



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Høring - NOU 2003:14 - Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Fylkesmannen i Rogaland viser til høringsbrev av 20.05.03 der det blir bedt vår vurdering av forslagene fra planlovutvalget (PLUT). Vi viser også til brev av 07.07.03 der det ble bedt om en raskere tilbakemelding på enkelte viktige spørsmål, og til vår uttalelse i brev av 05.10.03 – jf. vedlegg.

Vi viser ellers til vår uttalelse til første delutredning i brev av 02.07.01, der vi bl.a. gav uttrykk for at vi støttet forslaget fra flertallet i utvalget om at Plan- og bygningsloven (PBL) må styrkes som sektorovergripende og samordnende lov.

Generelle kommentarer

Fylkesmannen har mange oppgaver og roller i forhold som følge av reglene i PBL, og vi gir i hovedsak vår uttalelse ut fra den erfaring vi har som formidler av statlig politikk i forhold til kommuner og fylkeskommune, som meklingsinstans i innsigelsesaker og som behandler av klager på kommunale planvedtak. Hovedfokuset vil, som ved vår uttalelse til første delutredning, ligge på de arealrelaterte planene.

Vi vil innledningsvis særlig trekke fram det positive ved at det legges opp til en styrking av planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i kommuner og på regionalt nivå, med klarere strategier for samordning på de ulike nivåer. Lovforslaget medfører en klart bedre samordning i forhold til sektorlovgivning og vil bidra til en mer helhetlig planlegging.

Vi registrerer at utvalget bl.a. har som en viktig målsetting at planforslaget skal fremme en bærekraftig utvikling, noe som etter vår vurdering er et særlig viktig punkt.

Ellers finner vi grunn til å peke på at lovregulering i seg selv ikke kan sikre gode prosesser eller et godt resultat, men mer være en trygghet mot dårlige planer. Dagens PBL er i realiteten ikke til hinder for å gjennomføre planlegging i hovedsak etter de prinsipper som nytt lovforslag legger opp til.

Rogaland blir i ulike forum omtalt som et godt planfylke, der særlig fylkesdel- og kommuneplanleggingen etter hvert fungerer etter intensjonene i PBL. Samtidig merkes det at utfordringene for planmyndigheter øker, både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Vår erfaring er at dette i særlig grad oppleves på kommunenivå. Vi vil i denne sammenheng også

påpeke at innføring av nye fristregler har medført et stort press på kommuneleddet i arbeidet med plansaker.

Vi viser ellers til vår uttalelse til første delutredning når det gjelder generelle vurderinger, og vil i det følgende konsentrere våre kommentarer til selve lovforslaget. Uttalelsen er begrenset til konkrete kommentarer og/eller forslag til endring.

Kommentarer til de nye lovbestemmelsene

Del I innledende bestemmelser

Kapittel 1 formål, virkeområde og hovedtrekk

§ 1-1 Loves formål

Ny formålsparagraf gir etter vår vurdering en nødvendig presisering av bærekraftperspektivet som skal gjelde for planlegging etter loven, og gir tydelig uttrykk for hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse. Det kommer også klart til uttrykk at loven er sektorovergripende. Vi registrerer bl.a. at samfunnssikkerhet og folkehelse er sentrale elementer i oppsummering av viktige hensyn, noe som gir et viktig grunnlag for fylkesmannens rolle på dette fagområdet.

Det kommer til uttrykk i kommentarene at opplistingen ikke er å anse som fullt ut uttømmende, og vi etterlyser hensynet til matproduksjonsgrunnlaget/jordvern. Etter vår vurdering har ny formålsparagraf en så omfattende opplisting av de ulike hensyn som skal vektlegges, at dette vil kunne oppfattes som uttømmende. Det bør derfor komme til uttrykk at teksten ikke er uttømmende.

§ 1-3 Lovens geografiske virkeområde

Vi støtter flertallets forslag om at loven også må gjelde for rørledninger i sjø for transport av petroleum. Etter vår vurdering må loven gjelde for alle tiltak i de områder i sjø der loven skal gjelde. Vi viser bl.a. til at intensjonen i ny planlov er å sikre bedre samordning i forhold til sektorlovgivning, og en mer helhetlig planlegging.

Det vil knyttes en del utfordringer til planlegging i sjø utenfor grunnlinjen, og vi forutsetter at dette blir fulgt opp gjennom egne retningslinjer.

§ 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

Vi ønsker å trekke frem denne lovregelen som et særlig positivt forslag, som vil være et viktig grunnlag for hele loven. Det er positivt at bærekraftperspektivet er utdypet under dette punktet. Vi støtter ellers de ulike verdier og hensyn som er uttrykt i forslaget.

