



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.: Saksbehandler: Dato:
20.05.2003 2003/21973 FM-K Frode Davidsen 27.11.2003

FORSLAG TIL REVISJON AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - FYLKESMANNENS UTTALELSE

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev av 20.mai 2003 samt senere korrespondanse.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter i hovedsak de grep som NOU 2003:14 legger til grunn for endring av plan- og bygningsloven, men har følgende prinsipielle betraktninger:

Formålsbestemmelsen bør gjøres generell. Presiseringer og klargjøringer av de overordnede politiske rammer for planleggingen bør i stedet fremkomme gjennom den 4-årige gjennomgangen av den nasjonale arealpolitikken, som utvalget selv foreslår, samt ved de foreslåtte nasjonale retningslinjer og planbestemmelser. Derved vil man ivareta større fleksibilitet for skiftende behov og prioriteringer.

Forslaget fokuserer på en sterkere innsats på et overordnet nivå, der nasjonale målsettinger skal vurderes hvert fjerde år. FMOA ser dette som en endring som kan få stor betydning ved at nasjonale politiske prioriteringer kommer klarere fram.

Forslaget forutsetter en aktiv regional forvaltning. Oppfølging av regionale og kommunale planstrategier og påfølgende kommuneplaner og evt. regionale overordnede planer vil med stor sannsynlighet innebære behov for ressursinnsats fra statlige fagmyndigheters side som blir ujevnt fordelt over planperiodene. En forutsetning for at dette systemet kan lykkes er at man foretar en ressursmessig styrking av den regionale statsforvaltning.

Forslaget legger opp til en sterk innsats fra det offentlige på overordnet strategisk planlegging gjennom regionale planer, kommuneplan og områdeplan. Gjennomføring blir i større grad overlatt til private gjennom detaljplanlegging. Fylkesmannen anser at dette er en hensiktsmessig og realistisk tilnærming. Imidlertid bør det ikke legges opp til et system som er betinget av fylkeskommunens videre eksistens, før dette er endelig avklart.

1 - INNLEDNING

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA) sitt utgangspunkt for vurderingen av planlovutvalgets forslag er det særpreg vårt embetsområde har. Oslo og Akershus har nærmere en fjerdedel av landets innbyggere, som lever sitt liv på 1,6 % av Norges areal. Området er preget av høy befolkningstetthet og høyt aktivitetsnivå og derav følgende sterkt utbyggingspress på arealene og høyt konfliktnivå. Utbyggingsmønsteret påvirker transportbildet, og utviklingen av transporttilbudet påvirker utbyggingspresset. Hovedutfordringene innen arealplanlegging i vårt område er altså omfanget av arealressurser som går til utbygging og infrastruktur, samt de transportmessige utfordringene.

Hovedstadsområdets arealressurser har kvalitativt høy verdi, blant annet ved at de innehar noe av landets mest verdifulle landbruksjord, samtidig som det biologiske mangfoldet er svært rikt.

Det er også store variasjoner mellom kommunene både mht. størrelse og ressurser. Kommunene har varierende evne og vilje til å ta i bruk plan- og bygningslovens instrumenter for å styre arealbruken ut i fra et samfunnsmessig helhetssyn.

Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at kommunen er den sentrale aktør innen arealplanlegging. Det er i kommunen de enkelte bindende planer vedtas og brukes. Et sentralt kriterium for om endringer i loven fører til en endring i arealplanleggingen blir derfor om kommunen ønsker og evner å ta den i bruk på den måten lovgiver forutsetter. Dette vil igjen avgjøres av om kommunen motiveres til å bruke den.

Slik FMOA ser det må det viktigste suksesskriteriet for endringer i plan- og bygningsloven være at disse fører til en forenkling av systemet og dets prosesser. Med dette menes at prosessreglene er håndterlige for så vel mindre som større kommuner, og at prosessene ikke blir mer omfattende enn det de planlagte tiltakenes omfang og viktighet skulle tilsi.

