



Fylkesordføreren

Arkivsak 200300690
Arkivnr.
Saksbeh. Outi Torvinen, Erland Loso, Stine Larsen, Jan Ingolf Kleppe, Helene Tiller og Reidun Laura Andreassen

Saksgang	Møtedato	Saksnr.
Fylkesutvalget	09.12.03	146/03

NOU 2003:14 "BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II" – HØRING

FYLKESORDFØRERS INNSTILLING

Planlovutvalget foreslår flere endringer i forhold til dagens plan- og bygningslov. Viktige endringer for fylkeskommuner er innføring av statlige planretningslinjer og innføring av en lovpålagt regional planstrategi. I tillegg kommer endringer i bestemmelser om fylkesplanlegging, fylkesdelplaner, konsekvensutredninger/tiltak etter særlov og bl.a. endringer i kulturminneloven.

Finnmark fylkeskommune mener at planlovutvalgets forlag til ny planlov er et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling og er svært tilfreds med utvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer. Flere nye endringsforslag vil bidra til en mer effektiv og inkluderende planprosess i kommuner og fylkeskommuner og vil sikre nødvendig fleksibilitet både i forhold til valg av riktig plantype og til omfanget av planleggingsbehovet. Vi vil oppsummere sentrale merknader som følger:

Regional planlegging

- Det er positivt at fylkestinget selv avgjør hvilke type planer som trenges og i hvilket omfang.
- Finnmark fylkeskommune mener at en ny type regional planstrategi vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging,
- Det er viktig å redegjøre for skillet mellom en planstrategi og en fylkesplan.
- Det er positivt at fylkesplanens innhold er definert.
- En vedtatt fylkesplan må legge premisser og gi føringer for videre nasjonal planlegging.
- Fylkesdelplanene kan bli et nyttig verktøy for en samordnet planlegging på tvers av kommunegrensene.
- Interkommunale planer må også ta hensyn til regionale arealinteresser.

Planprogram og konsekvensutredninger

- Planbeskrivelsen og planprogrammet vil gi de aktørene som forventes å delta i iverksetting av planleggingen en større mulighet til å medvirke tidlig i planleggingen.
- Det er behov for å fastsette hva som ligger i begrepet "vesentlige virkninger". Ikke minst gjelder dette for planer som berører samisk kultur, samfunnsliv og næring.

- Integreringen av KU i plansystemet må ikke utløse mer rigide og unødvendig omfattende utredningskrav som truer legitimiteten i plansystemet. Kommuner og fylkeskommuner må gis mulighet til å finne de rette avgrensningene av hva som er, og hva som ikke er, nødvendig å konsekvensutrede.
- Det er viktig å understreke at planprogrammets fokus skal være rettet mot planprosess og medvirkning, ikke som egen plan.

Samhandling mellom nasjonal og regionalpolitisk nivå

- Statlige planretningslinjer bør være tydelige.
- Det må etableres samhandlingsarenaer mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå for å sikre nødvendig regionalt handlingsrom.
- Sentral behandling og godkjenning av fylkesplaner skal fortsette, men det må bli en aktiv dialog mellom sentralt og regionalt nivå om hvordan nasjonal politikk er ivarettatt i planen.

Forholdet mellom plan- og bygningslov og kulturminnelov

- Det er et klart behov for en videre samordning mellom plan- og bygningsloven og ulike særlover. Dette gjelder spesielt for tiltak som innebærer fysiske arealinngrep.
- Det er positivt at vern etter PBL kommer som et supplement til kulturminneloven.
- Fredning etter KML § 20 har et langsiktig perspektiv og må fortsatt brukes for å sikre viktige nasjonale kulturminner.
- Det er viktig at kompetanse opprettholdes og forsterkes for å kunne tilfredsstille kravet det nye lovforslaget setter i forhold til estetikk og byggeskikk.

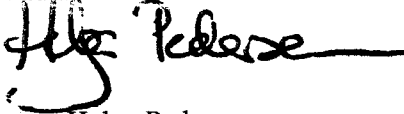
Om innsigelse, LRNF, dispensasjoner

- Finnmark fylkeskommune er positiv til at Sametinget gis generell innsigelsesrett.
- Finnmark fylkeskommune foreslår en løsning hvor Sametingsplanen får status som nasjonal planretningslinje. Dette forutsetter at Sametingsplanen sendes til offentlig høring, og at planen gjøres allmenn kjent. Godkjent Sametingsplan sikrer forutsigbarhet når Sametinget bruker sin innsigelsesrett.
- Fagmyndigheter som ikke deltar i planprosessen bør miste sin innsigelsesrett.
- Opprettelse av arealformål LRNF er positivt. Tilføyelsen av, R, for reindrift er viktig.
- Bestemmelsene rundt dispensasjonsadgangen er blitt noe klarere eller lettere å følge opp.

Om ansvar, roller og kartgrunnlag i planlegging

- Det er positivt at fylkestinget skal ha ansvar for og ledelsen av regional planstrategi og fylkesplanleggingen.
- Det må vurderes muligheter for forenklinger slik at kommunene til en hver tid kan skreddersy sitt verktøy for planlegging.
- Kapasiteten til planveiledning i fylkeskommunene må styrkes betydelig dersom det er fylkeskommunen som skal veilede kommuner i deres planarbeid.
- Fylkeskommunen er positiv til etablering av et regionalt planforum.
- Fylkeskommunen vil anbefale at det etableres interkommunale plankontorer for å forbedre plansituasjonen i kommuner.
- Fylkeskommunen mener at staten må ta et stort ansvar for å skaffe digitalt kartgrunnlag.