Siste punktet om at planlegging skal være forpliktende og forutsigbar er sentralt, der ambisjonen må være at en større andel saker skal avklares gjennom plan og ikke ved dispensasjoner.

§ 1-7 Medvirkning og høring

Dette forslaget bygger i realiteten på de prinsipper som gjelder for å gjennomføre planlegging etter gjeldende lovregler i PBL. Av lovforslaget går det fram at det er kommunen som skal definere hvilket organ som blir berørt av forslaget. Det er viktig at det ikke blir en "kommunalisering" av verdibegreper. Avgjørelser om hvem som har interesser i en plansak

bør i mange tilfeller skje gjennom en dialog med de aktuelle organer, og vi foreslår at det lovfestes at regionale myndigheter blir kontaktet i tvilstilfeller.

§1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Etter vår vurdering må det tilstrebes å ikke få for mange prosesser, samtidig som vi vil peke på at dagens ordning med oppstartsmelding ikke fungerer tilfredsstillende.

§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

Vi viser her til vår uttalelse i brev av 05.10.03 – jf. vedlegg

§ 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhet

Dette er et positivt eksempel på at ny planlov legger opp til klarere samordning i forhold til sektorlovgivning, og vil bidra til en mer helhetlig planlegging. Det er viktig at disse hensyn i større grad blir ivaretatt på plannivå slik at det ikke blir foretatt unødig detaljplanlegging og etablering i områder med stor grad av risiko.

§ 1-11 Rettsvirkning av planer

Vi støtter forslaget om en skjerping av dagens bestemmelser med presisering om virkning for virksomhet, utbygging og vern, og for vedtak som treffes etter annet lovverk.

Et mindretall (4 repr). foreslår at regelen ikke skal gjelde for konsesjonsbehandlinger etter energiloven. Dette er viktige spørsmål som må vurderes i plansammenheng, og mindretallsforslaget bør derfor ikke støttes.

§ 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak

Dette er delvis en overflødig bestemmelse, da innholdet fremgår av andre bestemmelser i loven. Hensikten er å gi større forståelse for sammenhengen i loven. Bestemmelsen bør gjøres tydeligere slik at leseren ikke tror at dette er selve den formelle bestemmelsen. Det bør derfor også vises til kapittel XIV når det gjelder meldingsaker.

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

Byggeforbudet er nå knyttet klart til områdeplan eller detaljplan. Dette er ment for å gi mer fleksibilitet knyttet til at det er ulike forutsetninger rundt omkring i landet, og at det åpnes opp for en differensiert forvaltning av strandsonen. Det vises ellers til våre kommentarer til § 19-1 om dispensasjoner.

Vi er enig i at forbudet også skal gjelde i "tettbygde strøk", areal for bebyggelse og anlegg og for tiltak i landbruket (§ 81).

§ 1-14 Innsigelse og mekling

Vi viser her til vår uttalelse i brev av 05.10.03 når det gjelder spørsmålet mulighet for "omkamp" om spørsmål – jf. vedlegg.

Begrepene innsigelse og mekling bør forbeholdes arealkonflikter. Dersom det foreligger formell lovstrid, jf. 5. ledd, bør dette løses gjennom lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59.

Vi registrerer at utvalget lar det stå åpent i loven hvem som skal være meklingsinstans dersom det ikke oppnås enighet, og at det er opp til regjeringen å bestemme hvem som skal være mekler. Vi har forståelse for at det blir stilt spørsmål til dagens ordning med fylkesmannens

meklerrolle, men er samtidig kritisk til at selve meklerrollen blir av politisk art. Vi vil opplyse at vi ikke har opplevd særlige problemer knyttet til fylkesmannens ”dobbelrolle” som mekler- og innsigelseinstans, og vårt inntrykk er at kommunene har tillit til vår rolle som meklingsinstans.

Vi støtter ikke mindretallsforslaget om at innsigelsesretten bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke er tilstrekkelig oppfylt. Dersom vi var sikre på at kommunene hadde gode planprosesser kunne dette vært mer aktuelt. Vår erfaring er at planprosesser ofte er mangelfulle. Det vil ellers være vanskelig å avgjøre hva om som menes med tilstrekkelig deltakelse i planprosessen.

§1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage, 2. ledd andre punktum

Vi viser her til vår uttalelse i brev av 05.10.03 – jf. vedlegg

Kapittel 2 Plan- og bygningsmyndighetene

§ 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen

Vi støtter forslaget om at dagens krav om å ha et fast utvalg for plansaker faller bort, slik at kommunen står friere til å organisere planarbeidet.

