

## SAKSUTREDNING:

---

<b>Vedlegg:</b>	Trykte vedlegg: Utrykte vedlegg: momentliste fra regionalsjefskollegiet, notat fra "tiltak C", uttalelse fra Fylkesmannen i Rogaland, oversikt over forslagene (utdrag fra NOU)
<b>Saksforb.:</b>	Høringsinstanser, AMU: Andre:
<b>Oppfølging:</b>	Utskrift til: Ansvarlig for oppfølging: Regionalutviklingsavdelingen/ Regionalplanseksjonen

---

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

#### 1. Bakgrunn:

Miljøverndepartementet har sendt NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven på høring med høringsfrist 1. desember 2003 (Planlovutvalgets andre delutredning). Planlovutvalget ble opprettet ved Kgl. Res. 23 oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Utvalget la fram sin første delutredning i januar 2001.

Utvalget er bedt om å vurdere og fremme forslag om endringer i lov og forskriftsverk som gjelder planlegging etter plan- og bygningsloven og tilgrensende lover. Utvalgets oppdrag har vært å gå gjennom reglene om regional og kommunal planlegging i nåværende plan- og bygningslov og foreslå forbedringer. Det regjeringsoppnevnte Bygningslovutvalget, oppnevnt i 2002, vurderer de øvrige delene av loven.

#### 2. Saksopplysninger:

Det vises til sak 0108/01. Fylkesutvalget sluttet seg til hovedtrekkene i Planlovutvalgets første delutredning; se arkivsak 01/01350.

Planlovutvalgets forslag erstatter kapittel I til og med VII-a i dagens lov, plan- og bygningsloven av 1985, fra § 1 til og med § 33-12. Planlovutvalget fremmer også forslag til nye overgangsbestemmelser og noen forslag til endring i andre lover, dagens kapitler XX og XXI. Utvalget har innhentet og mottatt en rekke innspill, synspunkter og konkret materiale som har vært brukt i arbeidet. Utvalget har hatt møter med berørte departementer og Sametinget for å sikre at de forskjellige interesser er ivaretatt i utvalgets endelige forslag. Forholdet til særlovgivningen har vært et vesentlig tema i drøftingene.

Utredningen inneholder forslag til et nytt, helhetlig plansystem gjennom nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven, forslag til bestemmelser i en del tilknyttede sektorlover og noen tilrådingar om videre oppfølgingsarbeid med lover, forskrifter og andre administrative tiltak. Utvalget mener det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens plan- og bygningslov. Endringene i samfunnet stiller nye krav til planleggingens evne til å stimulere nyskaping og deltakelse, og til å møte omstillinger. Kravene til *avklarte utviklingsrammer* og *god dialog* øker etter hvert som private overtar mer av utbyggings- og driftsoppgavene. Den *teknologiske* utviklingen muliggjør effektivisering og kvalitetsheving, men stiller også nye krav til kompetanse og omstilling i

kommunenes planlegging. Endrede rammebetingelser og nye oppgaver gjør at *interkommunalt samarbeid* blir aktuelt på stadig nye områder. Da må systemet være robust.

Dette systemet er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, legge tilrette for verdiskaping og næringsutvikling, og ivareta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser. Det har stor betydning for fordeling av goder og byrder mellom innbyggerne, særlig ved å bestemme arealbruken og løse interessekonflikter i den sammenheng. Dette stiller grunnleggende krav til plansystemets funksjonsmåte. Utvalget mener dagens system ikke virker godt nok, og at dette påfører samfunnet tap både økonomisk og velferdsmessig. Det må forbedres hvis det skal kunne være et godt verktøy for å møte framtidens behov.

Planleggingen og byggesaksbehandlingen etter dagens lov utfordres fra mange kanter. I en tid med knappere ressurser til mange offentlige formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer og andre ressurser, stilles det store krav til det offentlige beslutningssystemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet. Varierende politisk interesse og oppslutning om planleggingen, og et inntrykk av lang saksbehandlingstid og byråkrati, truer dens legitimitet. Plansystemet kan virke unødig krevende for mange mindre kommuner i distriktene med stagnasjon og befolkningsnedgang.