Det er sentralt at endringene er realistiske i forhold til kommunenes evne og vilje til å ta i bruk arealplanlegging som virkemiddel. Det er også viktig at planprosessene gir en forutsigbarhet for statlige fagorganer, fylkeskommunen, kommunen, grunneier og publikum generelt. Overordnede rammer må kunne avklares på en slik måte at man ikke stadig bruker ressurser på endre dem eller tilpasse seg nye.

Det må også være slik at plansystemet har en innebygd fleksibilitet slik at man kan tilpasse seg endringer i arealbehov, og at plansystemet tillater at endringer som er av begrenset betydning for helheten kan få en hurtig og enkel behandling.

Det er videre viktig at sentrale myndigheter som regjering og departementer i stor grad tar stilling til de overordnede løpende utfordringer som stilles på arealområdet og at det gis tydelige signaler om politiske prioriteringer som følges opp av regionale myndigheter ved deres deltakelse i planprosessen.

2 - FORSLAGETS HOVEDGREP

Utvalget foreslår at systemet forenkles ved at de tre plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes av to plantyper: områdeplan og detaljplan. Over disse planer står kommunens arealdel som før. Forslaget innebærer mao. fortsatt tre plannivåer. Det åpnes for plandetaljering etter hva som anses hensiktsmessig. Man har tenkt seg at kommunen skal trekke opp hovedretningslinjer i struktur, form og funksjon i områdeplan, mens detaljplan vil kunne utformes av private aktører med fokus på utforming av boligområder, arbeidsplasser og ulike former for aktiviteter. Det skal være gjennomgående arealformål og gjennomgående hensynssoner på alle plannivåene. Det legges til rette for en forenklet og raskere saksbehandling for detaljplaner som sammenfaller med overordnede planer. Det forutsettes at man samtidig med utarbeidelse av detaljplan skal fremme endring av områdeplan, så begge blir oppdatert og sammenfallende.

Etter FMOAs syn kan det være en fare for en viss avstand mellom den ideelle plansituasjon og virkeligheten. Tenkning og motivasjon vil lett være ulike, for eksempel ved at kommunen tenker "ovenfra – ned" i sin planstyring av fellesskapsløsninger, interesseavveininger, etc, mens markedsaktører utarbeider planforslag ut fra konkrete utfordringer som løses "nedenfra – opp" for å fremme enkeltindividens eller mindre gruppers interesser og for å få aksept for en konkret løsning i form av et planvedtak. Det er ikke nødvendigvis enkelt å lande i sammenfallende "grensesnitt" her, verken ut fra planleggerrollen eller karakteren på oppgavene som trenger løsning. Også holdningene vil kunne ha nokså ulike karakterer, med kollektiv eller individualistisk innfallsvinkel som ytterpunkter.

Slik utviklingen innenfor planleggingen har vært de siste årene og må forventes å fortsette, har utbygging og detaljplaner i stor grad vært utformet og gjennomført av private. For at man ikke skal ende i en evig runddans av endringer nedenfra og opp og tilbake igjen, må de rammer som legges fra kommunens side være gjennomtenkte og realistiske. Det må også medføre at utbygger eller planlegger må innse og respektere de rammer som er lagt, selv om vedkommende ser sine interesser best tjent med andre eller utvidete rammer. Ellers er det fare for at en intensjon om forenkling raskt vil kunne bli det motsatte av forenkling; med kontinuerlige og uoversiktlige endringer som kan uthule overordnet plan som styringsredskap og frata den legitimitet og forutsigbarhet.

Det må forutsettes å være et incitament for detaljplanleggerne at underordnede planforslag som er i tråd med overordnede rammer får en enklere saksbehandling i forhold til andre statlige fagorganer og klageomgangen.

Hvorvidt man vil lykkes i å utforme overordnede planer med realistiske og gjennomtenkte rammer, slik at detaljplaner ikke så lett som tidligere kommer i strid med vedtatte rammeplaner, blir også et spørsmål om ressurser og kompetansenivå i kommunenes planfaglige miljø.