§ 2-2 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen

I Rogaland har det over tid utviklet seg en arbeidsfordeling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen på planområdet, og det er i 2003 gjort eget vedtak i Fylkestinget om samarbeid og arbeidsfordeling i planspørsmål. Vi vil framheve at ny lov ikke må utelukke ulike regionale løsninger bl.a. når det gjelder planfaglig veiledningstjeneste.

§ 2-5 Regionalt planforum

Vi støtter forslaget om krav til regionalt planforum i hvert fylke, men organisering av opplegget bør i større grad kunne tilpasses forholdene i de ulike fylker. Deltakelse bør i utgangspunktet være obligatorisk for sentrale aktører på regionalt nivå.

Kapittel 3 Krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

§ 3-1 Kart og stedfestet informasjon

Vi støtter tilleggsforslag i forhold til dagen regler (§5) om å kreve at de ulike fagmyndigheter skal tilrettelegge kartfestet informasjon. I Rogaland har vi gode erfaringer gjennom AREALIS-samarbeidet som et forum for innsamling og standardisering av kartfestet informasjon. Samtidig vil vi framheve viktigheten av å avklare rettighetsspørsmål for bruk og utveksling av de ulike datasett.

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kapittel 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

§ 4-1 Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging.

Det foreslås at Kongen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for planleggingen og for statens oppfølging av planleggingen. Det blir i dag ofte hevdet at staten ikke følger opp vedtak som er gjort gjennom fylkesplanleggingen, i særlig grad gjelder dette statlige tilskudd til samferdselstiltak. Vi ser klart at det er et behov for en bedre samhandling mellom nivåene.

§ 4-2 Statlige planretningslinjer.

Vi støtter forslaget om en mer aktiv bruk av statlig retningslinjer fra de ulike statlige sektormyndigheter som har interesser i planleggingen, bl.a. fordi staten i mindre grad vil ha et regionalt apparat innen de ulike fagområder. Slike retningslinjer må gjøres klarere enn dagens RPR dersom de skal ha reell effekt. Det bør også i større grad være aktuelt med geografisk tilpassede retningslinjer.

Del III Regional planlegging

Kapittel 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

§ 5-2 Hovedtrekk

Vår erfaring fra Rogaland er at det utføres en relativt aktiv regional planlegging, samtidig er det vår vurdering at regional planlegging bør få en enda viktigere rolle i framtiden. Innføring av temaet regional planstrategi for fylket er et godt grep for å øke fokus på dette området.

§ 5-3 Regional planstrategi

Krav om utarbeidelse av planstrategi er et godt grep, og vi vil særlig påpeke viktigheten av at fylkesmannens rolle ikke avgrenses til å være høringsinstans med mulighet for å fremme innsigelse. For at dette skal fungere godt nok, må det regionale statlige nivå ha en aktiv deltakelse i utformingen av regionale planstrategier, og dette må komme til uttrykk i loven. Dersom fylkesmannen fortsatt skal ha en sentral regional rolle, må dette arbeidet sikres nødvendige ressurser.

Kapittel 6 Planlegging på fylkesnivå

§ 6-2 Fylkesplanens innhold

Det er positivt at fylkesplanens innhold er definert, noe som gjør det tydeligere hva som forventes i en fylkesplan og gjør den mer forutsigbar. Fylkesmannen vil sterkt understreke betydningen av at fylkesdelplaner med retningslinjer blir tilstrekkelig konkret, og på den måten reelt koordinerende for eksempel når det gjelder arealpolitikken. Dersom endelig plandokument blir utydelig med mange valg- og tolkningsmuligheter, vil enkeltkommunene og regionale organ, som senere skal legge plandokumentet til grunn for egen arealplanlegging, ikke ha et felles grunnlag for en samordnet planlegging. Presise og konkrete fylkesplaner vil klart kunne effektivisere kommuneplanarbeidet.

§ 6-4 Behandling av fylkesplan

Vi registrerer at det er forslag om å videreføre dagens ordning med sentral godkjenning av fylkesplaner, noe vi klart støtter.

§ 6-5 Fylkesdelplan

Geografiske og tematiske fylkesdelplaner vil etter vår vurdering bli et stadig viktigere plannivå, bl.a. fordi en stadig større andel av oppgaver må ses i sammenheng for flere kommuner. Fylkesdelplan er et godt alternativ til interkommunal planlegging, særlig når det gjelder å forplikte alle deltakerne og fordi regionale myndigheter må inngå.

