



Friluftslivets fellesorganisasjon

Adresse: Nedre Slottsgate 25, 0157 OSLO
Telefon: 23 31 09 80, Telefaks: 23 31 09 89, E-post: post@frifo.no, www.frifo.no
Org. nr.: 971 262 834, Kontonr.: 7154.05.51671

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo, 5.12.2003

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

Vi viser til Deres brev av 20.5.2003 angående høring av NOU 2003:14 Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag, samt henvendelse til MD om utsettelse av høringsfristen til 5.12.2003

Vedlagt følger vår høringsuttalelse til NOU 2003:14. Vi har også utarbeidet et sammendrag av uttalelsen.

Vi viser også til våre tidligere innspill/høringsuttalelser i forbindelse med planlovutvalgets arbeid og forslag til endringer i plan- og bygningsloven datert henholdsvis 13.11.2000, 2.7.2001, 17.4.2002 og 4.9.2003.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) representerer de 12 største friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen nesten ½ million medlemskap. En av hovedoppgavene for FRIFO er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge.

SAMMENDRAG

Nedenfor er noen av de viktigste momentene i FRIFOs høringsuttalelse oppsummert:

- FRIFO mener det er på høy tid at Norge får en planlov som muliggjør en helhetlig arealforvaltning, der hensynet til bærekraftig utvikling og biologiske mangfold tas på alvor. FRIFO støtter derfor i hovedsak planlovutvalgets forslag til ny planlov.
- FRIFO mener grunnleggende forståelse for loven og plansystemet er en viktig forutsetning for medvirkning. FRIFO støtter derfor innføring av kapittel 1 der hensikten blant annet er å gi brukerne av loven en innføring i og oversikt over lovens formål og virkeområde.
- FRIFO støtter forslaget til formålsparagraf som helt klart slår fast at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.
- FRIFO mener åpenhet og medvirkning gjennom hele planprosessen er svært viktig. FRIFO støtter derfor at denne plikten slås fast i loven. FRIFO mener også at høringsfristene på seks uker må utvides betydelig slik at det blir mulig for frivillige organisasjoner å følge opp forslag til planer på en god måte.

- FRIFO mener en ny planlov må sette et klart og entydig forbud mot bygging i 100-metersbeltet, og at dette bør gjelde for alle plantyper. Muligheten for dispensasjon fra dette forbudet må være meget begrenset.
- FRIFO støtter opprettelsen av et regionalt planforum i hvert fylke. Vi mener Forum for natur og friluftsliv bør få en naturlig plass i dette planforumet, noe som vil bidra til reell medvirkning fra frivillige organisasjoner tidlig i planprosessen.
- FRIFO støtter forslagene om plikten til å utarbeide planstrategi og planprogram, noe som gjør det lettere for blant annet natur- og friluftslivsorganisasjoner å følge med i hva som skjer.
- For natur- og friluftslivsinteressene er det viktig at arealplanleggingen faktisk kan ta hensyn til ulike kvaliteter ved arealene. FRIFO støtter derfor i hovedsak forslagene til inndeling i arealformål og systemet med hensynssoner. Vi mener imidlertid at de paragrafene som omhandler dette bør gjøres mer oversiktlig.
- I den grad §9-7 pkt 2, bokstav b, kan åpne opp for mer spredt boligbygging, er FRIFO kritisk til dette. FRIFO mener derfor bestemmelsen bør endres slik at den ikke kan påberopes som hjemmel for slik liberalisering.
- FRIFO mener det må gå klart fram i lovteksten at planlegging av skogsbilveger skal skje etter planloven og de regler som gjelder for innsyn og medvirkning.
- FRIFO mener det må være mulig å vedta arealplaner som tar hensyn til natur- og friluftslivsinteresser med vesentlig lengre bindingstid enn fire år uten at dette må gjøres unødvendig komplisert.
- FRIFO mener en del områder krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser. FRIFO er derfor enig i utvalgets vurderinger og at en slik samordning blant annet må gjelde markaområder og kystsonen.
- FRIFO er enig i forslaget om at myndigheten til å gi dispensasjoner for bestemte planer, for bestemte typer tiltak eller i bestemte områder av landet kan legges til statlige eller fylkeskommunale organer. FRIFO er også enig at fylkeskommunen og statlig fagorgan hvis saksområde er direkteberørt må få muligheten til å få uttale seg før dispensasjon blir gitt.

INNLEDNING

Den generelle samfunnsutvikling fører til et stadig sterkere press på naturen. Mulighetene for å drive friluftsliv svekkes kontinuerlig ved at attraktive naturområder reduseres i størrelse og kvalitet, og gjenværende områder gjøres vanskeligere tilgjengelig. Blant annet har inngrepsfrie naturområder i Norge blitt redusert dramatisk i løpet av de siste 100 årene som følge av ulike typer utbygginger og inngrep. Dessverre fortsetter denne utviklingen, og FRIFO mener derfor det nå er svært viktig at vi tar vare på de naturverdiene som fortsatt finnes, både i og utenfor inngrepsfrie områder, blant annet for å ivareta friluftslivet som er en del av norsk kulturarv og som en del av det helseforebyggende arbeidet i Norge.