FMOA vil imidlertid understreke at med det fokus forslaget har på overordnet og strategisk planlegging, gjennom kommunale planstrategier og programmer, samt endringene i kommuneplanreglene, vil en arbeidsdeling mellom det offentlige som rammegiver og den private som utbygger kunne lykkes. Ved bruk av kommuneplanen til å gi klare rammer, avklart i forhold til nasjonale mål og vedtakelse av hensynssoner vil en kommuneplan kunne gi en avklaring og forutsigbarhet som utbyggere bør kunne forvente. Dersom forslagsstillere og utbyggere forholder seg på en fornuftig måte til disse rammene, vil de kunne belønnes med forutberegnelig og enklere behandling av deres plan- og byggesaker.

Det forutsettes imidlertid at både stat, fylkekommune og enkeltkommunene avsetter tilstrekkelige ressurser til å gjøre kommuneplanen til det strategisk avklarende instrumentet som lovforslaget forutsetter.

3 - FORSLAGET TIL FORMÅLSBESTEMMELSER

FMOA har erfaring for at en altfor ambisiøs angivelse av plan- og bygningslovens formål kan virke mot sin hensikt. Etter vårt syn er den foreslåtte bestemmelsen i § 1-1 så vidt omfattende at gode formål kan drukne. Vi vil i denne sammenheng påpeke at samtlige av de nevnte formål sjelden eller aldri vil opptre samtidig i en plansammenheng. Det er nok heller ikke meningen. Men en slik omfattende liste av relevante og gode formål vil kunne ha som virkning at bestemmelsen ikke blir særlig leselig for de som skal bruke den. Den vil imidlertid inneholde elementer som kan brukes som argumenter i de fleste sammenhenger og derved kunne gjøres til et middel for unødige vanskeliggjøring av den enkelte planprosess.

Det er viktig at nye planutfordringer kan fanges opp og gis prioritet i forhold til loven. Dersom man har som ambisjon at formålsbestemmelsen skal være utfyllende vil det kreves lovendring for å få sidestilt nye eller uteglemte formål. Dette er et tid- og ressurskrevende tiltak, og gir lite fleksibilitet i forhold til framtidige utfordringer.

FMOA foreslår at man erstatter utvalgets forslag til § 1-1 med følgende formulering:
"Planlegging etter denne lov skal sikre en ressursutnyttelse til beste for samfunnet og den enkelte.

Kongen eller den han bemyndiger kan foreta de nødvendige presiseringer i denne bestemmelsen."

Presiseringer som nevnt i siste ledd kan gis ved Kongelig res., og videreformidles i form av nasjonale retningslinjer.

Dersom man allikevel opprettholder en oppstilling av forskjellige formål vil vi foreslå at følgende formål tas med i bestemmelsen, i tillegg til de formål som ligger i utvalgets forslag:

- oppvekstforhold som bomiljø, utdanning, kultur, idrett og friluftsliv
- universell utforming og tilgjengelighet for alle, herunder funksjonshemmede
- jordvern

4 - REGIONAL OG INTERKOMMUNAL PLANLEGGING

Generelt

FMOA har merket seg at Planlovutvalgets forslag legger opp til en større grad av sentral og regional styring enn det som framgår av någjeldende lovgivning. Vi vil imidlertid bemerke at slik forslagene framstår legges det opp til et uklart ansvar for iverksettelse og gjennomføring av overordnet planlegging. Dette gjelder særlig for kapittel V om "Særlige planleggingsoppgaver". Dersom lovforslagets tanke om at særlige problemområder skal styres gjennom kapittel V sine regler, vil dette etter FMOAs mening være vanskelig å få til uten at det angis en klar ansvarsforedling for initiering, prosess og vedtakelse. I motsatt fall vil en slik omfattende oppgave være noe de fleste organer, uansett nivå, kvier seg for å gi seg i kast med, uten et klart mandat og ressursmessig dekning.