§ 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk

Vi støtter forslaget om å gi mulighet for at fylkesdelplaner kan gis rettsvirkning.

§ 6-7 Regionalt handlingsprogram

Det legges opp til krav om regionale handlingsprogram som et viktig virkemiddel for gjennomføring av regionale tiltak. Etter vår vurdering er det både ressursmessig og politisk et for stort ambisjonsnivå å lovfeste en årlig rullering av et handlingsprogram med endelig vedtak i Fylkestinget som skal være forpliktende for alle parter. Vi har forståelse bl.a. for målsettingen om å forplikte staten til gjennomføring av tiltak i tråd med regionale planer, men etter vår vurdering bør dette i tilstrekkelig grad gjøres gjennom fylkesplanarbeidet. Alternativt bør sentrale myndigheter involveres i forbindelse med godkjenning av handlingsprogrammet.

§ 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

Det er også i dag plansamarbeid på tvers av kommune og fylkesgrenser. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvordan utviklingen vil bli når det gjelder det regionale nivå. Det er i gang mange ulike samarbeidsformer, planaktiviteter og forsøk mellom fylker og på tvers av fylkesgrenser. Det kan slik sett innen rimelig kort tid utvikle seg et behov for en ny type landsdelsplanlegging enn det som er omtalt i forslaget.

Kapittel 7 Interkommunalt plansamarbeid

§ 7-1 Innledende bestemmelser

Vi har ved vår uttalelse til første delutredning uttrykt at vi ikke ser behov for særregler for interkommunalt planarbeid, samtidig er det positivt at det utarbeides et redskap for utarbeiding av interkommunale planer. Med dagens kommunestruktur vil det klart være et økende behov for interkommunalt samarbeid innenfor mange sektorer.

Del IV Kommunal planlegging

Kapittel 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

§ 8-1 Formål

Vi registrerer at ny lovtekst gir et bredere utgangspunkt for kommunal planlegging, der kommuneplanen i større grad blir et verktøy for å stimulere kommunens utvikling. Vi har i den senere tid registrert en utvikling i Rogaland der kommuneplanlegging først og fremst omhandler arealdelen, og at det i mindre grad er fokus på handlingsprogram. Det vil være positivt om ny lovtekst vil medvirke til økt fokus på handlingsdelen.

§ 8-3 Kommunal planstrategi

Krav om utarbeidelse av planstrategi også på kommunenivå er et godt grep. Det er samtidig viktig at det her ikke blir lagt opp til mer omfattende arbeid enn nødvendig, og det kan stilles spørsmål til i hvor stor grad regionale myndigheter skal involveres i en slik prosess på kommunenivå. Det vil også bli en utfordring å skille de ulike planprosessene for planstrategi, planprogram og selve kommuneplanen med samfunnsdel og arealdel.

Av siste ledd kan kommunen i vedtak om planstrategi *bestemme* at ny arealdel til kommuneplanen skal sette til side tidligere vedtatte planer. Samtidig er det kommentert at planstrategien ikke skal være formelt bindende, og at sektormyndigheter ikke kan fremme innsigelse. Det vil trolig være relativt krevende for kommunestyret å ta konkret stilling til dette i planstrategien, og slik sett er lovteksten kanskje unødvendig på dette punkt. Etter vår vurdering må ordlyden *bestemme* her byttes ut med ordlyden *foreslå*, for å framheve at det ikke kan gjøres vedtak om å sette til side angitte planer.

Kapittel 9 Kommuneplanen

§ 9-1 Innledende bestemmelser

Som vi tidligere har nevnt er det positivt at det nå kommer klarere fram av lovteksten at kommuneplanen omfatter mer enn arealspørsmål. Det må her være intensjonen at omfanget av sektorplaner blir redusert, og at dette kan gi økte ressurser til kommuneplanlegging.

§ 9-3 Langsiktig arealstrategi

Vi støtter klart opp om at kommunen må utarbeide langsiktige arealstrategi med en tidshorisont ut over 12 år. Samtidig stiller vi spørsmål til effekten av dette da det ikke skal ha rettslige konsekvenser. Etter vår vurdering bør det være aktuelt at slik strategi inngår som en innledende del av kommuneplanens arealdel.

§ 9-4 Kommuneplanens handlingsdel

For å etterkomme målsettingen om i større grad å samle kommunal planlegging under denne lov, kan det være et alternativ at handlingsdelen fullt ut kan erstatte økonomiplanen etter kommuneloven.