Utvalget ser behovet for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet, og mener forslagene samlet gir disse virkningene*. Samtidig er det sterkt ønskelig å *øke medvirkningen og forbedre kvaliteten* i planprosesser og planer. Oppgaven for utvalget har vært å avveie ønsker og behov som til dels trekker i forskjellige retninger.

Utvalget legger følgende verdier til grunn for de reformer som foreslås:

- *Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling*. Den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker skal sees i sammenheng, og i et langsiktig perspektiv.
- *Planleggingen skal være demokratisk og styres av folkevalgte organer*. Alle berørte interesser og allmennheten skal ha mulighet til innflytelse, og rettssikkerheten for den enkelte skal ivaretas.
- *Planleggingen skal fremme helhet* og sikre samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter om løsning av oppgavene.
- *Planleggingen skal være målrettet* og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- *Planleggingen skal ivareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser*. Oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå og gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene skal være grunnlag for planlegging og vedtak.
- *Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar*. Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Utvalget mener vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, fordi sammenhengen mellom en bred samfunnsplanlegging, arealplanlegging og gjennomføring av planene gjennom byggesaksbehandling er viktig og bør opprettholdes.

Loven må bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå. Utvalgets forslag legger opp til en klarere lovstruktur og enklere språk, med ny kapittel- og paragrafinndeling. Det foreslås også et helt nytt innledningskapittel i loven som beskriver hovedtrekkene i plansystemet. Utvalget mener at forslagene samlet vil gjøre loven enklere å forstå og bruke og bidra til en raskere gjennomføring av vedtatte planer.

Det er nødvendig med et kontinuerlig arbeid med lovutviklingen på dette viktige feltet. Plan- og bygningsloven bør være oppdatert og egnet til enhver tid, i stedet for å måtte repareres grundig hvert

20. år, slik tilfellet har vært hittil. Utvalget vil sterkt anbefale at Regjeringen nedsetter en fast kommisjon for denne oppgaven.

Utvalget mener lovens brede *formål* bør videreføres, men foreslår en utbygging og presisering av lovens formålsbestemmelse (§ 1-1).

Utvalget vil styrke loven som redskap for *sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner. Lovgivningen på dette felt er meget fragmentert. Det ligger klare muligheter for forenkling ved å gjøre dette plansystemet til et felles planverktøy for sektorene, og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Samtidig er det behov for klarere linjer i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene, og å tydeliggjøre statens ansvar og medvirkning i planleggingen for å ivareta nasjonale hensyn. Oppgaven har vært å finne fram til riktig balanse mellom hensynet til lokalt selvstyre og regionale og nasjonale hensyn. Utvalgets forslag viser hvordan en slik opprydding kan skje, gjennom å gjøre plan- og bygningsloven til det sentrale verktøyet for planlegging. Utvalget har gjennomgått de ulike sektorene og angitt måter å samordne planleggingen på. Utvalgets forslag vil kreve oppfølging i form av tilpasninger i de enkelte sektorlover. I lovforslagets § 20-2 er det tatt inn forslag om endringer i en del andre lover. I Del V i loven foreslås det nærmere regler om fire planleggingsoppgaver hvor det er særlige utfordringer til samordning m.v. over kommune- og fylkesgrenser og til statlig medvirkning: samordnet areal- og transportplanlegging, kystsoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder og «markaområder». Utvalget har vært opptatt av *gjennomføringen av planer*. Det foreslår et helt nytt kapittel (kap.18) som setter rammer for bruk av kommunale *utbyggingsavtaler*. Videre har utvalget initiert en utredning, gjennom en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, for å vurdere jordskifteliknende mekanismer for planlegging i tettbygd strøk, med særlig tanke på omforming og fornyelse (ofte kalt «urbant jordskifte»). Ved å foreslå et nytt arealformål i kommuneplanens arealdel for omforming og fornyelse har utvalget lagt til rette for dette. Arbeidsgruppens forslag foreligger samtidig med denne utredningen, og det må derfor arbeides videre med dette spørsmålet i oppfølgingen. Utvalget viderefører sitt forslag fra første delutredning om en særskilt *dispensasjonsbestemmelse* for dispensasjon fra planer, lovens plankrav og forbudet mot bygging i 100-metersbeltet (§ 19-1). Den presiserer dispensasjonsadgangen og strammer den noe inn. Dagens hjemmel for kommunen til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud videreføres med bare små endringer (§ 19-2). Lovens virkeområde i sjø utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen.

