mot fare eller miljørisiko, offentlige formål, felles arealer og felles planlegging.

Punkt 3.8.1 Spesielt om areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål (LRNF-arealer).

For å synliggjøre at reindriftsnæringen er en betydelig arealbruker innenfor LNF-område, tilrås utvalget at betegnelsen endres til Landbruks, reindrifts-, natur- og friluftsmål, forkortet til LRNF-areal. R-en synliggjør at reindrifta er en svært viktig næring i deler av landet, som har sine egne betingelser og behov og som kan være i konflikt med brukerne av et areal. I kommuner med reindrift er det viktig at differensierte reindriftsarealer vises som hensynssoner med bestemmelser. Dette vil gi et godt utgangspunkt for planleggingen og avklaring av enkeltsaker i reindriftsarealene.

Utvalget foreslår å dele opp LRNF-arealene i to arealmål, med en viss mulighet for nyansering. Det åpnes for at en i den generelle LRNF-kategorien kan gi bestemmelser om gårdstilknyttet næringsvirksomhet. I tillegg videreføres muligheten til å vise spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging innenfor LRNF- arealene.

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. Dette arealmålet vil omfatte storparten av landets areal.

LRNF b) Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan. Den omfatter reelt spredt bebyggelse og det kan knyttes krav om detaljplan til bestemte områder eller et visst antall bygninger innenfor arealet.

Kapittel 7.2 Landbruk.

Punkt 7.2.1 utfordringer.

Landbruksvirksomheten preger store deler av landet og spiller en viktig rolle for utviklingen av landskap og miljø. Næringen er sentral som forvalter av arealer, både i bruks og verneperspektiv. Landbruket er i omstilling, og det er knyttet store utfordringer til å skaffe nødvendig næringsinntekt samtidig med krav om mer rasjonell drift.

Det har også etter hvert utviklet seg nye næringer og tiltaksformer. Det kan være næringsetableringer i liten skala med tilknytning til produksjonen på bruket, eller ulike former for bruk av bygningene i forbindelse med tradisjonelle bygdeturisme, utleie hytter og lignende.

Innen skogbruket er det utmarksarealer som utgjør grunnlaget både for forvaltning og utnyttelse av tømmer ressursene. Skogen er også grunnlaget for viktige miljøverdier som rekreasjon, friluftsliv, jakt og fiske og som livsmiljø for planer og dyr. I selve skogsdriften er en uavhengig både av biologisk produksjon og tilgjengelighet til arealene. Også i den private næringsdelene av skogsektoren stilles det konkrete krav om miljøhensyn knyttet til en rekke miljøparametre.

Punkt 7.2.4 Utvalgets vurderinger og konklusjoner:

Det er sentralt for utvalget at en revidert plan- og bygningslov blir et hensiktsmessig virkemiddel for å bevare og utvikle landbruksnæringen, og sikre de arealer som kreves for økonomisk drift og langsiktig vern av matjorden som grunnlag for matproduksjon. Planleggingen skal likeledes være et egnet redskap for de vanskeligste avveininger som nødvendigvis må gjøres mellom landbruket og andre samfunnsoppgaver og hensyn. Dette gjelder både i forhold til utbygging som krever arealer, og naturvern og andre hensyn som landbruket kan ha både positive og negative virkninger for.

Utvalget mener landbruk som næring har en viktig plass i den regionale og kommunale planleggingen, og den bør være et tema i kommuneplanens samfunnsdel som del av planleggingen for næringsutvikling. Videre er de forskjellige formene for landbruk aktuelle elementer i de kommunale arealplanene. Utvalget foreslår at arealformålet LRNF fortsatt beholdes som en samlet kategori i kommuneplanens arealdel, men at det åpnes for å gi retningslinjer og bestemmelser knyttet til kategorien, og som kan komme til uttrykk i forskjellige typer av hensynssoner.

