

PROSJEKT PBL-2000

PBL 2000 – UTTALELSE TIL DELHØRING NOU 2003:14 "BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN" – SÆRSKILT OM KLAGE, INNSIGELSESDÅGANG OG KONSEKVENSTREDDING (PBL 2000 – 29.08.03/korrigert 12.9.03)

PBL 2000 har ikke blitt informert om delhøringen og leverer derfor sin uttalelse etter fristen.

PBL 2000 har påbegynt gjennomgangen av Planlovutvalgets innstilling med høringsfrist 01.12.03, men ble først nylig og tilfeldig klar over delhøringen med frist allerede 01.09.03. Til tross for kort frist, ønsker vi likevel å avgi denne konsentrerte merknaden. Vi viser for øvrig til vår henvendelse til Miljøverndepartementet på e-post om at vår uttalelse ville foreligge 15.09.03, og svar om at det var tatt til etterretning.

En delhøring er uheldig for sammenhengen i og forståelsen av Plan- og bygningsloven

En delhøring er uheldig for en helhetlig og samlet tilnærming til fornyelse og forenkling av Plan- og bygningsloven. Det vil vanskelig gi fullgodt grunnlag for såvel høring som bearbeiding av høringsresultater. PBL 2000 vil i sin samlede uttalelse til NOU 2003:14 behandle hele forslaget under ett, sett i lys av samfunnsendringer og behov for forutberegnelighet og forenkling. Allerede nå må vi imidlertid gi uttrykk for at selv om Planlovutvalget i sine premisser og betraktninger gir verbalt inntrykk av å ha kunnskap om de utfordringer som dette medfører, så peker dessverre vesentlige sider i innstillingen i en helt annen retning enn de praktiske behov vi møter i vår hverdag. En gjennomgripende forbedring og forenkling gjenstår.

PBL 2000 vil ta dette opp i sin endelige høringsuttalelse, og vil med bemerkningene ovenfor som bakgrunn, begrense denne uttalelsen til de punkter som Miljøverndepartementet har spesifikt bedt om.

1: §1-8 Planbeskrivelse og planprogram er begreper som ikke burde blandes sammen. Planbeskrivelser er en selvfølge, mens introduksjonen av planprogram gir grunnlag for sterke betenkeligheter. Planprogram bør bare brukes for overordnede planer.

En plan, uansett hvilket plannivå og hvilket omfang det er tale om, skal ha en god og dekkende *planbeskrivelse*, formulert lettfattelig og klart slik at alle kan forstå selve planen, dens egenskaper og følger. Det er alle tjent med, og det bør ikke trekkes i tvil.

Planprogram derimot må ikke bli et obligatorisk instrument som kan brukes og misbrukes ved manipulasjon, manglende evne og vilje til faglig vurdering og politisk beslutning, og til trenering og vanskeliggjøring av planbehandling. Som det fremgår av innstillingens egen presentasjon, betyr et planprogram langt på vei en fordoblet planprosess med tilhørende ressursbruk og tidsspille. Det er en illusjon å tro at dette forenkler den etterfølgende planlegging og gjennomføring fordi all erfaring viser at i dynamiske samfunn som vårt, så vil forholdene endre seg raskere en planlegging i "dobbeltdose" klarer å henge med i. Dermed endres forutsetninger og man må starte på nytt.

PROSJEKT PBL-2000

Slik type av planprogram som beskrives, hvor man skal få frem alle mulige hensyn gjennom informasjon og høringsrunder, har også en iboende egenskap til uhemmet ekspansjon av mindre relevante forhold. Prosessen kan benyttes og vil bli benyttet (slik vi har flere eksempler på fra Konsekvensutredninger), til sektoriell og spesiell kunnskapsinnhenting, uten tilstrekkelig relevans for planhensikt eller det konkrete tiltaket. Dette er ikke forenkling! Generelt må det kunne hevdes at "planlegging av planlegging" neppe er effektiviserende om man i utgangspunktet har en målrettet, fokusert og ansvarlig planlegging.