Vi stiller også spørsmålsteget ved om ambisjonsnivået er satt noe for høyt mht. koordinering og ressursinnsats. Som eksempel nevnes den regionale planstrategien som skal vedtas senest ett år etter fylkestingets konstituering. Denne skal fange opp regionale utviklingstrekk, utfordringer, hva som er oppnådd i tidligere planer, samt nasjonal politikk. Samtidig skal kommunene med samme tidsfrist gjennomføre tilsvarende prosesser for en kommunal planstrategi. Samtlige prosesser har felles kontaktflate og er til dels i inngrep med hverandre. Det er viktig at det legges realistiske ambisjoner for hva som skal gjennomføres.

Regionalt planforum

I forslaget § 2-5 legges det opp til et regionalt planforum med fast representasjon fra fylkeskommunen og fylkesmannen, med anledning for berørte statlige og kommunale instanser til å møte ved behov. FMOA ser dette som et nyttig initiativ, men forumets suksess vil sterkt avhenge av de aktuelle parter vilje og evne til å sette inn ressurser og personell slik at dette ikke blir rene orienteringsmøter. Det er ressurs- og tidsbesparende for alle parter at konflikter og uenigheter blir varslet tidlig. Rammene blir lagt før mye arbeid er nedlagt i urealistiske løsninger, og mulighetene er større for å finne tilpasninger tidlig i prosessen, når posisjoner ikke er så fastlåste. En høy prioritering fra alle parter side vil derfor kunne gi store gevinster for alle involverte.

Fylkeskommunens plass i lovforslaget (realismen i forslaget)

FMOA viser til at fylkeskommunens framtid er usikker. Fylkeskommunen gis en viktig rolle innen fylkesplanleggingen i lovforslaget. Det er imidlertid viktig å legge opp til et system som ikke er betinget av fylkeskommunens videre eksistens, inntil denne er endelig avklart.

Kommunalt plansamarbeid/Fylkesdelplan med særlige rettsvirkninger

Forslagets kap. 7 kan gi en velkommen formell ramme for interkommunalt plansamarbeid. Forslagets § 6-6 om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning kan også være aktuelt som et "ris bak speilet" der samarbeidet glipper eller når en eller flere aktuelle kommuner er uvillige til å delta i et felles arbeid, mens andre instanser ser seg nødt til å iverksette prosesser fram mot overordnet bindende vedtak.

§ 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100 metersbeltet langs sjøen.

I høring av NOU 2001:7 ga FMOA klart uttrykk for behovet for å opprettholde og styrke vern av 100m's beltet langs sjøen, og vi slutter oss til forslaget om at §1-13 også skal omfatte "tettbygde strøk". Dette er en viktig endring med sikte på sikring av 100m's beltet i indre Oslofjord. Fjerning av "vesentlig" gjør regelanvendelsen enklere å praktisere. Formålet med § 13-1; "å sikre naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne hensyn" bør uttrykkes klart i §13-1. Det er nødvendig også for å gi klarere premiss for dispensasjon.

Vi ser behovet for å åpne for en viss smidighet gjennom at kommunen kan gi nærmere bestemmelser om oppføring av bygninger, anlegg mv. (konf. 3.ledd i § 1-13). Tredje ledd går kanskje ikke lenger enn det det gis rom for i dagens lov. Det bør i tilfelle kunne kreves at bestemmelsene enten skal gi konkrete kriterier eller stedfestet anvisning av hvor bygninger og anlegg kan tillates/ikke tillates. Utvalget peker på at "vesentlig" har vært et vanskelig kriterium å bruke. Umiddelbart kan vi ikke se at "mindre" er noe klarere definert kriterium. Det er mulig dette innebærer at det i planbestemmelsene også må angis hva som er "mindre" i det angjeldende område.