Gjeldene plan- og bygningslov (pbl) er først og fremst en utbyggingslov, og er i liten grad egnet til å ta vare områder med spesielle kvaliteter, herunder områder med verdi for natur- og friluftsliv. Etter at gjeldene pbl ble vedtatt i 1985 har det blitt et sterkt fokus på bærekraftig utvikling og bevaring av biologisk mangfold, både nasjonalt og internasjonalt.

Da ”Verdenskommisjonen for miljø og utvikling” (Brundtland-kommisjonen) la fram sin rapport i 1987, understreket den at det er avgjørende for framtidig utvikling at mangfoldet i levende natur bevares. Som oppfølging av denne rapporten ble det under FNs Konferanse for miljø og utvikling (UNCED) i Rio de Janeiro i 1992 lagt fram en egen konvensjon om bevaring av det biologiske mangfoldet. Denne konvensjonen var den første globale avtalen som omfattet vern og bærekraftig

bruk av alt biologisk mangfold. Norge var blant de første landene som både underskrev og ratifiserte denne avtalen.

Etter 1992 har det derfor blant annet blitt lagt fram en rekke Stortingsmeldinger som fokuserer på viktigheten av bærekraftig utvikling og bevaring av biologisk mangfold. Dette gjelder blant annet følgende meldinger:

- St meld nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.
- St meld nr 17 (1998-99) Verdiskapning og miljø – muligheter i skogsektoren. (Skogmeldingen)
- St meld nr 43 (1998-99) Vern og bruk av kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane.
- St meld nr 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
- St meld nr 39 (2000-2001) Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet.
- St meld nr 42 (2000-2001) Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning.
- St meld nr 25 (2002-2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
- St meld nr 1 (2004-2004) Nasjonalbudsjettet 2004.

FRIFO mener derfor det er på høy tid at vi i Norge får en planlov som tar inn over seg denne utviklingen og som muliggjør en helhetlig arealforvaltning som tar hensyn til en bærekraftig utvikling og det biologiske mangfoldet. FRIFO støtter derfor i hovedsak planlovutvalgets forslag til ny planlov. Dette forslaget muliggjør en arealforvaltning som kan ta hensyn til ulike kvaliteter ved arealene, i motsetning til det som er tilfelle med dagens pbl.

Utredningen og forslaget til ny planlov tar opp mange viktige problemstillinger. Imidlertid vil FRIFO i denne høringsuttalelsen først og fremst ta opp forhold som vi mener er viktig for friluftslivet og naturmiljøet.

MEDVIRKNING FRA FRIVILLIGE ORGANISASJONER OG HØRINGSFRISTER

For å ivareta natur- og friluftslivsinteresser er det viktig at allmennheten, herunder frivillig organisasjoner innen natur og friluftsliv, gis anledning til å delta i planprosessene på en tilfresstillende måte.

FRIFO har sammen med Friluftsrådernes Landsforbund (FL) og Samarbeidsrådet for naturvernsaker (SRN) opprette Forum for natur og friluftsliv (FNF). Dette er et samarbeidsnettverk mellom natur- og friluftslivsorganisasjonene på fylkesnivå som skal jobbe for å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i det enkelte fylke.

I forslaget til ny planlov fremmer utvalget en del forslag som vil gjøre det lettere å følge med i planprosessene, jf blant annet forslaget om planprogram i § 1-8. Imidlertid foreslås det gjennomgående en høringsfrist på kun seks uker uansett plantype. FRIFO mener at denne fristen er svært kort selv om det nå er lagt opp til en mye sterkere involvering i prosessen før planforslaget blir sendt på høring. Vi vil presisere at nesten alt arbeide i frivillige organisasjoner foregår i fritida. (Dette gjelder også det meste av arbeidet som gjøres i FNF selv om det i de fleste fylkene er ansatt en person i noen prosents stilling.) Dette gjør at det er begrenset med arbeidskapasitet og muligheter til å følge opp saker med korte frister. FRIFO mener derfor at lengden på høringsfristene i planloven må utvides betydelig slik at det blir mulig å følge opp dette på en god måte. Det vil uansett ikke være noen ukers utvidet høringsfrist som vil være avgjørende for hvor lang saksbehandlingstid som brukes på de enkelte plansakene.