§ 9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

Vi vil understreke viktigheten av at eventuell parallell behandling av kommuneplanens arealdel og områdeplan/detaljplan betinger samsvar med arealdelen.

§ 9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Det fremgår av første ledd at kommuneplanens arealdel skal "legges til grunn" for kommunens ... planlegging. Dette er samme formulering som i dagens PBL § 20-6. Vi forstår bestemmelsen slik at den ikke er til hinder for at det vedtas områdeplaner i strid med kommuneplanen.

Det heter i tredje ledd:

"Der det ikke gjelder eller er stilt krav om detaljplan eller områdeplan, jf. kap. 12 og 11, vil arealdelen være plangrunnlag for avgjørelse av søknad om tillatelse eller melding om tiltak..."

Henvisningen til kapittel 12 og 11 kan gi inntrykk av at plankrav kan stilles uavhengig av kommuneplanen, for eksempel i forbindelse med den enkelte byggesak. Det bør presiseres at plankravet må fremgå av kommuneplanen, ev. forutsetningsvis av planens formål. Dersom kommunen skal avslå en byggesøknad ut fra behovet for plan i andre tilfelle, må en gå veien om bygge- og deleforbud i § 19-2. Henvisningen til kapittel 12 og 11 bør derfor strykes. Tilsvarende bør neste setning lyde:

"For utbygging etter § 9-7 første ledd nr. 1 og 2 kreves detaljplan, med mindre det i kommuneplanens arealdel er stilt krav om områdeplan.

Siste setning i avsnittet bør lyde:

"Krav om detaljplan gjelder også for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, med mindre det er stilt krav om områdeplan i kommuneplanens arealdel."

Det kan stilles spørsmål ved hvilken betydning sistnevnte avsnitt skal ha, da også mindre byggetiltak krever detaljplan etter tredje ledd. I den sammenheng bestemmelsen står, har den stort sett selvstendig betydning innenfor LRNF-områdene der det er åpnet for spredt utbygging. Også i byggeområdene betyr den likevel en skjerping av plankravet, ved at dispensasjonsvedtak fra slikt plankrav krever strengere prosedyrer, jf. § 19-2, 5. ledd.

Etter vår vurdering er det noe ulogisk å nytte uttrykket "reguleres eller omreguleres" i fjerde ledd når planformålet reguleringsplan utgår.

§ 9-7 Arealformål i arealdelen

Etter vår vurdering vil det være vanskelig å avgrense hva som ligger i begrepet "fritids- og turistformål", samt å skille dette fra "annen næringsvirksomhet" og "fritidsboligformål". Formuleringen må presiseres ift. hva man ønsker å oppnå.

Vi støtter ikke at en godt innarbeidet formålsbetegnelse som LNF endres til LRNF, alternativt bør det åpnes for å nytte begrepet L(R)NF i områder der det faktisk er reindrift.

Vi registrerer av nr. 3 bokstav a) at praksis om å tillate bebyggelse og anlegg til landbruk i L(R)NF-områder videreføres, men at det også åpnes opp for å kunne tillate *gårdstilknyttet næringsvirksomhet* etter nærmere bestemmelser i planen. Det vil etter vår vurdering være svært vanskelig å ta stilling til hva som ligger i dette begrepet. En forutsetning for eventuell endring må være at forvaltningspraksisen endres slik at den *gårdstilknyttede næringsvirksomheten* får en sterkere kopling til landbruket enn i dag. Vår erfaring er at det eksempelvis bygges utleiehytter og reiselivsbygg tilknyttet landbruksnæringen, som over tid blir skilt ut som egen næringsvirksomhet. Selv om deling formelt vil kreve søknad om bruksendring, kan vi ikke se at det kan være grunnlag for å avslå en slik søknad f.eks. ved eierskifte. Landbruket som næring er i stor endring, og sektorlovgivning bl.a. når det gjelder regulering av eierforholdene er under vesentlig endring. Det vil slik sett bli stadig vanskeligere å skille landbruket fra annen næring, særlig i pressområder. Vi vil frarå at det blir gitt en generell åpning for ulike typer gårdstilknyttet næringsvirksomhet i L(R)NF-områder, og vil foreslå at dette forvaltes i form av retningslinjer og bestemmelser etter § 9-9 nr. 3.

Vi er samtidig klar over at det er en landbrukspolitisk målsetting at det skal bli lettere og enklere å få lov å drive ulike typer næringsvirksomhet i landbruket, også fra de landbrukseiendommer (130 000) som i dag ikke har ordinær landbruksdrift. Det er kommet fram signaler om at kommunene i større grad skal få styre denne utviklingen selv, og at saksgangen skal forenkles. Endringene i planloven er slik sett tilpasset denne politikken. Men det er vår vurdering at kommunene bør stimulere til slik næringsetablering gjennom retningslinjer og bestemmelser.