Vadsø, 26. november 2003



Helga Pedersen
fylkesordfører

1 Bakgrunn

Miljøverndepartementet (MD) har sendt NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II" på høring med høringsfrist 1. desember 2003 (Planlovutvalgets andre delutredning). Planlovutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998, og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen.

Utvalget la fram sin første delutredning (NOU 2001:7) i januar 2001. Vi viser til Finnmark fylkeskommunes (FFK) uttalelse i sak 63/01 i fylkesutvalget 18. juni 2001.

Finnmark fylkeskommune administrative uttalelse 2. september 2003 til Miljøverndepartementet angående NOU 2003:14 er integrert i saksframlegget.

FFK vil avgrense uttalelsen til de endringsforslagene som er mest relevante for fylkeskommunens oppgaver, men planlovutvalgets forslag til kommunale planoppgaver vurderes når dette innvirker på fylkeskommunens oppgaver.

2 Beskrivelse og vurdering

2.1 Om innhold, formål og verdier i planlegging

2.1.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget vil styrke planloven som redskap for sektorovergrepene samfunnsplanlegging i fylker og kommuner, og mener det er nødvendig å modernisere dagens lov, slik at den også fremmer forenkling, effektivitet og fleksibilitet.

Planlovutvalget foreslår flere endringer i forhold til dagens plan- og bygningslov. Viktige endringer for fylkeskommuner er innføring av statlige planretningslinjer og innføring av en lovpålagt regional planstrategi. I tillegg kommer endringer i bestemmelser om fylkesplanlegging, fylkesdelplaner, konsekvensutredninger/tiltak etter særlov og endringer i kulturminneloven.

En viktig endring innenfor kommuneplanleggingen er blant annet bestemmelsen om en kommunal planstrategi. Kommuneplanen skal fortsatt inneholde samfunnsdel, arealdel og handlingsprogram. Planlovutvalget foreslår at kommunene i fremtiden skal erstatte kommunedelplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner med områdeplaner og detaljplaner. Det er også innført egne nye bestemmelser om arealkategorier, kystsoneforvaltning og dispensasjon fra byggeforbudet.

Lovforslaget vil styrke den politiske styringen av planleggingen og gi bedre kommunale og regionale planer. Lovens formål, jfr § 1-1, er å *"fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk."*

Følgende verdier og retningslinjer for planleggingen er vektlagt i § 1-4:

- Bærekraftig utvikling
- Være demokratisk og styres av folkevalgte organer
- Fremme helhet og sikre samordning og samarbeid
- Være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig
- Vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser
- Planleggingen skal søkes løst på lavest hensiktsmessige nivå
- Være forpliktende og forutsigbar
- Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlige og privat virksomhet i planområdet.

2.1.2 Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen ser planlovforslaget som et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling/bygging og er svært tilfreds med planlovutvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer. Det er også gledelig og riktig at formålsparagrafen er såpass klar med hensyn til utvikling og vern. Det presiseres at loven skal fremme bærekraftig utvikling, samtidig som også verdifulle landskap og kulturmiljøer skal sikres. Dette anser fylkesrådmannen som fordelaktig. Videre støtter fylkesrådmannen formuleringen om å sikre grunnlaget for samisk kultur samt å ivareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Verdisettet er godt ivaretatt i det konkrete lovforslaget. Flere nye endringsforslag vil bidra til en mer effektiv og inkluderende planprosess i kommuner og fylkeskommuner. Det er satt fokus på å inkludere aktuelle interesser tidlig i prosessen og hindre unødvendig planlegging. Fylkesrådmannen er fornøyd med at det settes fokus på fleksibilitet både i forhold til valg av riktig plantype for den oppgaven som skal løses, og til omfanget av planleggingsbehovet.

Det legges opp til medvirkning i alle ledd av prosessene. Dersom alle kommuner lager et planprogram som følger valgcyklusene, vil sektormyndighetene som skal medvirke sannsynligvis komme i en alvorlig ressursviktsituasjon. Det vil for eksempel bli svært vanskelig å følge opp samtlige kommuneplaner samtidig i Finnmark.

Det påpekes at kulturminnemyndighetene må komme tidlig inn i planprosessen for å unngå konflikter på et senere tidspunkt. Fylkesrådmannen er enig i at dette er viktig, men vil understreke at dette må sees i sammenheng med krav om effektivitet, enkel og rask saksbehandling samt overholdelse av frister.

2.2 Ulike former og valgmuligheter for regional planlegging

2.2.1 Planlovutvalgets forslag

I det enkelte fylke skal det utføres en aktiv regional planlegging for å stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylket. Planleggingen skal omfatte lovpålagt regional planstrategi og i nødvendig utstrekning fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram (§ 6-1 – § 6-8). Det er i tillegg forelått etablering av interkommunalt plansamarbeid (§ 7-1 – § 7-7).

2.2.2 Fylkesrådmannens vurdering

Grepet som legges for regional planlegging er et godt grep, og det er positivt at fylkestinget selv avgjør hvilke type planer som trenges og i hvilket omfang. Det ivaretar behovet for at den planlegging som foretas på regionalt nivå skal ha nytteverdi, og foretas av den aktør som man finner hensiktsmessig. Muligheten som ligger i at det kan utarbeides fylkesplan eller interkommunale planer etter behov, ivaretar nødvendig fleksibilitet. Det foreslåtte redskapet gir kommunene større innflytelse på den regionale planleggingen og vil bidra til større og bedre sammenheng mellom kommunale og regionale planer.