DEL 1 INNLEDENDE BESTEMMELSER (Kap. 1, 2, 3 og 4)

Kapittel 1 Virkeområde, formål og hovedtrekk

Kapittel 1 i forslag til ny lov har ingen parallell i dagens plan- og bygningslov. Dette har gjort at gjeldene lov og plansystem har vært vanskelig å forstå for mange som skal bruke loven. Hensikten med det nye kapitlet er derfor å gi brukerne av loven en innføring i og oversikt over lovens formål og virkeområde, viktige verdier som skal ivaretas, hovedtrekkene i plansystemet og byggesaksbehandlingen, og forholdet mellom plan og byggesak.

Grunnleggende forståelse for loven og plansystemet er en viktig forutsetning for medvirkning i planprosessen. FRIFO støtter derfor innføring av et kapittel 1 og hensikten med dette.

Formålsparagrafen i en lov sier noe om hva som skal vektlegges av de myndighetene som forvalter loven. Etter FRIFOs vurdering er derfor innholdet i denne paragrafen svært viktig. FRIFO er derfor glad for og støtter forslaget til formålsparagraf, (jf § 1-1) som helt klart slår fast at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Uten et slikt bærekraftig perspektiv i planleggingen har planleggingen i seg selv liten verdi på lang sikt. Vi er også glad for at forslaget til formålsparagraf fastslår at loven skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer, og at den skal sikre åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

FRIFO mener at mest mulig av sektorinteressene bør inngå i plan- og bygningsloven for å få til en samordnet god samfunnsplanlegging og arealdisponering. Styringssystemet i Norge er i dag sterkt sektorisert og fragmentert, noe som gjør at det altfor ofte er særinteresser som vinner fram uten en helhetlig vurdering. FRIFO mener derfor det er behov for å styrke plan- og bygningslovens rolle som grunnlag for en helhetlig samfunnsplanlegging. FRIFO støtter derfor forslaget til § 1-2 om planens virkeområde.

Det har i de senere årene vært en sterk økning av ulike aktiviteter langs kysten, noe som igjen har ført til et stadig økende press på kystsonen. Det er derfor et sterkt behov for en samordnet planlegging i kystsonen. FRIFO ønsket primært at loven burde gjelde ut til territorialgrense, dvs fire nautiske mil utenfor grunnlinjen, men støtter subsidiært utvalgets forslag om en nautisk mil utenfor grunnlinjen, (jf § 1-3). Dette vil gjøre det mulig å få til den nødvendige samordnet planleggingen i kystsonen, (jf også våre kommentarer til kap. 14 nedenfor).

FRIFO kan ikke se noe særlig behov for å unnta rørledninger i sjø for transport av petroleum fra lovens virkeområde, (jf forslaget fra mindretallet Slettebø, Svensli og Toven til § 1-3).

§ 1-4 angir viktige verdier som skal ivaretas i planleggingen etter loven og gir retningslinjer for denne planleggingen. Den er derfor ment som en veiledning for myndigheter, private aktører og allmennheten om viktige formål med og grunntanken bak plansystemet. FRIFO mener dette er en nyttig veiledning for alle som skal bruke loven og støtter forslaget til § 1-4.

I løpet av de siste 10-år har arbeidet med reguleringsplaner gått over fra å være en mer eller mindre offentlig oppgave til å bli noe som private aktører driver og legger fram for kommunen for godkjenning. FRIFO støtter derfor forslaget til § 1-6 som fastslår at det er det offentlige som har det juridiske ansvaret for at lovens krav m.h.t. innhold og planprosess oppfylles i saker, selv om private har rett til å fremme planforslag etter regler i denne loven. Vi mener også det er viktig at fylkeskommunen har et ansvar for å veilede og bistå kommunene i deres planlegging.

Frivillige organisasjoner, deriblant natur- og friluftslivsorganisasjonene, besitter viktig kunnskap når det gjelder arealbruk og bærekraftig utvikling. For å få til reell medvirkning fra slike

organisasjoner er det viktig at planprosessen legges opp på en måte som muliggjør slik deltakelse. Det er i den forbindelse viktig å huske på at organisasjonene har begrenset kapasitet til papirarbeid og at nesten alt arbeidet utføres i medlemmenes fritid. Planprosessen må derfor legges opp på en måte som tar hensyn både til organisasjonenes arbeidskapasitet, -form og -tidspunkt. Etter FRIFOs mening blir en av hovedutfordringene å skape gode møteplasser mellom offentlig planmyndigheter og de frivillige organisasjonene, noe som gjør at plan- og bygningsloven må få et mye sterkere fokus på medvirkning, jf også det vi skrev ovenfor om medvirkning fra frivillige organisasjoner og høringsfrister. FRIFO er derfor glad for utvalgets forslag til § 1-7 som klart uttrykker plikten til å sørge for åpenhet og medvirkning gjennom hele planprosessen.

Når en plan har vært gjenstand for en grundig prosess med bred medvirkning, er det viktig at alle er lojale mot planens innhold. Det må derfor føres en svært restriktiv linje i forhold til dispensasjoner. I motsatt fall vil den grundige prosessen med bred medvirkning ha liten hensikt. FRIFO støtter derfor forslaget til § 1-11 om at vedtatt plan skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet, og for vedtak om virksomhet, utbygging og vern.