Vi støtter forslaget i nr. 3 bokstav b) om å tillate spredt utbygging i kommeplanens arealdel, men forutsatt at det blir gitt klare bestemmelser om plassering, omfang, utforming m.v.. Det kommer ikke fram av forslaget at kommunen skal angi omfang og lokalisering av nye byggetiltak. Vi anbefaler at det blir stilt krav om omfang og lokalisering av spredt utbygging i tråd med det som gjelder i dag.

§ 9-8 Hensynssoner i arealdelen

Vi er positive til forslaget om å innføre bestemmelser om hensynssoner som virkemiddel for å konkretisere funksjon eller bruk av areal. Dette vil bl.a. kunne gi et viktig grunnlag for behandling v dispensasjonssøknader.

§ 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

Vi viser til kommentarer til § 9-7 om at omfang og lokalisering må angis i områder for spredt utbygging.

Kapittel 10 Behandling av kommuneplan*§ 10-2 Kunngjøring og planprogram*

Vi støtter forslaget om å styrke den tidlige fasen av planprosessen ved innføring av planprogram, men vil samtidig stille spørsmål til om det vil være tilstrekkelig ressurser i forvaltningen til å gjennomføre separate høringer av planprogram og kommuneplan.

§ 10-4 Vedtak av kommuneplan

Etter vår vurdering inneholder første ledd nødvendige krav til vurderinger som må gjøres ved vedtak av kommuneplan. Det er her viktig at det blir klargjort hvilke virkemidler som kan nyttes dersom kommunen ikke gjør de nødvendige vurderinger.

Kapittel 11 Områdeplan*§ 11-1 Formål og hovedelementer*

Begrepet "eller følger av" i andre ledd må strykes, da områdeplan alltid må "kreves" i kommuneplanens arealdel. Det er bare krav til detaljplan som direkte "følger av" kommuneplanens formålbetegnelser.

Ved at en privat part i visse tilfelle kan bekoste utarbeidelse av en plan som kommunen har ansvaret for innholdet av, kan det oppstå habilitetsspørsmål. Det hadde antakelig vært ryddigere at selve planforslaget unntaksvis kunne fremmes av private, mens kommunen fikk ansvaret for å fullføre planprosessen. Det vises til de regler som gjelder for private forslag om regulering etter dagens PBL § 30.

Kravet til plankvalitet er etter vår vurdering viktigere enn kravet til formell fagkompetanse for utarbeidelse av plan.

§ 11-3 Arealformål i områdeplan

Også for områdeplan vil vi anbefale at det åpnes opp for å kunne nytte formålet LNF-områder i områder uten reindrift. Vi går ut fra at en nytter uttrykket "herunder" for å signalisere at dette ikke er en uttømmende liste over de aktuelle arealformål, tilsvarende det som gjelder i dagens § 25.

Vi registrerer at det er krav om å angi grad av utnytting for arealformål nr. 1 og nr. 2. Grad av utnytting bør også omfatte minstegrad, noe som vil være et viktig grep dersom en ønsker å kunne følge opp nasjonale målsettinger om effektiv arealbruk og redusert transportarbeid.

§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan

Forslaget inneholder en relativt omfattende konkretisering av hvilke bestemmelser som kan gjøres gjeldende, og vi registrerer bl.a. at det er lagt opp til at spørsmål som gjelder lokal

forurensning som følge av tiltak blir regulert gjennom arealplanbestemmelser. Dette er et vesentlig framskritt for å gi planbehandlingen viktig miljøpolitisk innhold, og i tråd med våre tidligere innspill.

Det bør fremgå direkte av disse bestemmelsene at det kan gis utfyllende bestemmelser om grad av arealutnytting, selv om grad av utnytting primært forutsettes å fremgå av plankartet.

§ 11-6 Behandling av områdeplan

Kravet om konsekvensvurdering er kommentert i vårt brev av 05.10.03 – jf. vedlegg. Etter vår vurdering er det noe uklart når det stilles krav til planprogram ved behandling av områdeplan. Det bør vurderes som et alternativ å utelate krav om planprogram for områdeplan.