2.3 Regional planstrategi

2.3.1 Planlovutvalgets forslag

Fylkeskommunen skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets konstituering, utarbeide en regional planstrategi. Dette skal gjøres i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet, jfr § 5-3. Planstrategien skal redegjøre for:

- viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer
- hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer
- nasjonal politikk av betydning for planleggingen
- spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging
- hvilke planformer som bør benyttes
- hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres.

Forslag til planstrategi skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen er minimum 6 uker. Planstrategien vedtas av fylkestinget. Kommune, annen fylkeskommune og statlig myndighet kan fremme innsigelse mot bestemte deler av planstrategien. Statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i fylket.

2.3.2 Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen mener at en regional planstrategi vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, samt bedre politisk forankring tidlig i planprosessen.

Fylkesrådmannen mener likevel at omfanget i arbeidet virker å være for omfattende. Det kan være vanskelig å redegjøre for skillet mellom en planstrategi og en fylkesplan. Reglene for høring/offentlig ettersyn virker å være strenge, men kan være med på å forandre/forplikte samarbeidspartnere om å være mer enige og lojale mot det planarbeid som fylkestinget vurderer som hensiktsmessig.

Planlovutvalget har forutsatt at det er en samtidighet i tid på planstrategi både på regionalt og kommunalt nivå, og gjennom dette arbeidet vil kommunene samtidig med fylkeskommunen utarbeide en planstrategi som grunnlag for den videre planleggingen i kommunestyre/fylkestingsperioden. For at dette skal fungere godt nok, må det regionale statlige nivå også ha nødvendige fullmakter til å delta i utvikling av regionale planstrategier. Den ulike regionale stats organisering i de forskjellige regionene vanskeliggjør den nødvendige samhandlingen i hvert enkelt fylke.

2.4 Fylkesplan

2.4.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår at en fylkesplan skal inneholde (§ 6-2):

- Regionale planutfordringer, og vurdering av alternative strategiske valg
- Prioriterte innsatsområder med mål og retningslinjer
- Retningslinjer for arealbruk i planområdet
- Vurdering av forhold til nasjonal politikk, behov for statlig medvirkning
- Vurdering av konsekvenser for samfunn, naturressurser og miljø
- Oversikt over planer som er gjeldende og planer som skal utarbeides

2.4.2 Fylkesrådmannens vurdering

Det er positivt at fylkesplanens innhold er definert. En tydeliggjør hva som forventes i en fylkesplan og gjør den mer forutsigbar. Det er imidlertid en utfordring å finne frem til "et riktig nivå" i fylkesplanen når det samtidig stilles ganske strenge krav til innholdet i en regional planstrategi. Bestemmelser § 6-3 om virkning av fylkesplan og fylkesdelplan er forsterket i forhold til gjeldende lovverk spesielt i forhold til virkningen av fylkesplan overfor kommune og stat. Dette er en positiv utvikling, men helt avhengig av at nasjonal og regional stat følger opp og tar fylkesplanen "på alvor".

En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom de ulike partene i det regionale fellesskapet og sentrale myndigheter. Planen vil utgjøre en nødvendig felles ramme for oppfølging gjennom fylkesdelplaner og ulike handlingsprogrammer og i gjennomføring av tiltak og prosjekter. Dette bør gjenspeiles i lovteksten.

Det som har sviktet mest i den regionale planleggingen etter dagens system er at staten ikke har fulgt opp fylkesplanleggingen. Dette blir derfor et svært viktig element i samhandlingen mellom nivåene, og for muligheten til å lykkes i samordning mellom nivåene og forpliktelsen for alle aktørene i planleggingen og muligheten for gjennomføring av planene.

Fylkesrådmannen mener at en vedtatt fylkesplan må legge premisser og gi føringer for videre nasjonal planlegging. Nasjonal stat må gi regional stat nødvendige føringer og frihetsgrader til å kunne delta i regional planlegging og til å kunne forplikte etaten i forhold til oppfølging av vedtatt fylkesplan (med bruk av egne virkemidler). Bruk av virkemidler (både nasjonale, regionale og lokale) må kobles opp til plan og handlingsprogrammer.

2.5 Fylkesdelplaner

2.5.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår at en fylkesdelplan (§ 6-5) kan utarbeides for bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område.

Fylkesdelplaner for arealbruk med særlig rettsvirkning (§6-6) skal bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig arealstyring over kommunegrensene. Når planen er ferdig og vedtatt må samtlige kommuner planen gjelder for endre sine egne arealplaner slik at de blir i henhold til fylkesdelplanen. I fylkesdelplanen skal det benyttes samme arealformål, hensynsoner, retningslinjer og bestemmelser som arealdelen til kommuneplanen.

2.5.2 Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesdelplan er et godt alternativ som stiller krav til forpliktelse i forhold til interkommunal planlegging.

Fylkesrådmannen ser at fylkesdelplanene kan bli et nyttig verktøy for en samordnet planlegging på tvers av kommunegrensene dersom det tas aktivt i bruk. Et slikt verktøy kan være svært nyttig for eksempelvis reindriften som gjerne benytter områder i flere kommuner.

Fylkesrådmannen støtter forslaget om at fylkesdelplanene med særlig rettsvirkning gjelder de samme mulighetene og begrensningene som en kommuneplan med hensyn til bruk av arealformål, hensynsoner, retningslinjer og bestemmelser som er i kommuneplanen. Dette forutsetter at fylkesdelplaner innarbeides i planene til de kommuner som berøres, og at det foreligger et redskap som kan benyttes når partene er enige om dette, og som gjør dette forpliktende for alle aktører. Det er derfor viktig at Regjeringen kan gjøre fylkesdelplanen for arealbruk *forpliktende* for alle partene.