Strandsonen langs sjøen utgjør svært attraktive områder for det enkle og naturvennlige friluftslivet. Dette er også et attraktivt område for bygging av hytter, hus og annen utbygging og virksomheter. For å unngå en konflikt mellom allmennhetens interesser og utbyggingsinteresser ble strandloven innført i 1966 for å bremse den økende byggingen i strandsonen. Loven satte forbud mot bygging nærmere enn 100 meter fra sjøkanten, en bestemmelse som senere ble nedfelt i plan- og bygningsloven. Likevel er det fram til i dag gitt mange byggetillatelser, og en betydelig del av 100-metersbeltet er nedbygd. Det er derfor et sterkt behov for et strengere regelverk og en strengere praktisering av strandsoneforvaltningen som i praksis sikrer gjenværende ubebygde områder.

For å få en slutt på uønsket bygging i strandsonen, må en ny planlov sette et klart forbud mot bygging i 100-metersbeltet. FRIFO mener derfor at byggeforbudet bør gjelde for alle plantyper i henhold til den nye planloven. Utvalget understreker da også at i områdeplaner og detaljplaner bør hovedregelen være at bygging så vidt mulig bør unngås i 100-metersbeltet. Utvalget forutsetter videre at de miljømessige og andre allmenne hensyn som begrunner forbudet, vil bli grundig vurdert i forbindelse med slike planer, (jf side 131 i utredningen). Primært mener altså FRIFO at forbudet bør gjelde alle plantypene, men sekundært støtter vi mindretallets (Bugge, Evensen og Saglie) forslag til tilføyelse til § 1-13, andre ledd: I slike planer bør bygging i 100-metersbeltet så vidt mulig unngås av hensyn til naturmiljøet, friluftsliv og andre allmenne interesser.

Kap. 2 Plan og bygningsmyndighetene

Kapittel 2 tar for seg planmyndighet og planadministrasjon på kommunenivå, fylkesnivå og statlig nivå.

Ut fra natur- og friluftslivsinteresser er det viktig at kommunen har en høy bevissthet om arealforvaltningen. FRIFO er derfor enig i at kommunestyret må ha ansvaret for kommuneplan og områdeplan, og at dette ansvaret ikke kan delegeres, jf § 2-1. Vi er også enig i at kommunestyret må ha ansvaret for at kommunen har tilgang på nødvendig planfaglig kompetanse, jf § 2-1.

Ut fra samme vurdering som for kommunen er vi enig i at fylkestinget må ha ansvaret for fylkesplan og fylkesdelplan, og at dette ansvaret ikke kan delegeres, jf § 2-2. Vi er også enig i at fylkestinget må ha ansvaret for at fylkeskommunen har tilgang på nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet til å drive nødvendig planbehandling og veiledning, jf § 2-2.

Det er viktig at alle interesser, deriblant natur- og friluftslivsinteresser kommer fram så tidlig som mulig i en planprosess. FRIFO er derfor enig i at det bør opprettes et regionalt planforum i hvert fylke, jf § 2-5. FRIFO mener også at et slikt planforum bør være åpent for deltakelse fra andre enn

bare offentlige organer, og vi ser det som naturlig at Forum for natur og friluftsliv får en plass i dette planforumet. Det vil bidra til at reell medvirkning fra frivillige organisasjoner tidlig i planprosessen.

Kap. 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

For å få til en god planlegging som bygger på faglig grunnlag er det viktig at det finnes gode og oppdaterte kart på viktige temaer. Det bør derfor i § 3-1 listes opp aktuelle temaer som det må utarbeides kart for, slik som blant annet friluftsliv, biologisk mangfold og kulturminner.

Det må være en forutsetning at allmennheten, herunder frivillige organisasjoner får tilgang til kart og kartgrunnlag på lik linje med ressurssterke utbyggere og konsulentfirmaer, noe som bør framgå av lovteksten.

DEL II NASJONALE HENSYN OG OPPGAVER I PLANLEGGINGEN (Kap. 4)

For å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i planleggingen er det viktig at det gis nasjonale føringer som ivaretar disse hensynene. Det er også viktig at hensynet til ulike interesser blir samordnet sentralt slik at de ulike interessene blir tillagt nødvendig vekt.

FRIFO støtter derfor forslaget om at det skal utarbeides en samordnet nasjonal politikk for regionale og kommunal planlegging hvert fjerde år og som skal legges til grunn for planlegging etter denne loven, (jf § 4-1).

FRIFO er også enig at det kan lages forpliktende planretningslinjer og planbestemmelser som skal legges til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging etter denne loven, (jf §§ 4-2 og 4-3). Viktige områder det bør lages slike bestemmelser/retningslinjer for er f eks bymarker, strandsonen/kystsonen, biologisk mangfold, barn og unge og transport.