Kapittel 12 Detaljplan

§ 12-1 Formål og hovedelementer

Kravet om at detaljplan må være i samsvar med overordnet plan, eventuelt at overordnet plan må revideres er naturlig, men kan gjøre systemet tidkrevende og lite fleksibelt. Dette vil kunne føre til at kommuner i større grad bruker dispensasjon som virkemiddel (evt. bare dispensasjon fra kravet om revidering av overordnet plan), for eksempel i forbindelse med etablering næringsvirksomhet i kommunen. Selv om formålet med PBL § 19-1 er å innskjerpe adgangen til å gi dispensasjon, kan resultatet av liten fleksibilitet i lovsystemet lett bli det motsatte. Økt behov for dispensasjon kunne bety økt ressursbruk hos fylkesmannen. Det må være tilstrekkelig at overordnet plan endres i ettertid. Dersom en ønsker å se et større område i sammenheng, kan kommunen løse dette ved å stille krav om utvidet område for detaljplanen etter 4. ledd.

Andre ledd er etter vår vurdering noe uklart når det gjelder i hvilke situasjon det kreves detaljplan. Det vil i mange tilfeller være vanskelig å vurdere i hvilken grad det foreligger private interesser som kvalifiserer for plankrav.

§ 12-2 Rettsvirkning av detaljplan

Forslag om foreldelsesfrist for detaljplan vil stille nye krav til rutiner for informasjon slik at ulike tiltakshavere faktisk er kjent med at det kreves nytt planvedtak. Etter dagens system forventes at en reguleringsplan kan gjennomføres innen 10 år ("*innen rimelig tid*", PBL § 23). Dette er også fristen for å bruke planen som ekspropriasjonsgrunnlag. Vi foreslår at dette også blir foreldelsesfristen for detaljplan etter § 12-2. Behovet for forlengelsesvedtak vil da reduseres, noe som medfører at systemet blir mer oversiktlig og mindre belastende for planmyndighetene.

§ 12-4 Behandling av detaljplan

Delegasjonsbestemmelsen i sjette ledd bør omformuleres. Det er nødvendig å stille som vilkår at detaljplanen er "*i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan*". Det er jo et generelt vilkår i § 12-1, tredje ledd, at detaljplanen skal være i samsvar med kommuneplanen eller områdeplanen. Et tilleggsvilkår om samsvar med rammer og retningslinjer synes å være unødig kompliserende.

Som for områdeplan vil vi foreslå at det blir vurdert å utelate kravet til planprogram.

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kapittel 13 Samordnet areal- og transportplanlegging

Vi ser positivt på at lovforslaget har et eget kapittel om dette viktige temaet, slik at dette inngår i det ordinære planleggingen.

Kapittel 14 Kystzoneplanlegging

Vi støtter forslaget om kystzoneforvaltning markeres i loven som en viktig planleggingsoppgave, og at planlegging også for de nærmeste sjøarealer skjer som en del av den regionale og kommunale planlegging etter planloven.

Kapittel 15 Samordnet vannplanlegging

Vi registrerer at dette punktet primært foreslås på bakgrunn av EU-direktiv om samordnet vannforvaltning. Vannressursene og bruken av disse vil i stadig økende grad være viktige tema i samfunnsplanleggingen, og det er slik sett viktig at dette blir et eget tema i planloven. Av høringsdokumentet går det fram at forslaget er fortsatt er under diskusjon, og vi har derfor ikke prioritert å gi detaljerte innspill nå. Vi kommer gjerne tilbake til dette.

Kapittel 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder ("markaområder")

Vi er positive til at det her legges opp til en bedre ivaretagelse av naturvern hensyn og friluftsanser, samtidig som vi har spørsmål til om det faktisk er nødvendig med særregler på dette området da det er åpnet opp for å vedta fylkesdelplaner med rettsvirkning.

Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover

Kapittel 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

Vi viser også her til vår uttalelse i brev av 05.10.03 – jf. vedlegg

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kapittel 18 Vilkår om ytelser i tillatelse om utbygging. Utbyggingsavtale

Vi støtter forslaget om å trekke opp rammer for ytelser, og en klarere lovregulering av utbyggingsavtaler.

Del VIII Diverse bestemmelser

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

§ 19-1 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan

Vi registrerer at dagen § 7 opprettholdes med noen mindre justeringer. Det er gjort noen nødvendige presiseringer av hva som kan gi grunnlag for dispensasjon, og vi oppfatter

endringen som en innstramming i forhold til dagens praksis. Det stilles større krav til behandling av dispensasjonssaker, særlig i saker som gjelder dispensasjon mot plankrav.