For de plantypene som Planlovutvalget beholder som overordnede rammeplaner (fylkesplaner og kommuneplaner, samt omfattende områdeplaner i kommunal regi) hvor det offentlige tilkjennegir sine betraktninger, ønsker og strategiske mål, eventuelt også fulgt opp av handlingsplaner med virkemidler, kan man til nød forstå innføring av planleggingsprogram, siden slik planlegging i praksis ofte er mer prosessorientert. Et planleggingsprogram vil da muligens forenkle forhold tilstrekkelig til at flest mulige interesser tar aktivt del. På den annen side kan det også være at planleggingsprogrammet blir en mulighet for uhensiktsmessige altomfattende ønsker, som ikke med rimelighet lar seg forfølge videre. Manglende planprogram kan også bli brukt som begrunnelse for ikke å ta stilling til innsendte prosjektplaner i neste omgang.

Gode planprosesser burde derfor kunne gjennomføres *en gang samlet* og så får revisjoner være svar på endringer som alle må forvente i et samfunn under kontinuerlig utvikling.

Det virker som om det er en forståelse av EUs plandirektiv som ligger til grunn for innføringen av planleggingsprogram. Det må være tillatt å stille spørsmål ved dette. Er man i ferd med å blande begreper og prosedyrer fra konsekvensutredninger inn i planleggingen på en lite fruktbar måte?

PBL 2000 vil igjen understreke behovet for forutberegnelighet – både fra sektorielt hold og fra kommuner. Dobbel planlegging er uhensiktsmessig og spille av tid og ressurser. Områdeplaner og detaljplaner som i økende grad i dag utarbeides av private, må vurderes ut fra sine egenskaper. Forhold som krever ytterligere utredninger, skal i hovedsak være avklart gjennom overordnede rammer og bare unntaksvis gjøres til gjenstand for mer omfattende utredninger enn det en faglig godt kvalifisert plan representerer.

2:§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger representerer fortsatt en betydelig utfordring gjennom en effektiv integrering i planleggen.

PBL 2000 støttet Planlovutvalgets forslag om å integrere konsekvensutredninger (KU) i Plan- og bygningsloven. Vi opprettholder det, men vi er i tvil om den formen det har fått er tilstrekkelig praktisk og gjennomtenkt. Det kan virke som om konsekvensutredninger fortsatt lever sitt eget "selvstendige liv". Hensikten med å integrere burde være å forhindre den overlapping og repetisjon mellom gode planer og Kuer som ofte fant sted tidligere. Dette er for øvrig nettopp et understreket hovedpoeng i det EUDirektivet fra 2001 som det henvises til. Tvert imot burde integreringen gi faglige og praktiske fordeler til begge gjennom gjensidig påvirkning og befruktning.

PROSJEKT PBL-2000

Ideelt sett burde gode planprosesser og planer overflødiggjøre KU, men KU kan også betraktes som en fornuftig styrking av planers og tiltaks kvaliteter. Da må nettopp prosessene samordnes på en konstruktiv måte.

Det undrer oss at Planlovutvalget ikke finner annen konstruktiv løsning på integreringen av KU enn gjennom krav om *planprogram*. EUDirektivet kan ikke oppfattes slik, og etter det vi kjenner til blir det da heller ikke praktisert slik i andre land hvor man integrerer. Tvert om bør man gjennom rutiner for varsling om oppstart av planlegging, og gode prosesser tilknyttet dette, kunne integrere planlegging og konsekvensutredning fullstendig. "Planlegging av planlegging" er en selvmotsigelse slik det er tenkt praktisert, og mer enn insinuerer at ordinær planlegging ikke har nødvendig kvalitet. Styrking av planleggingen må skje innen vanlige planleggingsprosesser.