DEL III REGIONAL PLANLEGGING (Kap. 5, 6 og 7)

Natur- og friluftslivsinteresser krysser ofte kommunegrenser og fylkesgrenser. Det er derfor viktig at det legges til rette for aktiv og god planlegging over de administrative grensene.

FRIFO støtter derfor de forslagene som ligger i Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi, Kap. 6 Planlegging på fylkesnivå og Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid, herunder kravet om utarbeidelse av regional planstrategi (jf § 5-3) og muligheten for å utarbeide fylkesdelplaner med rettsvirkning for å ivareta nasjonale eller regionale hensyn knyttet til arealbruk (jf § 6-6).

DEL IV KOMMUNAL PLANLEGGING (Kap. 8, 9, 10, 11 og 12)

Selv om forslaget til ny planlov legger til rette for planlegging over administrative grenser, vil likevel det meste av arealplanleggingen fortsatt skje på kommunenivå. Etter FRIFOs vurdering er derfor del IV om kommunal planlegging den viktigste delen av lovforslaget. FRIFO støtter i hovedsak utvalgets forslag til del IV, herunder inndeling i arealformål og hensynssoner. Imidlertid bør en del bestemmelser gjøres lettere forståelig av hensyn til brukermedvirkning/-vennlighet, bl.a. fra de frivillige organisasjonene. Dette gjelder blant annet forholdet rundt hensynssoner.

Kap. 8 Hovedtrekke og kommunal planstrategi

Formålet med Kap 8 er å understreke at alle kommunale planer skal vurderes i et bredt samfunnsmessig perspektiv. Dette gjelder også planer fra private forslagsstillere.

FRIFO er enig i at det er viktig å vurdere alle planer i et bredt samfunnsmessig perspektiv, og støtter derfor forslagene i Kap. 8. Vi vil spesielt framheve viktigheten av at det i kommunal planlegging både skal ivaretas kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, samt at retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter skal legges til grunn i planleggingen, (jf § 8-1).

Kap. 9 Kommuneplan

Kommuneplanen består av tre deler: samfunnsdel, handlingsdel og arealdel, (jf § 9-1). Det legges i forslaget opp til en tettere sammenheng mellom kommuneplanens skriftelige del (samfunnsdel og handlingsdel) og kommuneplanens arealdel enn det som er tilfelle med dagens pbl, noe FRIFO mener både er viktig og riktig. Videre ramses det opp en rekke viktige mål og oppgaver som kommuneplanen bør omfatte. Dette gjelder blant annet folkehelse, vern av natur- og kulturmiljø, friluftsliv og samferdsel. FRIFO mener disse målene og oppgavene er naturlig og viktig del av kommuneplanarbeidet og støtter utvalgets forslag til § 9-1, tredje ledd.

I § 9-3 stilles det krav om at det skal lages en langsiktig arealstrategi som en del av samfunnsdelen i kommuneplanen. Denne skal blant annet vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. FRIFO støtter forslaget om en slik langsiktig arealstrategi. En slik strategi bør ha en tidshorisont på 30-50 år og si noe om hvordan blant annet viktige natur- og friluftslivsinteresser i kommunen skal sikres på lang sikt.

I § 9-6 slås det fast at en vedtatt arealdel straks er bindende. FRIFO vil igjen understreke viktigheten av lojalitet til vedtatte planer, slik at ikke arealutviklingen styres av dispensasjoner. Vi mener derfor nye tiltak i prinsippet må vente til rullering av kommuneplan slik at dette tiltaket kan sees i en helhetlig sammenheng. Vi viser ellers til kommentarer til § 1-11 ovenfor.

Kommuneplanens arealdel blir omhandlet i §§ 9-5 til 9-11. For natur- og friluftslivsinteressene er det viktig at kommuneplanens arealdel faktisk kan ta hensyn til ulike kvaliteter ved arealene i planleggingen, noe gjeldene pbl i svært liten grad gjør. FRIFO støtter derfor i hovedtrekk planlovutvalgets forslag til bestemmelser om kommuneplanens arealdel.

I forslaget slås det fast at kommuneplanens arealdel skal fastsette hovedtrekkene i bruk og vern av arealene i kommunen, (jf § 9-5). Det betyr at kommunen ikke bare må tenke gjennom hvilket utbyggingsbehov den har, men også hvilke arealer i kommunen som har behov for et vern mot ulike typer inngrep.

I § 9-5, tredje ledd står det at områdeplan og detaljplan kan utarbeides samtidig med arealdelen til kommuneplanen. FRIFO finner det noe underlig at detaljplaner kan utarbeides samtidig med arealdelen i kommuneplanen da detaljplaner skal være i samsvar med gjeldene arealdel i kommuneplan eller områdeplan, og vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene, jf § 12-1.