Det vil som tidligere være vanskelig å vurdere hvilke hensyn som kan være avgjørende for å innvilge dispensasjon. Vi kan vanskelig se at begrepet "*i særlige tilfelle*" gir bedre veiledning enn "*særlige grunner*" i dagens PBL § 7. Poenget må være at de "*særlige grunnene*" skal tolkes særlig strengt i denne typen saker, slik det fremgår av annet ledd. Vi forutsetter at ny lov følges opp med nærmere retningslinjer på dette området. Vi kan konstatere at dagens praksis ift. PBL § 7 ikke er i samsvar med MD's veileder. Dispensasjon blir stadig gitt av kommunene på tross av fraråding fra fagmyndigheter.

§ 19-2 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid

Vi registrerer at dette stort sett er en videreføring av dagens regler.

Oppsummering

Fylkesmannen i Rogaland er positiv til at det legges opp til en styrking av planloven som redskap for sektorovergrepene samfunnsplanlegging i kommuner og på regionalt nivå, med klarere strategier for samordning på de ulike nivåer. Lovforslaget medfører en klart bedre samordning i forhold til sektorlovgivning og vil bidra til en mer helhetlig planlegging.

Vi vil samtidig peke på at lovforslaget vil stille større krav til planlegging både når det gjelder ressurser og kompetanse, og dette vil særlig gjelde for kommunalt nivå. Det er viktig at det her ikke blir lagt opp til mer omfattende arbeid enn nødvendig, og det kan stilles spørsmål til de krav til prosesser som stilles for de ulike planformer. Det vil ellers bli en utfordring å skille de ulike planformer og planprosesser, særlig gjelder dette for planstrategi, planprogram og selve kommuneplanen med samfunnsdel og arealdel.

Vi vil særlig peke på følgende forslag som positive:

- Økt fokus på bærekraftperspektivet
- Større fokus på regional planlegging
- Klarere samordning i forhold til sektorlovgivning som vil bidra til en mer helhetlig planlegging, for eksempel krav til risiko- og sårbarhetsanalyser
- Innføring av planprogram
- Innføring av hensynssoner
- Konsekvensutredninger som del av plan
- Eget kapittel om samordnet areal- og transportplanlegging
- Begrensning i klagemuligheter
- Innstramming når det gjelder mulighet for dispensasjon

Vi registrerer at planforslaget forutsetter at fylkeskommunen skal være en sentral regional aktør innen samfunnsplanlegging, og fylkesplanlegging vil få økt fokus. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvordan utviklingen vil bli når det gjelder det regionale nivå. Det er i gang mange ulike samarbeidsformer, planaktiviteter og forsøk mellom fylker og på tvers av fylkesgrenser. Det kan slik sett innen rimelig kort tid utvikle seg et behov for en ny type landsdelsplanlegging enn det som er omtalt i forslaget.

Videre behandling av lovforslaget

Vi har registrert at forslaget til ny plan- og bygningslov er et gjennomarbeidet og helhetlig opplegg, og forslaget må derfor vurderes i sammenheng. Det er nå en stor mulighet til å få behandlet et lovforslag der hele det lokale, regionale og nasjonale plansystemet samordnes og underlegges revisjon, hvor det fokuseres på helhet og på samordning mellom planlegging på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.


Vi ser det som svært viktig at lovforslaget vurderes samlet og behandles under ett, og at ikke bare noen utvalgte deler/paragrafer tas ut og behandles som enkeltsaker. Vi forutsetter at den begrensede høring av noen punkt ikke bidrar til at bare enkelte deler av forslaget tas opp og vedtas, mens det øvrige lovforslaget blir liggende uten oppfølging fra Regjeringens side.

Det er viktig at MD og Regjeringa raskt følger opp utvalgets innstilling. Det må nå arbeides aktivt framover med å få fram en egen Odelstingsproposisjon om ny plandel av plan- og bygningsloven, basert på planlovutvalgets forslag, med sikte på rask iverksetting av ny lov.

Veiledningsmateriell

Vi vil avslutningsvis understreke at store lovendringer som dette må følges opp med godt veiledningsmateriell.

Med hilsen


Tora Aasland
fylkesmann


Grete E. Øvernes
avdelingsdirektør

*Saksbehandlere: Knut Middelthon og Anfinn Rosnes
Kontaktperson: Anfinn Rosnes - telefon: 51 56 88 17
E-post: anfinn.rosnes@fm-ro.stat.no*

Kopi til:
Rogaland fylkeskommune Postboks 130 4001 Stavanger
Fylkesmennene

VEDLEGG:
Uttalelse fra Fylkesmannen i Rogaland datert 05.10.2003