2.6 Regionalt handlingsprogram

2.6.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår at det skal utarbeides et regionalt handlingsprogram (HP) (§ 6-7) for innsatsområdene i fylkesplanen. HP skal redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen med informasjon om ansvarlige og finansieringen. Handlingsprogrammet kan også omfatte RUP / regionalt utviklingsprogram, fylkeskommunens økonomiplan og gjennomføring av interkommunale og kommunale planer som varetar regionale oppgaver. HP skal vedtas av fylkestinget og rulleres årlig.

2.6.2 Fylkesrådmannens vurdering

Et forpliktende regionalt handlingsprogram som involverer kommune, fylkeskommune, stat og andre aktører i partnerskapet er i prinsippet et viktig element som kopler planleggingen til virkemidlene, og bidrar til at planleggingen knyttes til muligheten for gjennomføring. *Det er imidlertid meget kapasitetskrevende å gjennomføre en slik planprosess.* FFK har tidligere løst kravet om handlingsprogrammet slik at fylkesplanen inneholder noen fylkesplantiltak, vi utarbeider RUP (regionalt utviklingsprogram) og fylkeskommunens økonomiplan, samt flere relevante sektorplaner.

Dersom det regionale handlingsprogrammet skal fungere godt nok er det nødvendig å forplikte staten langsiktig i gjennomføring av tiltak. Dette er nødvendig på flere samfunnsområder enn i dag.

2.7 Interkommunale planer

2.7.1 Planlovutvalgets forslag

Kommuner bør samarbeide når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Kommunesamarbeid kan anmodes fra fylkeskommunen og statlige myndigheter, mens departementet kan pålegge kommuner å inngå plansamarbeid, jfr § 7-1 – 7-7.

2.7.2 Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen ser det som svært positivt at det oppfordres til interkommunalt plansamarbeid. I et fylke som Finnmark med store kommuner sett i forhold til areal, og liten befolkning, er det en fordel om en klarer å få til en langvarig samarbeidsstruktur mellom kommuner. To eksempler på et slikt kommunesamarbeid er flerbruksplanen for Alta-Kautokeino vassdraget og flerbruksplanen for Tanavassdraget.

Fylkesrådmannen mener at bestemmelsene om interkommunale planer ikke er forpliktende nok til at dette blir et redskap som er egnet for alle typer kommuneoverskridende planoppgaver. Erfaring tilsier at det ofte er svært vanskelig å få til interkommunalt samarbeid når det er motstridende interesser, og det skal foretas vedtak i flere kommunestyrer. Det bør derfor være bestemmelser som innebærer at dette samarbeidet kan bli mer forpliktende. Slik systemet er i dag – og som det ikke legges opp til endringer av – egner interkommunalt plansamarbeid seg primært der kommunene er enige om felles løsninger, mens det raskt blir problematisk dersom en eller flere kommuner ikke er enige eller ønsker å trekke seg ut av samarbeidet. I tillegg mener fylkesrådmannen at lovforslaget sier lite om statens forpliktelser i forhold til oppfølging av interkommunale planer.

2.8 Planprogram og konsekvensutredning

2.8.1 Planlovutvalgets forslag

Alle forslag til planer skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger, samt forhold til andre planer som gjelder for området. I henhold til lovforslagets §1-8 skal det utarbeides et **planprogram** for blant annet fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan som kan ha *vesentlige* virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. I § 1-9 foreslår utvalget at konsekvensutredningen inngår som en del av planbehandlingen etter loven. Denne paragrafen er et resultat av EU- direktivet om miljøkonsekvenser av planer og programmer.

I planprogrammet (§ 1-8) skal man gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslag til program sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Kravet om konsekvensutredninger omfatter også tiltak som er utenom plan- og bygningslovens bestemmelser. Slik forslaget i §1-9 er utformet vil systemet med separat godkjenning av en konsekvensutredning (KU) gjennom offentliggjøring av sluttdokumentet bortfalle.

2.8.2 Fylkesrådmannens vurdering

Det viktigste med disse nye elementene i planloven er å gjøre planleggingen mer oversiktlig og forutsigbar og at politikerne gis en større mulighet til å få oversikt og gi politiske føringer i det prioriterte planarbeidet. Planbeskrivelsen og planprogrammet vil også gi de aktørene som forventes å delta i iverksetting av planleggingen en større mulighet til å medvirke tidlig i planleggingen. Fylkesrådmannen understreker behovet for å fastsette hva som ligger i begrepet "vesentlige virkninger". Ikke minst gjelder dette for planer som berører samisk kultur, samfunnsliv og næring.

Fylkesrådmannen mener imidlertid at det kan være vanskelig å forutse hvilke parter som skal delta i en så tidlig fase, da det ikke er mulig å fastlegge hvem som blir berørt av planleggingen. Det må derfor legges opp til en fleksibilitet knyttet til denne bestemmelsen

som gjør det mulig å involvere andre parter etter behov. Det er viktig å understreke at planprogrammets fokus skal være rettet mot planprosess og medvirkning, ikke som egen plan.