Noen slike retningslinjer og bestemmelser vil innebære restriksjoner på ny utbygging for landbruksformål. De kan også innen visse rammer gjelde pågående landbruksdrift. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet skal imidlertid bare kunne gis gjennom detaljplan eller områdeplan. Disse planformene vil samtidig kunne brukes til å sikre landbruket på lengre sikt, og for en nyansert avveining i forhold til andre hensyn. For blant annet å kunne sikre landbruksjord et langsiktig vern, foreslås at en kommuneplans arealdel kan gis lengre bindingstid ved statlig godkjenning. Dessuten vil muligheten for å utarbeide en fylkesdelplan for arealbruk med særlige rettsvirkninger kunne bety en langsiktig sikring av landbruksarealer, ut fra en arealplanlegging som går ut over den enkelte kommunes grenser.

LANDBRUKSAVDELINGENS MERKNADER:

Fylkesmannens landbruksavdeling kan i det vesentligste slutte seg til utredningen, men vil spesielt kommentere en del endringsforslag som kan ha konsekvenser for landbruksnæringen i fylket. Det er vanskelig å vurdere bastant hvordan dette vil slå ut i kommunal og regional forvaltning. I forhold til dagens plan- og bygningslov vil det bli en del endringer som kan få konsekvenser for landbruksnæringen i fylket.

Troms fylke har gode jord- og skogbrukressursene som gir muligheter for desentralisert bosetting og sysselsetting. I dag er jordbruket i fylket under omstilling hvor innkortinger av statlige rammevilkår fører til skjerpede driftskrav og nedlegging av små og ulønnsomme bruk.

I skogbruket er etterspørselen etter tømmer større enn på mange år med leveranser til ved, flisfyringsanlegg og sponplatevirke. Jordvern, som et grunnleggende element i all ressurs- og miljøforvaltning, er derfor helt sentral i framtidig arealplanlegging på kommunalt og regionalt nivå. Landbrukets ressursgrunnlag må ivaretas for å sikre næringsutøverne gode driftsforhold og grunnlag for en lønnsom drift.

Det drivverdige jord- og skogarealet er en begrenset ressurs i fylket og ligger som en brem langs fjordene og i dalbotnene i innlandet. Det er også her folk bor, og dette vil stedvis føre til konflikter om framtidig arealbruk. Intensjonen med revisjonen av plan- og bygningsloven er å oppdatere planverktøyet slik at det skal kunne håndtere samfunnsplanleggingen i forhold til dagens utfordringer og behov.

Fylkeslandbruksstyret:

Kommunene får fra 2004 overført en rekke oppgaver fra Fylkeslandbruksstyret innenfor jordloven, skogbruksloven og konsesjonsloven. Fylkeslandbruksstyrets rolle og oppgave i plansaker endres ikke ut fra den informasjonen som fylkesmannens landbruksavdeling har i dag.

LNRF:

Sektorlovgivningen skal fortsatt gjelde i LRNF-arealene. Landbrukslovgivningen med forskrifter, vil fortsatt styre landbrukets virksomhet som i dagsn plansystem. Landbrukslovgivningen er under revisjon for å tilpasses økt kommunal avgjørelsesmyndighet.

Fylkesmannens landbruksavdeling har ingen merknader til at LNF-arealene er utvidet til også spesifikt å omfatte reindriften.; LRNF. I dag inngår reindriften i "L-en", og reindriftens interesser er i praksis ivaretatt i alle plantyper. Utvalget ser det ikke som aktuelt å gi hjemmel i plan- og bygningsloven for å detaljregulere hvordan reindriften skal utøves i forskjellige områder. Dette bør som utgangspunkt fortsatt, reguleres av reindriftsloven og gjennom systemet med distriktsplaner, jfr utredningen pkt 7.3.3. Hele Troms er inndelt i reinbeitedistrikter, og alle kommuner må forholde seg til den nye kategorien.