## Nærmere om de enkelte plantypene

### *Kommunal planlegging*

Hovedelementene i forslaget er:

- Kommunene skal hvert fjerde år gjennomgå kommuneplanen og ta stilling til opplegg for videre planlegging i kommunal planstrategi.
- Kommuneplansystemet består av kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommunedelplaner og handlingsdel.
- Arealplansystemet består av kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan.
- Arealplansystemet er revidert for bedre helhet og gjennomgående arealformål.
- Det gis muligheter for lengre oppbinding av bestemte arealformål enn fire år.
- Dagens regler for konsekvensutredninger integreres i plansystemet.
- Kommunal sektorplanlegging skal som hovedregel skje gjennom kommuneplansystemet.

- Det gis nye muligheter for interkommunal planlegging og større fleksibilitet mellom fylkesplanlegging, interkommunal planlegging og kommunal planlegging, samtidig som det blir en bedre kopling mellom fylkesplan- og kommuneplanprosessene.

### *De kommunale planene*

Det er et mål å styrke kommuneplanen som samordnende plannivå for all kommunal virksomhet, som skal omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen og hele kommunens areal.

Kommuneplanen består av samfunnsdel, arealdel og handlingsdel.

Kommunene skal i begynnelsen av hver kommunestyreperiode, og senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering, vedta en *kommunal planstrategi*. Her skal kommunestyret gå gjennom planstatus og -behov i kommunen og treffe vedtak om hvorvidt gjeldende planer er tilfredsstillende og kan videreføres uten endringer, eller om de skal revideres, og hvilke nye planer som eventuelt skal utarbeides. Hensikten er å styrke kommuneplanleggingen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov.

*Kommuneplan og kommunedelplan* foreslås som felles og enhetlig planredskap for alle kommunale sektorer, og særbestemmelser om kommunale plantyper foreslås fjernet. *Kommuneplanens samfunnsdel* foreslås tydeliggjort som en sektorovergripende plan. Den bør blant annet inneholde en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkning. *Kommunedelplan* kan utarbeides for spesielle sektorer, samfunnsoppgaver eller temaer.

Kommunestyret skal en gang i året vedta *kommuneplanens handlingsdel*, som skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre samfunnsdelen for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Økonomiplanen etter kommunelovens § 44 kan utgjøre handlingsdelen.

Utvalget foreslår at dagens fire *arealplanformer* på kommunenivå reduseres til tre ved at plantypene *kommunedelplan*, *reguleringsplan* og *bebyggelsesplan* erstattes av to plantyper: *områdeplan* og *detaljplan*. *Kommuneplanens arealdel* opprettholdes, med en del endringer. Utvalget foreslår et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner og bestemmelser og retningslinjer for de tre plannivåene.

*Kommuneplanens arealdel* blir et vesentlig virkemiddel for å sikre gjennomføring av mål i kommuneplanens samfunnsdel. Det åpnes for bedre muligheter til å gi *retningslinjer og bestemmelser* i forbindelse med planen, blant annet miljøkrav og funksjonskrav, om løsninger for teknisk infrastruktur, energiforsyning og transport, tiltak for å avverge vesentlig fare eller miljørisiko, og om særlige krav til saksbehandling. Dagens *LNF-område* opprettholdes som samlet kategori, men det åpnes for at kommunen i større grad enn i dag skal kunne gi bestemmelser om bygging og annen bruk og vern av arealene for å avveie de forskjellige interesser og hensyn. Bestemmelser og retningslinjer skal komme til uttrykk i *hensynssoner* som kan gå på tvers av arealformål. Ved statlig godkjenning kan deler av arealdelen gis en særlig bindingstid.