Fylkesrådmannen mener at integreringen av KU i plansystemet må ikke utløse mer rigide og unødvendig omfattende utredningskrav som truer legitimiteten i plansystemet. Kommuner og fylkeskommuner må gis mulighet til å finne de rette avgrensningene av hva som er nødvendig å konsekvensutrede og hva som ikke er. Fylkesrådmannen vurderer det slik at dette kan forenkle prosessen (ett løp i forhold til to) og effektivisere planforslaget med konsekvensutredninger. Ettersom konsekvensutredningen forutsettes integrert i vedtaksprosessen, vil det ikke være behov for eget sluttdokument som sikrer oppfølging.

Fylkesrådmannen forutsetter at forskriftene må forenkle og klargjøre disse bestemmelsene da det er usikkert hvor omfattende bestemmelsen vil bli i praksis.

2.9 Samhandling mellom nasjonal og regionalpolitisk nivå

2.9.1 Planlovutvalgets forslag

Utvalget foreslår at Kongen skal hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter denne lov, og legges til grunn for statens oppfølging (§ 4-1). Utvalget foreslår etablering av statlige retningslinjer (§ 4-2). Denne bestemmelsen er i stor grad lik de gamle rikspolitiske retningslinjer. Staten kan også gi statlige planbestemmelser (§ 4-3) om forbud mot byggeaktivitet på et bestemt avgrenset geografisk område. § 2-4 befester at Sametinget anses som statlig organ.

Planlovutvalget er kommet til at ordningen med sentral behandling og godkjenning av fylkesplaner bør bestå. Begrunnelsen er at godkjennelsen representerer en viktig kommunikasjon mellom politikere på regionalt og sentralt nivå. Fylkesplanens retningslinjer blir også formalisert som statens politikk for det enkelte fylke, og dette virker forpliktende for de ulike departementene.

2.9.2 Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen legger ikke skjul på at det har oppstått en del problemer og utfordringer i den praktiske kommunikasjonen mellom kommuner og regionale sektormyndigheter i Finnmark. Det har ikke alltid vært så enkelt å få tilslutning til nasjonale arealinteresser.

Fylkesrådmannen er noe skeptisk til nytten av statlige planretningslinjer. Slike retningslinjer fungerer hvis de er konkrete, tydelige og kan tilpasses til regionale forhold. For å få en god oppfølging av planlovutvalgets intensjoner om oppfølging av nasjonale hensyn må det derfor etableres samhandlingsarenaer mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Dette for å sikre at regional stat og fylkeskommunen forstår hvilke nasjonale interesser er viktigst å prioritere i det respektive fylket. Nasjonale/politiske avgjørelser som har stor betydning for videre planlegging i regionen må kunne løftes opp, drøftes og prioriteres etter politisk dialog mellom fylkesting og Regjering/Storting.

Fylkesrådmannen henviser til punkt 2.11.2 i denne uttalelsen som angår sikring av samiske interesser og bruken av Sametingsplanen.

Fylkesrådmannen er også opptatt av at den samordnende nasjonale politikken bør gjelde for *regional utvikling*. Dette gir en breiere og bedre tilnærming enn regional planlegging. Regional planlegging bør forstås som et arbeidsredskap for regional utvikling.

Fylkesrådmannen er enig med planlovutvalget at ordningen med sentral behandling og godkjenning av fylkesplaner skal fortsette. Det bør imidlertid gjøres noen grep slik at godkjenningsordningen tar form mer av et samarbeid mellom regionalt og sentralt nivå. Det må bli en aktiv dialog mellom sentralt og regionalt nivå om hvordan nasjonal politikk er ivaretatt i planen, og de utfordringene det regionale nivået trenger bistand fra sentrale myndigheter for å løse. Dialogen mellom sentralt og regionalt nivå bør også føre til en avklaring og stadfesting av hvordan statlige myndigheter vil følge opp planen. Dette bør nedfelles i en kongelig resolusjon og komme til uttrykk i de styringssignaler regjeringen i neste omgang gir til regionale statsorganer.

2.10 Forholdet mellom plan- og bygningslov og kulturminnelov

2.10.1 Planlovutvalgets forslag

Det foreslås også samordning mellom PBL og KML, dette gjelder særlig for kulturminnelovens §19 om områdefredning.

Utvalget foreslår at det skal kunne gis bestemmelser for å verne kulturmiljøet innenfor de forskjellige arealformålene. Disse bestemmelsene skal kunne markeres på arealdelen som hensynssoner, (§ 9-8). I sin konklusjon legger utvalget vekt på at kommunene må få bedre og mer egnede virkemidler slik at kulturminneforvaltning blir en naturlig del av kommunal planlegging.

2.10.2 Fylkesrådmannens vurdering

Det er klart behov for en videre samordning mellom plan – og bygningsloven og ulike særlover. Dette gjelder spesielt for tiltak som innebærer fysiske arealinngrep. Det er imidlertid forhold som tilsier at man ikke bør gå for langt i samordningen. Dette gjelder konsesjon etter særlov som inneholder vilkår som kommunene ikke har faglige forutsetninger for å gi eller følge opp i ettertid. Mange utbyggingssaker krever ofte en nasjonal eller en regional vurdering som gjør at det kan bli problematisk å overlate vurderingen til kommunene, eksempel på dette kan være vindkraftverk, kraftlinjer m.m.

Slik fylkesrådmannen oppfatter det vil et vern etter PBL komme som et supplement til kulturminneloven og innebære en forenklet prosedyre særlig i slike områder hvor endring vil kunne skje. En slik fredningsprosedyre vil kunne iverksettes for kulturminner/kulturmiljøer av lokal verdi og vil i prinsippet kun gi det samme vern som dagens ordning med §26-6 Regulering til spesialområde bevaring.