Når det gjelder nye bygninger og andre nye tiltak for landbruksformål, mener utvalget at det må være riktig å la de alminnelige regler om byggesaksbehandling også gjelde for dem. Dette kan få konsekvenser for tiltak som nydyrking og skogsvegbygging. Disse tiltakene planlegges og gjennomføres etter egne forskrifter hvor kommunen har avgjørelsesmyndighet, og hvor kommunens jordbrukssjef og skogbrukssjef forestår høringsprosess og fatter vedtak. Prosessen er tilnærmet lik de prosessregler som er nedfelt i plan- og bygningsloven for utbyggingstiltak, men forskjellene ligger i kravet til kompetanse for å avgjøre vedtaket. Kompetansekravet til landbruksfaglig personell i kommunene fjernes fra 2004. Flere kommuner reduserer den landbruksfaglige bemanningen samtidig som kompetansenivået reduseres. Dette kan føre til ulik saksbehandling fra kommune til kommune, og med dette tilfældige avgjørelser og vanskelige forhold for næringsutøverne.

Fram til i dag har godkjenningssprosedyrene for nydyrking og skogsvegbygging fungert godt i Troms, og det er ikke grunn til å endre på systemet.

Fylkesmannens landbruksavdeling betrakter ikke hogst og treslagsskifte som et "byggetiltak". Disse driftsformene er ikke omtalt i utredningen. Men vi finner det hensiktsmessig å markere dette synspunktet, da enklete har tatt til orde for å innlemme slik virksomhet i plan- og bygningsloven. Hogst og treslagsskifte må som tidligere reguleres av skogbruksloven under tilsyn av det kommunale og regionale skogoppsyn. Denne ordningen fungerer godt i dag, og det er ikke behov for å endre rutinene.

Hensynssoner:

I Troms har dagens ordning med LNF-soner fungert godt, og vi ser liten grunn til å innføre et nytt begrep; hensynssoner.

Hensynssoner kan styrke jordvernet. Det gir kommunene muligheter til å forsterke sentrale driftsområder for jord- og skogbruk, og synliggjøre disse på plankartet. I dag har flere kommuner utarbeidet egen landbruksplan, men kun en, Tromsø kommune, har konkretisert landbrukets arealbruk med et eget kart. Verktøyet "hensynssoner" gir muligheter til å kartfeste viktige landbruksområder direkte i kommuneplanens arealdel. Det er nytt og positivt, og kommunene bør ta i bruk mulighetene. I samband med overføring av avgjørelsesmyndighet fra stat til kommune, vil det bli stilt strengere krav til kommunenes strategiske verktøy. Ikke minst ut fra dette kravet, bør kommunene kartfeste landbruksarealene for å sikre næringa.

På den andre siden kan innføringen av hensynssoner føre til reduserte driftsmuligheter for landbruksnæringen, avhengig av hvilke tiltak som skal tillates eller ikke i de ulike delene av en kommune. For eksempel kan en 100 meters randsone langs Reisaelva med forbud mot skogsdrift og nydyrking føre til at store drivverdige arealer tas ut av produksjon. Det er i dalbotnene langs elvene at de gode og lettdrevne landbruksarealene er lokalisert, og hvor også mange store bruk er i drift i dag.

Hensynssonene bør ikke nyttes til å innføre restriksjoner på landbruksdriften ut over dagens forskrifter for flersidig drift i jord- og skogbruk. Ytterligere restriksjoner kan føre til, i siste instans, nedlegging av bruk. Hensynssoner kan bli gjenstand for konflikter mellom sektorer og myndigheter på kommunalt og regionalt nivå, avhengig av hvordan denne muligheten anvendes i praksis. Innsikt i landbruksnæringens driftsmåte og innsikt om landbruksnæringens arealbehov er sentral for at innføringen av hensynssoner skal ha en positiv effekt. Fylkeslandbruksstyrets vil få en sentral rolle ved vurdering av hensynssoner.

Saken legges fram uten innstilling til vedtak.

Saken ble behandlet av Fylkeslandbruksstyret i møte den 15.12.03.

Fylkeslandbruksstyret fattet følgende omforente og enstemmige

VEDTAK.

Fylkeslandbruksstyret tar Fylkesmannens utredning til orientering, og slutter seg til de merknader som er reist om "LRNF-arealene" og "Hensynssonene".