Vi vil videre påpeke at dispensasjonspraksis etter någjeldende § 7 varierer mellom kommunene. De erfaringer FMOA sitter inne med tilsier at bestemmelsen ofte tas i bruk selv om det ikke er rettslig grunnlag for det. Det er viktig at det også fra sentrale myndigheter gis klare retningslinjer for hvordan fagavdelinger skal håndtere denne type saker. Det framtreddende med disse er at den enkelte sak sjelden har nasjonal eller regional betydning. Derimot blir en stykkevis bygging av strandsonen samlet sett et nasjonalt og regionalt problem. En mer offensiv regional politikk på dette området krever klarere signaler i forhold til inngripen i den enkelte sak fra nasjonale myndigheter.

5 - NASJONAL POLITIKKFORMIDLING I KOMMUNALE PLANPROSESSER

Formidling av samordnet nasjonal politikk

Utkastets § 4-1 slår fast at Kongen hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk. FMOA er enig i behovet for en jevnlig oppdatering av den nasjonale arealpolitikken, selv om dette kan bli meget ressurskrevende.

Statlige planretningslinjer § 4-2 (tidligere RPR) og statlige planbestemmelser § 4-3 (tidligere RPB)

FMOA ser liten grunn til å forandre navn på de godt innarbeidede begrepene "Rikspolitiske retningslinjer – RPR" og Rikspolitiske bestemmelser – RPB". Det nye forslaget gir et mer presist innhold til begrepene, noe vi støtter.

Vi mener uttrykket "statlige" ikke er et godt begrep i kommunedialogen når man snakker om nasjonal politikk. Vi anser det mer naturlig og riktig å bruke uttrykket "nasjonal politikk" om det som er regjeringens/stortingets politikk og føringer for den lokale planleggingen. Dersom RPR/RPB skal endre navn vil vi anbefale at man heller velger å kalle disse "Nasjonale planretningslinjer/-bestemmelser".

Vi viser ellers til vår kommentar foran vedrørende lovens formålsparagraf. Det å gjøre formålsparagrafen kort og "altomfattende" uten å nevne spesifikke områder, jfr. vårt forslag, mener vi henger logisk sammen med de forannevnte redskaper for å klargjøre den nasjonale politikken. En forutsetning for at implementering av nasjonal politikk i overordnede kommunale planer skal lykkes vil videre være at både kommunene og regionale statlige fagorganer sikres de nødvendige ressurser. De ressursmessige konsekvensene av forslaget må etter FMOAs syn vurderes grundigere før et eventuelt lovvedtak.

Innsigelse

Forslagets § 1-14 "Innsigelse og mekling" sier at innsigelse alltid kan fremmes hvis planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, SPR, SPB, eller en overordnet plan. Utvalget sier at innsigelsen kan være knyttet til realiteten i planen eller til formelle forhold ved for eksempel utforming av planbestemmelser, lovligheten av beskrevet arealbrukskategori eller selve saksbehandlingen. FMOA støtter NOU 2003:14 vedrørende systemet med innsigelse. Det er imidlertid ikke særlig tydelig om forslaget innebærer vesentlige endringer i hva som er å betrakte som innsigelsesgrunnlag. I hovedsak ligner det på det vi har søkt å praktisere i O-A.

Mekling

Utvalget foreslår å gjøre mekling obligatorisk med meklingsmann oppnevnt av Kongen, men uten å ta stilling til hvem som skal være mekler.

FMOAs erfaring fra de mange meklinger som har vært i Oslo og Akershus er at viljen til reell forhandling med fylkesmannen som mekler har vært stor hos alle parter, med unntak for den 3-årige forsøksordningen med fylkeskommunen som avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker. Vi ser liten grunn til å endre ordningen med at fylkesmannen er meklingsmann i slike saker. Uansett løsning er det etter FMOAs vurdering viktig at mekler er en instans som oppleves å ha høy integritet, legitimitet og formell tyngde, og som samtidig har god innsikt i den enkelte kommunes generelle situasjon.