Det er §§ 9-7, 9-8 og 9-9 som omhandler arealformål, hensynssoner og retningslinjer og bestemmelser i arealdelen. Det er derfor med hjemmel i disse paragrafene (pluss §§ 11-3, 11-4 og 11-5 i kapitlet om områdeplan) kommunen kan fastsette hovedtrekkene i bruk og vern av arealene i kommunen. Det er en del kryssreferanser mellom disse paragrafene og dels til andre paragrafer som gjør dette litt tungt tilgjengelig, noe som er uheldig ut fra ønsket/kravet om medvirkning fra allmennheten, herunder frivillige organisasjoner. FRIFO mener derfor det bør ses på om det er mulig å gjøre intensjonen/meningen i disse paragrafene lettere forståelig. FRIFO støtter likevel i hovedsak innholdet i disse paragrafene. Nedenfor vil vi likevel trekke fram noen punkter som vi mener er spesielt viktig.

FRIFO har ingen spesielle merknader til de seks arealformålene som kan angis i kommuneplanen, (jf § 9-7). FRIFO vil imidlertid understreke betydningen av at grøntstruktur og grøntområder i tilknytning til byggeareal framkommer på arealkartet, (jf § 9-7 pkt 1). Dette er viktige områder for nærfriluftsliv og tilkomstveier til markaområder som ikke må forsvinne. Også gang- og sykkelveier er viktige områder som må med på arealkartet.

I h.t. § 9-7 pkt 3 bokstav b kan det settes av LRNF-områder der det kan tillates spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging etter enkeltvis behandling eller etter detaljplan. Utvalget understreker at dette ikke er ment å åpne for større grad av spredt boligbygging enn etter dagens pbl, men at en på den måten kan avklare forholdet til spredt boligbygging i kommuneplanen. Selv om utvalget ikke mener å åpne opp for mer spredt utbygging, er FRIFO kritisk til dette punktet hvis det kan brukes for å liberalisere praksisen med spredt utbygging. Det er mange samfunnshensyn som tilsier at det vil være lite ønskelig med økende grad av spredt utbygging, og vi mener at § 9-7 pkt 3 bokstav b bør endres slik at den hindrer en uønsket praksis.

I § 9-7 pkt 4 kan det settes av arealer for bruk og vern av sjø og vassdrag, et punkt FRIFO støtter i sin helhet. Vi mener det er bra at bestemmelsen omfatter vannoverflate, vannsøyle og bunn, samt at det kan angis underformål, herunder natur- og friluftsområder enten for seg selv eller i kombinasjon med andre formål.

I tillegg til arealformål kan det angis hensynssoner, herunder soner for nærmere angitt bruk eller vern, (jf § 9-8). Etter FRIFOs vurdering er dette et viktig grep som vil muliggjøre en mer presis og kunnskapsbasert planlegging som tar reelle hensyn til ulike arealkvaliteter, herunder natur- og friluftslivsinteresser. I forholdet mellom hensynssoner og retningslinjer/bestemmelser til disse sonene gjøres det imidlertid en del kryssreferanser mellom de ulike paragrafene som gjør det vanskelig å få den fulle oversikt over dette, noe det med fordel kan gjøres noe med, jf det vi skriver ovenfor. Vi vil imidlertid presisere følgende: Skal hensynssoner ha noen verdi, må det kunne lages bestemmelser innenfor disse hensynssonene som legger restriksjoner på bruken av disse utover det som ligger innenfor arealformålene i § 9-7. Det må derfor komme klarer fram i lovteksten at f eks naturvern og friluftsliv skal kunne prioriteres i LRNF-områder. Skal det være mulig å forvalte f eks bymarker på en god måte etter den nye planloven må det f eks kunne legges restriksjoner på skogsbruket i forhold til flatestørrelse, hogstformer, foryngelsesmetoder, hogstkvantum og skogsbilvegbygging m.m.

Skogsbilveger er et område som i altfor lang tid har vært utenfor politisk kontroll og innsyn og påvirkning fra allmennheten. Det må derfor gå klart fram i lovteksten at planlegging av skogsbilveger skal skje etter planloven og de regler som gjelder for innsyn og medvirkning.

I følge § 9-8, fjerde ledd, pkt 4 kan det settes av en hensynssone for særlig samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer. FRIFO mener dette en viktig hensynssone som bør brukes der det kreves planlegging på tvers av eiendomsgrenser for å få til helhetlige løsninger som tar hensyn til ulike samfunnsinteresser. Dette gjelder f eks større hytteutbygginger både på fjellet og ved kysten der flere eiendommer må sees i sammenheng. Dette bør også sees i sammenheng med løsninger for urbant jordskifte som er på høring fra Landbruksdepartementet. Her utredes muligheten for å se flere eiendommer i en helhet, der inntekter og kostnader blir fordelt på de ulike eiendommene uavhengig av hvem som tilfeldigvis får f eks hyttene på sin eiendom.