Vi har de samme betenkeligheter som før om mulighetene for å benytte krav om KU til å markere revir og forlange langt mer omfattende kunnskapsinnhenting enn praktisk mulig og økonomisk forsvarlig. Det at kommunene selv skal avgjøre grad av tilstrekkelighet, er neppe sikkerhet i seg selv når særinteresser opptrer med sterkt press. I så henseende er vi av den oppfatning at departementets godkjennelse er bedre enn risiko for stadige og utidige klager på saksbehandlingsfeil, som den foreslåtte ordningen legger opp til. Det kan også bli betydelig "forskjellsbehandling" fra en kommunes side avhengig av om det er kommunen selv eller private som f.eks. står bak en områdeplan med "vesentlige virkninger". Her må det være en absolutt forutsetning at staten følger opp på forhånd med et entydig og praktisk veiledningsmateriale til kommunene.

Den tilsynelatende "samkjøring" som fremkommer i utredningen, ser altså ut til å konsentrere seg om og konkludere med nettopp *planleggingsprogram*. Men dette kompliserer mer enn det gir rasjonelle "samdriftseffekter", etter vår mening. Her kreves det mer omtenkksomhet og kreativitet med forutberegning, forenkling og vekt på effektiv gjennomføring som rettesnor.

3: § 1-14 Innsigelse og mekling er forsøkt forbedret, men burde vært ført lenger. Innsigelse skal ikke kunne gis med mindre man gjør det på "riktig" sted i planprosessen.

PBL 2000 konstaterer at utvalget nå både i § 1-14 og § 1-15 forsøker å fjerne de mange muligheter som nåværende lov har for "omkamper" på forhold som avklares i en fornuftig plan- og byggesaksprosess. Det er bra og burde forlengst ha funnet sted. Imidlertid har man i denne paragrafen i realiteten beholdt muligheten for sektorinteresser til i siste instans å kaste inn innsigelse med tilhørende forsinkelser og komplisering, selv om man gjennom planprosessen forgjeves har forsøkt å få interessene på banen. At denne muligheten vil bli benyttet, vet vi av sårbar erfaring, og at departementet i sin endelige behandling også skal ta hensyn til slike forhold, blir for søkt.

Vi slutter oss derfor ubetinget til mindretallets innstilling og begrunnelse for at sektororganer som ikke deltar aktivt i planprosessen mister retten til senere innsigelse. Innsigelser burde være unntak i konstruktive planprosesser!

PROSJEKT PBL-2000

Det er ellers positivt om mekling styrkes og at man gjennom praksis tør prøve ut ulike former for å øke den positive virkning av mekling. Meklingsinstitusjoner bør utvikles videre.

4: § 1-15 Forhold til forvaltningsloven og klage er i prinsippet klargjørende, og burde gi forbedringer.

PBL 2000 har som flere andre påpekt både urimeligheten og sløsing av ressurser ved gjentatte klagebehandlinger av samme forhold, slik Plan- og bygningsloven gir adgang til i dag. Det er derfor betimelig når Planlovutvalget foreslår dette endret. Forholdet til Forvaltningsloven er trukket opp. Det er likevel spørsmål om selve grunnlaget for klage er tilstrekkelig klargjort både med tanke på om klagene er gjentakelser og om de går på skjønn fremfor prosess. Intensjonen støtter vi fullt ut, men ytterligere presiseringer kunne vært tatt inn.

5: § 17-1 til og med § 17-5 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak under andre lover betraktes som en nødvendig følge av forutsetningene for Plan- og bygningslovens anvendelse i praksis og behov for "likebehandling", men kan også gi utfordringer

Det er å håpe at KU i Plan- og bygningsloven kan finne en fornuftig og praktisk form. Vi viser til tidligere kommentarer. Med vekt på bærekraft og miljøhensyn i samfunnsutviklingen, er det naturlig at også andre lover som berører tilsvarende samfunnsforhold sidestilles med hensyn til krav om KU. Der er slik vi oppfatter hovedintensjonen i dette kapitlet. Imidlertid kan det være uklart hvordan forhold som går på tvers av kommunegrenser, som for eksempel vassdrag, blir å behandle når kommunene er relevant myndighet.

Avsluttende kommentar

PBL 2000 har valgt å delta i delhøringen til tross for at våre merknader forblir partielle og må sees i sammenheng med en total gjennomgang av hele innstillingen, som vi kommer tilbake til innen fristen 1. desember.