Erfaringen fra O-A er at mekling i mange tilfelle forkorter/effektiviserer prosessen fordi den fører fram til omforent resultat. I mange tilfelle skyldes dette at meklingen er en arena for reelle forhandlinger mellom parter med klare mandat. Det vil også gjelde det nye forslaget. Meklingsprosessen er greit beskrevet i § 1-14. I kap. 3.5.4 s.97 1. sp. øverst synes det imidlertid som om utvalget har lagt opp til en tvungen ekstraomgang ved at kommunestyret skal inn med nok en vurdering hvis meklingen ikke fører fram. Ut fra FMOAs erfaring virker dette unødig stivbent. Det er i dag åpning for slik ekstraomgang hvis kommunen (ordføreren) finner det formålstjenlig. Hvis ikke kan saken etter avtale med kommunen sendes direkte videre til MD for endelig avgjørelse. FMOA anbefaler at denne mer fleksible muligheten opprettholdes.

6 - PLANSTRATEGIER OG PLANPROGRAM

Utformingen av en kommunal planstrategi hvert 4. år vil bidra til å bevisstgjøre det nye kommunestyret på nasjonale regionale og lokale føringer innenfor mange temaer – noe som praktiseres allerede idag i flere kommuner. Økt fokus på gjennomgang av eksisterende planer er også positivt, da det er mange gamle og dårlige planer i mange kommuner. Over tid vil dette kunne føre til en opprydning i eldre kommunale planer og sikre en mer tidsmessig plansituasjon for alle deler av kommunen.

Likeledes vil innføringen av planprogram bidra til en bevisstgjøring av at planlegging inneholder mer enn selve formålet som skal realiseres ved utbygging av enkelte prosjekter. Programmet vil føre til at man i en tidlig fase vil måtte forholde seg til andre virkninger av planen, bl.a. på miljømessige og trafikale forhold. Dette kan bidra til bedre og mer gjennomtenkte planer.

Prosesen mht. utarbeidelse av planstrategien er imidlertid noe uklar. For eksempel kan det bli usedvanlig krevende å få til en reell medvirkning fra regionale myndigheter dersom alle kommuner starter prosessen kort tid etter at det nye kommunestyret er etablert.

7 - KONSEKVENsutREDNINGER

Planprogram dekker dagens KU-vurdering, men går lenger ved at det setter KU-spørsmålet inn i en helhetlig vurdering av plan- og utredningsbehovene. Dette vil antakelig legge til rette for en bedre vurdering av alternative lokaliseringer når det lages KU på et tidlig plannivå i stedet for på tiltaksnivå som etter dagens regelverk. Det vil også være mulig å "splitte" KU-en ved at tiltaksrettede konsekvenser + avbøtende tiltak gjøres i forbindelse med detaljplan. Generelt er det svært positivt med en integrering av plan/KU og KU for overordnede planer.

FMOA er positiv til at fylkesplan for arealbruk og kommuneplanens arealdel alltid skal konsekvensutredes, og at kravet om utredning av aktuelle alternativer blir lovfestet. Når det gjelder tematiske kommuneplaner eller kommunale sektorplaner som tas opp i kommuneplanens samfunnsdel utløser disse i utgangspunktet ikke KU i henhold til lovforslaget. Det må imidlertid vurderes om disse plantypene omfattes av EØS plandirektiv, og derfor likevel skal konsekvensutredes.

Konsekvensutredninger etter dagens regelverk er av svært varierende kvalitet, blant annet avhengig av forslagsstillers kompetanse og økonomi. Ved å innføre innsigelses- og klagemulighet til KU, vil dette kunne bidra til å løfte det faglige nivået. Det må avklares om innsigelses- og klageretten kun omfatter selve KU-en, eller om det også skal gjelde forslag til utredningsprogram.