Når det gjelder fredning etter KML § 20- som har et langsiktig perspektiv i seg og som ikke kan endres gjennom rullering av plan, vil slik fredning i større grad være forbeholdt kulturminner av nasjonal verdi. Da vil kulturmiljøfredning iverksettes bare for kulturmiljøer av største verdi, som for eksempel verdensarvområdene i Alta og andre unike kulturmiljøer.

Vi vil også påpeke at fylkeskommunen ikke lenger har noen tilskuddsordning for verneverdige bygg, men bidrar med veiledning og råd når det er ønskelig. Fylkesrådmannen mener at det er § 9-10 i lovforslaget om lengre binding av arealdelen til kommuneplanen er i så måte positiv, slik at de arealplanene som har sammenheng med kulturminnevern og naturvern kan gjøres gjeldende for en lengre periode.

I dagens lov er forholdet til vern av bygninger begrenset til å kunne gi bestemmelser for eksteriøret. I det nye forslaget legges det opp til muligheter for også å verne interiør. For at

kommunene skal kunne benytte seg av denne lovhjemmelen kreves det økt kompetanse og et nært samarbeide med kulturminnemyndigheten i forhold til hvilke objekter som skal vernes gjennom særlov, og hvor det er mest naturlig å bruke PBL. En slik bestemmelse vil kunne være til fordel for de kommunene som selv har kompetanse innen kulturminnevern.

Ut fra et kulturminnefaglig ståsted er mulighetene for å gi bestemmelser og retningslinjer for estetikk og byggeskikk viktig. Det synes allikevel å være et dilemma at kravene til forenkling av prosesser og effektivitet er store mens de faglige kravene til god planlegging og et godt resultat også øker. Kompetanse om byggeskikk og estetikk er en del av kravet til kompetanse som foreslås i § 2-1 (kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse) og § 2-2 (fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven). Faglig sett er det viktig at denne kompetansen opprettholdes og forsterkes for å kunne tilfredsstille kravet det nye lovforslaget setter i forholdet til estetikk og byggeskikk.

Det foreslås at kulturminner/kulturmiljøer registreres i kommuneplanen. Dette anses som ønskelig, men vil være lite hensiktsmessig i Finnmark. Bakgrunnen er store områder og for små tilgjengelig ressurser.

2.11 Om innsigelse og mekling

2.11.1 Planlovutvalgets forslag

Kommunale, fylkeskommunale og statlige og myndigheter kan etter forslaget fremme innsigelse. Forslaget er lik dagens ordning. Innsigelse kan alltid fremmes hvis planforslaget oppfyller kriteriene i § 1-14. Planlovutvalget foreslår at Sametinget kan fremme innsigelse (§ 1-14) mot planer som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Innsigelsene skal begrunnes.

Det skal fortsatt tilrettelegges for mekling, og departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres (§ 1-14, siste ledd). Utvalget har ikke foreslått hvem som skal være meklingsmyndighet.

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort etter reglene her, (§ 1-14.6). Det kan likevel ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse, (§ 1-15.2).

2.11.2 Fylkesrådmannens vurdering

Dersom planlovutvalgets lovforslag gjennomføres i sin helhet vil behovet for innsigelser bli vesentlig redusert ved at mulige konflikter kan bringes fram tidlig i planleggingen og avklares gjennom planprosessen. Bestemmelsen om at innsigelser skal begrunnes innebærer at det blir en større grad av konkret vurdering i hver enkelt sak. Staten har gitt signaler om at det er ønskelig å gi større frihet til kommunene.

Samiske interesser kan ivaretas gjennom innsigelse. Utvalget foreslår at den funksjonen legges til Sametinget i spørsmål som er "av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv". Dette forsettes å skje etter Sametingets skjønnsmessige vurdering. For å sikre at de samiske interessene blir tatt hensyn til på et tidlig tidspunkt vil Finnmark fylkeskommune foreslå en løsning hvor Sametingsplanen får status som nasjonal planretningslinje.

Dette må i tillegg ses i sammenheng med at forslaget til Finnmarksloven (Ot.prp. nr 53 (2002-2003)) foreslår at Sametinget utarbeider retningslinjer for endret bruk av utmark i Finnmark. Sametingsplanen og alle nye retningslinjer må være gjenstand for en offentlig høringsrunde på lik linje med Fylkesplanen og rikspolitiske retningslinjer. Forankring av innsigelsesretten til Sametingsplanen vil være med på å sikre en bedre planprosess.

Mindretallet har et forslag som innebærer at en fagmyndighet mister innsigelsesretten dersom den ikke har ønsket å delta i planprosessen. Dette gjelder tilfeller der instansen er varslet om prosessen, men ikke ønsker å delta. Det er særdeles viktig at berørte instanser deltar i planprosessene, dette er en del av det forpliktende planarbeidet mellom mange parter, og det er derfor viktig at det har følger å ikke ønske å delta i samhandlingen. FFK støtter mindretallet i denne vurderingen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsesrett.

2.12 Arealformål LRNF (Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål.

2.12.1 Planlovutvalgets forslag

Kommunen er forpliktet til å angi arealformål for hele området som arealdelen til kommuneplanen dekker (§ 9 – 7). Planlovutvalget foreslår å innføre en ny arealkategori LRNF for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål. Muligheten for å unnta et område for rettsvirkning faller bort. Kommunen er forpliktet til å ferdigstille hele arealdelen til kommuneplanen før den kan vedtas. Lovforslaget åpner for fortsatt planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging i LRNF-områder, men kravet til angivelse av omfang og lokalisering tas bort.