I § 9-9, tredje ledd, pkt 4 bør det presiseres at det er areal for bruk og/eller vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone. FRIFO mener det er viktig å presisere at det enten kan være bruk eller vern, eventuelt i kombinasjon. Vi mener det vil være i tråd med § 9-7 der underformålene i pkt 4 enten kan være hver for seg eller i kombinasjon.

I dette punktet omtales også 100-metersbeltet langs sjøen med referanse til § 1-13. FRIFO mener det i utgangspunktet skal være et klart forbud mot bygging i 100-meterbeltet og at dette kommer tydeligere frem i loven, se også kommentarene til § 1-13 ovenfor og §§ 14-1 og 14-2 nedenfor. FRIFO mener at dette forbudet mot bygging i 100-metersbeltet også bør gjelde langs vann og vassdrag.

§ 9-10 omhandler lengre bindingstid på deler av kommuneplanen. Ut fra natur- og friluftslivsinteresser er dette en viktig bestemmelse. For å ta vare på verdifulle arealer for natur- og friluftsliv er det viktig at det kan settes en juridisk bindingstid langt utover 4 år, helst både 10 og 20 år og kanskje mer. FRIFO mener at denne bestemmelsen ikke må gjøres unødvendig komplisert slik at ingen kommuner ønsker å bruke den, jf at saken må helt opp til Kongen for å bli vedtatt. Vedtak om lengre bindingstid enn fire år gjøres stadig vekk uten at det må helt opp til Kongen. Hver gang kommunen bestemmer at et område skal nedbygges, gjør kommunen et vedtak med en bindingstid for all framtid. Det bør derfor ikke være noe vanskeligere å lage en plan med lengre bindingstid som tar vare på områder med stor verdi for natur og friluftsliv.

Kap. 10 Behandling av kommuneplan

Dette kapitlet tar for seg behandlingen av kommuneplanen. FRIFO har ingen spesielle merknader til kapitlet ut over det som framkommer under kapittel 1 og våre kommentarer til høringsfrister ovenfor.

Kap 11 Områdeplan

Områdeplan er en plan for bruk og vern av arealer innenfor en del av kommunens område. FRIFO støtter i hovedsak de bestemmelsene som ligger i kapittel 11. Vi mener det her er lagt opp til et system som muliggjør en helhetlig planlegging på faglig grunnlag som kan ta hensyn til ulike kvaliteter ved arealene, herunder arealer som er viktig for natur- og friluftsliv.

Vi vil understreke viktigheten av at det under LRNF-områder, jf § 11-3 pkt 3 er mulig å ha de aktuelle arealformålene enten samlet eller hver for seg. Dette muliggjør en presis planlegging som tar hensyn til kvalitetene til de ulike områdene. Det samme gjelder for pkt 4 i samme paragraf.

Vi vil også understreke viktigheten av at det i hensynssoner i områdeplan kan settes restriksjoner på den aktiviteten som er en trussel mot kvalitetene som skal tas vare på, jf § 11-4 og dens henvisning til § 9-8.

Når det gjelder behandling av områdeplan viser vi til de kommentarer som framkommer i kapittel 1 og våre kommentarer til høringsfristen ovenfor.

Kap. 12. Detaljplan

Detaljplan er en plan for bruk og vern av mindre arealer og for utforming, bruk og vern av bygninger og anlegg.

FRIFO har ingen spesielle merknader til dette kapitlet, men ønsker å presisere viktigheten av at en detaljplan skal være i samsvar med gjeldene arealdel i kommuneplan eller områdeplan og vise hvordan den skal bidra til å gjennomføre disse planene, jf § 12-1 tredje ledd.

Når det gjelder behandling av detaljplan viser vi til de kommentarer som framkommer i kapittel 1 og våre kommentarer til høringsfristen ovenfor.

DEL V SÆRLIGE PLANLEGGINGSOPPGAVER (Kap. 13, 14, 15 og 16)

Utvalget foreslår at enkelte viktige planleggingsoppgaver trekkes særskilt fram i loven. Dette gjelder samordnet areal og transportplanlegging (kap. 13), Kystsoneplanlegging (kap. 14), Samordnet vannplanlegging (kap 15) og Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftslområder omkring byer og tettsteder ("markaområder") (kap 16). Felles for disse oppgavene er at de krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser. For disse oppgavene benyttes det i dag forskjellige planleggingssystemer, dels innenfor rammene av pbl, dels med et uklart forhold til denne planleggingen. Utvalget ser behov for en klarlegging og opprydding, ved å få et enhetlig planleggingssystem for disse oppgavene. FRIFO er helt enig i utvalgets vurderinger av behovet for samordning og hvilke temaer dette gjelder.