Dagens ordning med miljøoppfølgingsprogrammer har bare i varierende grad fungert tilfredsstillende. Problemet har vært manglende juridisk forankring og sanksjonsmuligheter ved mangelfull oppfølging. Det er derfor positivt at det gjennom § 1-9 åpnes for å stille krav om vilkår og oppfølgende undersøkelser gjennom angivelse av hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser.

8 - STATLIG KVALITETSSIKRING

Lovforslaget legger opp til at kommunene får et større ansvar innenfor områder som tidligere har vært gjenstand for statlig konsesjonsbehandling. Det er viktig at man i denne sammenheng sikrer kommunenes mulighet til å bygge opp tilstrekkelige faglige ressurser til å ivareta dette, samtidig som relevante statlige fagorganer gjøres i stand til å foreta en faglig forsvarlig kvalitetssikring.

I alle fall innenfor problemstillinger som skytebaner og pukkverk, med hovedsaklig avgrensede lokale støyp problemer, er dette grep som FMOA støtter, og et prinsipp som vi har arbeidet etter i lengere tid.

Der hvor forurensningsmyndigheten og planmyndigheten ikke er den samme, kan det fort oppstå kompetansestrid når dette ikke er avklart gjennom sentrale retningslinjer. Vi må også unngå situasjoner hvor kommunen kan velge ikke å regulere forurensning i planer etter pbl fordi det er mer "behagelig" å overlate dette til forurensningsmyndighetene. Dette har vi mange eksempler på i dag. Kommunens utvidede plikter for ivaretagelse av forurensning gjennom pbl må derfor presiseres. Kommunens adgang til å fastsette skjerpede lokale miljøkvalitetsnormer/grenseverdier sett i forhold til veiledende nasjonale normer bør presiseres.

I tillegg må mulighetene til å fremme innsigelse/klage på vedtak i planer hvor kommunen har unnlatt å regulere forurensning, avklares.

9 - TIL ENDRINGENE I SAKSBEHANDLINGSREGLER FOR KOMMUNALE PLANER

FMOA mener at forslaget om å gi barnerepresentanten ansvar for å stimulere og organisere medvirkningsprosesser vil kunne få som konsekvens at ansvaret for barn og unges medvirkningsprosesser privatiseres. I enda sterkere grad enn med dagens ordning vil barn og unges rettigheter bli avhengig av representantens ressurser til å organisere medvirkningsprosesser. Krav til å ha organisert høringer ligger i dag til kommunen. Forankring av ansvaret for å ha hørt barn og unge og utredet konsekvenser av planforslag i forhold til deres interesser, burde legges til forslagsstiller.

Fordelen med dagens ordning ligger i at barnerepresentanten kan fokusere på å sikre barn og unges interesser i arealplanleggingen uten å være avhengig av legitimitet gjennom et krav til også å ha organisert selve høringsprosessene. En fare ved forslaget er at forventningen om at barnerepresentanten skal ha initiert og organisert medvirkning, vil bety tap av legitimitet der man ikke har klart å gjennomføre slike prosesser.

10 - FORSLAG TIL NYE PLANTYPER

Kommuneplanen

FMOA ser at bestemmelsen slik den er foreslått utformet, på en klarere måte enn dagens § 20-6 gir kommuneplanen status som en overordnet plantype som kun unntaksvis skal danne grunnlag for enkeltsaksbehandling.

Fylkesmannen vil imidlertid anbefale at det gis større adgang til å vedta enkeltutbygginger med direkte hjemmel i kommuneplanen der tiltaket er i tråd med planformålet og kommunen har benyttet adgangen etter § 9-9 3. ledd 1. punktum til å stille krav til tekniske løsninger og disse er oppfylt. For kommuner med lavt aktivitetsnivå og avklarte byggeområder vil dette kunne forenkle saksbehandlingen for det enkelte tiltak. I slike tilfeller vil en detaljplan være unødig og fordyrende.