2.12.2 Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen ser denne regelendringen som positiv. Dette vil medføre en mer helhetlig planlegging av hele kommunens areal, og planen vil bli mer forutsigbar for alle berørte parter. Fylkesrådmannen viser til at spredt utbygging i tidligere LNF-områder over tid har utviklet seg til tettbebyggelse. Kostbar infrastruktur, manglende trafikksikkerhetsvurderinger og dårlig estetikk er ofte resultater av en slik utbygging.

Fylkesrådmannen mener at inkluderingen av reindriftens arealinteresser i kommuneplanens arealformål er viktig, selv om det fra planlovutvalget presiseres at tilføyelsen av "R" ikke gir rettslige virkninger. Tilføyelsen av "R" vil gjøre reindriften mer synlig både for kommunene, og andre parter involvert i arealdelen til kommuneplaner. Dette vil føre til at kommunene bevisstgjøres sitt ansvar for å sikre reindriftsinteressene i kommunale planprosesser. Det er videre viktig at formålene suppleres med hensynsoner og retningslinjer/bestemmelser, jf. §§ 9-8 og 9-9. Dette for å fremme forutsigbarhet, helhetlig planleggingsprosess og beskyttelse mot det som i dag oppfattes som reindriftens største problem i forbindelse med arealplanlegging: dispensasjonsvedtak som sakte men sikkert fører til nedbygging av reinbeiteområder.

2.13 Om bruken av dispensasjoner

2.13.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår en ny bestemmelse om dispensasjon fra vedtatte arealplaner hvor det åpnes for mulighet til at departementet "i bestemte type saker og i bestemte områder av landet", kan legge dispensasjonsmyndigheten til statlig- eller fylkeskommunal myndighet. I

tillegg foreslår man et forbud mot bygging og fradeling i 100 – metersbeltet langs sjøen. Det foreslås en ny § 17-3 som forenkler og klargjør strandvernebestemmelsene i 100-metersbeltet langs sjøen.

2.13.2 Fylkesrådmannens vurdering

Utvalget har foreslått endringer i lovens dispensasjonsbestemmelse (dagens § 7), jf forslaget § 19-1. Den viktigste endringen er at departementet i forskrift kan legge dispensasjonsmyndigheten i visse områder til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Høringsforslaget er i prinsippet likt dagens. I mange kommuner gis det i utstrakt grad *dispensasjoner* både fra vedtatte planer og fra lovens bestemmelser. Kommunen skal vurdere denne type søknader opp mot plansituasjon og kommunale sektormyndigheter, før det gies et begrunnet forslag til konklusjon. Positiv konklusjonen skal være begrunnet i ”særlige grunner” som først og fremst skal være retta mot arealdisponeringa. I dag innvilges en rekke dispensasjoner uten at kravet om særlige grunner er innfridd.

Fylkesrådmannen opprettholder prinsippet om at all arealbruk bør skje etter plan og at dispensasjonsadgang skal være unntaksvis. Hvis statlig sektormyndighet eller fylkeskommunen har gått i mot at det blir gitt dispensasjon, bør kommunen ikke ha hjemmel til å dispensere. Fylkesrådmannen ser ikke at bestemmelsene rundt dispensasjonsadgangen er blitt noe klarere eller lettere å følge opp og beklager dette.

2.14 Om ansvar, roller og kartgrunnlag i planlegging

2.14.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår at fylkestinget har ansvar for og ledelsen av fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi og fylkesplanleggingen (§ 2-2). Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven (§ 2-2). I tillegg skal fylkeskommunen veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven (§ 1-6).

Planlovutvalget foreslår at i hvert fylket bør det være et regionalt planforum (§ 2-5). I planforumet skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med den regionale planleggingsvirksomheten og arbeid med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet. Fylkeskommunen har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat. Fylkeskommunen oppretter regionalt planforum etter samråd med fylkesmannen.

Fylkesmannen skal påse at kommunen oppfyller plikten til planlegging (§ 8-2).

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for arealplanen, områdeplaner og detaljplaner. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner (§ 3-1). Fagmyndigheter på sentralt, regionalt og kommunalt nivå skal tilrettelegge kartfestet informasjon slik at den er lett tilgjengelig for plan- og byggesaksprosessen.

2.14.2 Fylkesrådmannens vurdering

En rekke kommuner i Finnmark sliter med å utarbeide og rullere kommuneplaner, både hva gjelder samfunnsdelen og arealdelen. Kommunene har trange budsjetter og det kan også være vanskelig å få rekruttert kvalifiserte fagfolk. De administrative ressursene er for små til at man kan ha spesialister på de enkelte fagfelt. Kommunenes mangelfull arealplankompetanse øker behov for veiledning. Manglende opplæring og stor ”turn-over” gjør at kunnskap blant politikerne om plan- og bygningsloven ofte ikke er tilfredstillende. Dette kan føre til at

regionale målsetninger blir dårlig fulgt opp. Fylkesrådmannen mener dette er forhold som gjør det svært vanskelig å oppfylle plan- og bygningslovens intensjoner. Fylkesrådmannen foreslår at planlovutvalget vurderer forenklinger som gjør det mulig for kommunene å velge de verktøy i planlegging som de kan beherske under praktiske forhold.

Lovforslaget er tydelig på at det er fylkeskommunen som skal veilede kommuner i deres planarbeid. Fylkeskommunens rolle vil bli langt mer forpliktende og aktiv i forhold til innspill og veiledning. Gjeldende plan- og bygningslov har tildelt denne rollen både til fylkeskommunen og til fylkesmannen. Fylkesrådmannen mener at kapasiteten må styrkes betydelig dersom et slikt mål skal være mulig. Fylkesrådmannen vil også oppmuntre til etablering av større interkommunale plankontorer som kan forbedre plansituasjonen i kommuner.