FRIFO vil spesielt trekke fram behovet for å få til en helhetlig planlegging av større sammenhengende friluftslivsområder (ofte markaområder rundt byer og tettsteder), (jf §§ 16-1 og 16-2). Dette er områder som etter FRIFOs vurdering har langt større verdi for friluftslivet i form av opplevelse og helse, enn ulike utbyggingsformål og skogbruk. Eksempelvis utgjør Marka rundt Oslo kun 0,4 % av Norges landareal, men er det viktigste friluftslivsområdet for ca en million mennesker eller over 20 % av Norges befolkning. Vi viser også til våre kommentarer i kap. 9 om bymarker og skogbruk.

FRIFO vil også trekke fram behovet for å få til en helhetlig planlegging av kystsonen, (jf §§ 14-1 og 14-2). Kystsonen utgjør svært attraktive områder for friluftslivet, (jf våre kommentarer til utviklingen i strandsonen i forbindelse med § 1-13 ovenfor). Vi vil her gjenta behovet for forbud mot bygging i 100-metersbeltet, jf våre kommentarer til § 1-13 og § 9-9 ovenfor. I tillegg mener FRIFO at det bør være en restriktiv holding til utbygging i kystsonen generelt, også utenom 100-metersbeltet på grunn av de store natur- og friluftslivsinteressene enn finner i slike områder.

DEL VI BESTEMMELSER OM KONSEKVENsutREDNINGER FOR SEKTORPLANER SAMT VEDTAK ETTER ANNET LOVVERK (Kap. 17)

For del IV viser vi til vår høringsuttalelse til Miljøverndepartementet datert 4.9.2003.

DEL VII AVTALER OM GJENNOMFØRING M.V. (Kap. 18)

Kapittel 18 om utbyggingsavtaler er nytt i forhold til gjeldende pbl. Bakgrunnen for forslaget er behovet for bestemmelser som kan lette gjennomføringen av planer.

FRIFO har ingen spesielle innvendinger mot bruken av utbyggingsavtaler så sant disse bygger på vedtatte planer og bidrar til å gjennomføre innholdet i planene. Vi forutsetter imidlertid at det er full åpenhet rundt og muligheter til medvirkning i prosessen rundt slike avtaler.

DEL VIII DIVERSE BESTEMMELSER (Kap. 19 og 20)

Kap. 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

I § 19-1 er dispensasjonsmuligheten til § 1-13 (byggeforbudet i 100-metersbeltet lang sjøen), plankrav og plan lagt inn.

FRIFO har forståelse for at det er behov for en slik dispensasjonsbestemmelse i planloven. Vi vil likevel igjen framheve viktigheten av lojalitet til vedtatt plan som har vært gjenstand for en grundig prosess og medvirkning, jf våre kommentarer til § 1-11 og § 9-6 ovenfor. Vi mener derfor det må være strenge kriterier for å kunne gi dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet eller vedtatt

plan. En eventuell dispensasjon må begrunnes meget godt ut fra formålet med forbudet eller planen og de interessene disse skal ivareta.

FRIFO er enig i forslaget om at myndigheten til å gi dispensasjoner for bestemte planer, for bestemte typer tiltak eller i bestemte områder av landet kan legges til statlige eller fylkeskommunale organer, (jf § 19, tredje ledd). Dette er en viktig bestemmelse som må anvendes hvis ikke kommunene er seg sitt ansvar bevist f.eks. i 100-metersbeltet langs sjøen.

FRIFO er også enig at i bestemmelsen om at fylkeskommunen og statlig fagorgan hvis saksområde er direkte berørt må få muligheten til å uttale seg før dispensasjon blir gitt, (jf § 19, fjerde ledd). Dette gir blant annet regionale myndigheter muligheten til å følge med i utviklingen på ulike områder i fylket. Dette vil igjen gi mulighet for å se om det er behov for anvendelse av bestemmelsen om å overføre dispensasjonsmyndigheten fra kommunen til et høyere organ, (jf kommentarene til § 19, tredje ledd).

I § 19-2 kan kommunen nedlegge midlertidig forbud mot deling og byggearbeid. Dette er en videreføring av bestemmelsen i gjeldende pbl. Dette gir kommunen en mulighet til å stanse et tiltak selv om det ikke er i strid med gjeldende plan. FRIFO mener dette er en viktig bestemmelse som gir kommunen muligheter til å revurdere utviklingen på et område.

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

I dette kapitlet foreslår utvalget en rekke endringer annet lovverk. FRIFO har ingen spesielle merknader til disse forslagene bortsett fra at endringer i annet lovverk ikke må redusere mulighetene til å ta vare på viktige natur- og friluftslivsinteresser, herunder muligheten for å begrense motorferdselen i utmark.

Vennlig hilsen
Friluftslivets fellesorganisasjon

Harald Tronvik
generalsekretær

Hans Erik Lerkelund (s)
fagkonsulent