FMOA ser det også som heldig at det innføres direkte varsling av grunneiere, samt tidsbegrensning av kommuneplanens rettsvirkning i de tilfeller der vedtak av kommuneplan setter til side eldre område- eller detaljplaner. FMOA har sett at det i enkelte tilfeller er vedtatt kommuneplaner som er til hinder for bygging i områder som tidligere var utlagt til byggeområder (byggeklare) uten at den (de) berørte grunneier(e) er særskilt varslet og uten mulighet til å få prøvet gyldigheten/rimeligheten av kommuneplanvedtaket ved klage til overordnet myndighet.

Når det gjelder kommuneplanens forbudsvirkninger, jfr forslagets annet ledd, er det etter FMOAs syn fortsatt uklarheter med hensyn til hvilke tiltak og handlinger som rammes av planen. Dette bør problematiseres i større grad i en eventuell proposisjon.

Utvalget foreslår ellers at LRNF-kategorien holdes samlet, og at hovedprinsippet er at underdeling av L, R, N og F skal skje gjennom område- eller detaljplanlegging. Kommunene vil gjennom revisjon av pbl få utvidede muligheter til å styre forvaltningen av LNF-områdene. Dette vil trolig medføre at rammene for landbruksdriften i større grad vil variere mellom kommunene, avhengig av kommunenes ressurser og ønsket politikk. Dette er i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, hvor verdien av det lokale skjønn/selvstyret understrekes, og myndighet overføres til kommunen. Dersom kommunen er bevisst sitt ansvar som landbruksmyndighet, kan revisjon av pbl gi mulighet for bedre sikring av viktig jordvern og kulturlandskapsområder gjennom KP/områdeplan/ detaljplan med bestemmelser.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Hensynssoner

FMOA støtter også forslaget om at hensynssoner kan angis i arealdelen. Vi mener på lik linje med utvalget at dette vil kunne gi et klarere bilde av hvilke viktige hensyn som må tas ved utbygging eller virksomhet i de ulike arealformålene, og et bedre grunnlag for å behandle nye planinnspill eller dispensasjonssøknader. Det fremgår at hensynssonene ikke gir rettslige virkninger i seg selv, men må tilknyttes bestemmelser som definerer virkningen, og eventuelt veiledende retningslinjer som utfyller disse. Hjemmelen for å gi slike bestemmelser og retningslinjer direkte gjennom vedtak av arealdelen, er gitt i § 9-9 første til tredje ledd.

Områdeplan

FMOA vil særlig understreke det positive i at det blir gjennomgående arealformålsbetegnelser for alle plannivåer. Dette er et godt pedagogisk grep og gir en bedre helhet.

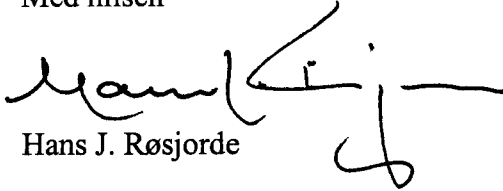
Detaljplan

FMOA ser det som positivt at det legges opp til at tiltakshaver kan gå rett fra detaljplan til igangsettingstillatelse. Dette vil være en effektivisering av plan- og byggesaksbehandling som kan gi gevinster i forhold til kostnader og tidsbruk.

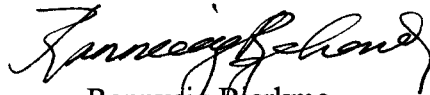
Dispensasjon - §19-1

Dispensasjonsbestemmelsen i forslaget har en ny utforming i forhold til dagens pbl § 7. FMOA anser at en ny formulering av bestemmelsen slik forslagets 2. ledd legger opp til medfører at ordlyden blir mer pedagogisk og angir den tolkning som legges i "særlige grunner" i dag. FMOA vil imidlertid foreslå at man beholder "særlige grunner" i 1. ledd, da dette er et innarbeidet uttrykk.

Med hilsen



Hans J. Røsjorde



Rannveig Bjerkmo
assisterende fylkesmann