Finnmark fylkeskommune har gode erfaringer med et arealplanforum i Finnmark. Forumet har vært satt sammen av statlige og fylkeskommunale aktører. Fylkesrådmannen støtter forslaget om en fast planforum, ledet av fylkeskommunen.

Fylkesrådmannen mener, at staten må ta et større ansvar for å skaffe digitalt kartgrunnlag. I lovforslagets kap 3, § 3-1 påtar staten seg å stille nasjonale kartdata til rådighet. Dette bør være vederlagsfritt. Store fylker med arealer som Finnmark vil få en kostnad som er mange hundre ganger større enn for eks. et lite fylke som Vestfold. Det bør også understrekes at til tross for digitale register som for eks. kulturminneregistre, er dette ikke kvalitetssikret i den grad at kommunene i Finnmark vil kunne anvende det uten videre. For at fylkeskommunen skal kunne holde tidsfrister som lovforslaget legger opp til er det en forutsetning at IKT blir brukt i mye større grad.

3 Konklusjon

Fylkesrådmannen mener at planlovutvalgets forslag til ny planlov er et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling og er svært tilfreds med utvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer. Flere nye endringsforslag vil bidra til en mer effektiv og inkluderende planprosess i kommuner og fylkeskommuner og vil sikre nødvendig fleksibilitet både i forhold til valg av riktig plantype og til omfanget av planleggingsbehovet. Fylkesrådmannen vil oppsummere sentrale merknader som følger:

Regional planlegging

- Det er positivt at fylkestinget selv avgjør hvilke type planer som trengs og i hvilket omfang.
- Regional planstrategi vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, men det kan bli vanskelig å redegjøre for skillet mellom en planstrategi og en fylkesplan.
- Det er positivt at fylkesplanens innhold er definert.
- En vedtatt fylkesplan må legge premisser og gi føringer for videre nasjonal planlegging.
- Fylkesdelplanene kan bli et nyttig verktøy for en samordnet planlegging på tvers av kommunegrensene.

Planprogram og konsekvensutredninger

- Planbeskrivelsen og planprogrammet vil gi de aktørene som forventes å delta i iverksetting av planleggingen en større mulighet til å medvirke tidlig i planleggingen.

- Det er behov for å fastsette hva som ligger i begrepet "vesentlige virkninger". Ikke minst gjelder dette for planer som berører samisk kultur, samfunnsliv og næring.
- Integreringen av KU i plansystemet må ikke utløse mer rigide og unødvendig omfattende utredningskrav som truer legitimiteten i plansystemet. Kommuner og fylkeskommuner må gis mulighet til å finne de rette avgrensningene av hva som er, og hva som ikke er, nødvendig å konsekvensutrede.
- Det er viktig å understreke at planprogrammets fokus skal være rettet mot planprosess og medvirkning, ikke som egen plan.

Samhandling mellom nasjonal og regionalpolitisk nivå

- Statlige planretningslinjer bør være tydelige.
- Det må etableres samhandlingsarenaer mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå for å sikre nødvendig regionalt handlingsrom.
- Sentral behandling og godkjenning av fylkesplaner skal fortsette, men det må bli en aktiv dialog mellom sentralt og regionalt nivå om hvordan nasjonal politikk er ivaretatt i planen.

Forholdet mellom plan- og bygningslov og kulturminnelov

- Det er et klart behov for en videre samordning mellom plan- og bygningsloven og ulike særlover. Dette gjelder spesielt for tiltak som innebærer fysiske arealinngrep.
- Det er positivt at vern etter PBL kommer som et supplement til kulturminneloven.
- Fredning etter KML § 20 har et langsiktig perspektiv og må fortsatt brukes for å sikre viktige nasjonale kulturminner.
- Det er viktig at kompetanse opprettholdes og forsterkes for å kunne tilfredsstillere kravet det nye lovforslaget setter i forhold til estetikk og byggeskikk.

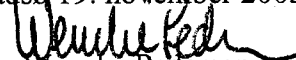
Om innsigelse, LRNF, dispensasjoner

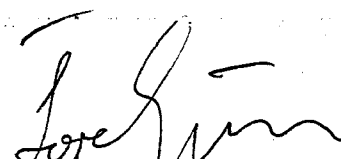
- For å sikre at de samiske interessene blir tatt hensyn til på et tidlig tidspunkt vil Finnmark fylkeskommune foreslå en løsning hvor Sametingsplanen får status som nasjonal planretningslinje.
- Fagmyndigheter som ikke deltar i planprosessen bør miste sin innsigelsesrett.
- Opprettelse av arealformål LRNF er positivt. Tilføyelsen av, R, for reindrift er viktig.
- Bestemmelsene rundt dispensasjonsadgangen er blitt noe klarere eller lettere å følge opp.

Om ansvar, roller og kartgrunnlag i planlegging

- Det må vurderes muligheter for forenklinger slik at kommunene til en hver tid kan skreddersy sitt verktøy for planlegging. Kapasiteten til planveiledning i fylkeskommunene må styrkes betydelig dersom det er fylkeskommunen som skal veilede kommuner i deres planarbeid.
- Fylkesrådmannen mener, at staten må ta et stort ansvar for å skaffe digitalt kartgrunnlag.

Vadsø 19. november 2003


Wenche Pedersen
fylkesrådmann


Tore Gundersen

Vedlegg: NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.