Dagens *kommunedelplaner* og større *reguleringsplaner* erstattes av *områdeplaner*, som skal undergis i hovedsak samme prosess som dagens *reguleringsplaner*. *Områdeplaner* kan fremmes parallelt med *kommuneplanens arealdel*, eller som egen planprosess. Hensikten er å gi klarere rettslige virkninger og bedre rettssikkerhet for berørte parter, men også å legge opp til et mer fleksibelt system der samme plan kan variere fra grovmasket til detaljert. Utarbeiding av områdeplan er et kommunalt ansvar, men private kan utføre planarbeidet dersom kommunen samtykker i dette, og etter de rammer som kommunen setter for arbeidet. *Områdeplan* skal utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i *kommuneplanens arealdel*. *Områdeplan* kan utarbeides for alle områder med godkjent arealdel i *kommuneplanen*, og skal være i tråd med denne. Utvalget foreslår presiseringer og enkelte utvidelser av adgangen til å gi bestemmelser i tilknytning til *områdeplan* i forhold til dagens hjemmel til å gi *reguleringsbestemmelser*.

Dagens detaljerte *regulerings-* og *bebyggelsesplaner* erstattes av *detaljplaner*. *Detaljplan* skal utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i *områdeplan* eller *kommuneplanens arealdel*.

Detaljplanen har samme rettslige virkning, og i hovedsak samme planprosess, som områdeplanen, og samme hjemmel til å gi bestemmelser. Men den kan fremmes av private, og den kan fremmes og behandles parallelt med søknad om rammetillatelse. Detaljplaner kan fremmes for alle arealer der arealbruken er avklart i kommuneplanens arealdel eller i områdeplan, og skal i utgangspunktet være i tråd med disse planene. I så fall kan planbehandlingen forenkles.

Detaljplan - eller områdeplan etter kommunens vedtak - skal alltid utarbeides for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger.

Utvalget foreslår nye og klarere regler om selve *planbehandlingen*. Som hovedregel skal alle planforslag inneholde en planbeskrivelse, og for større planer skal det utarbeides planprogram tidlig i planprosessen, som blant annet bestemmer framdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser. For alle planer som kan ha vesentlige virkninger, skal det foretas konsekvensutredning. Det foreslås nærmere regler for behandling og bruk av innsigelse med sikte på innstramming, og om mekling.

Som det framgår av redegjørelsen ovenfor, åpner utvalget for kopling av kommunale prosesser på ulike plannivåer, der kommunen finner det hensiktsmessig.

### **Regional planlegging**

#### *Behovet for planlegging over kommunegrenser*

Utvalget legger til grunn den politiske avklaring om oppgavefordelingen og de vedtak som foreligger om dette. Uavhengig av denne debatten mener utvalget at dagens system for regional planlegging - dvs. planleggingen over kommunegrenser - er for svakt og må styrkes og gjøres mer fleksibelt. Som den viktigste regionale utviklingsaktøren bør fylkeskommunen ha et hovedansvar for regional planlegging i fylket.

En *regional planstrategi* tidlig i hver valgperiode skal legge grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av *fylkesplan*, *fylkesdelplaner* for bestemte sektorer eller geografiske områder og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. En 4-årig fylkesplan blir ikke lenger obligatorisk. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en *fylkesdelplan for arealbruk* kan gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplanen gjennom statlig godkjenning.

*Interkommunalt plansamarbeid* kan være en god løsning i mange situasjoner, og utvalget foreslår et eget kapittel om dette i loven. Utvalget mener at forslagene om regional planlegging kan gjennomføres uavhengig av valg av politiske og strukturelle løsninger på regionnivå.

Fylkeskommunen skal i nødvendig utstrekning utarbeide fylkesplan og fylkesdelplaner for å møte de utfordringer som er nedfelt i den *regionale planstrategien*.

*Fylkesplanen* skal ha en strategisk karakter og bør omfatte:

- Beskrivelse av de regionale planutfordringene med en vurdering av alternative strategiske valg.
- Prioriterte innsatsområder med mål og retningslinjer. Til hvert innsatsområde bør det gis en vurdering av ressursbehov, samt behov for statlige myndigheters medvirkning og pekes ut ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføring.
- Retningslinjer for arealbruk i planområdet.
- Vurdering av forholdet til nasjonal politikk for regional planlegging og behov for statlig medvirkning til gjennomføring av planen.
- Vurdering av vesentlige konsekvenser av planen for samfunn, naturressurser og miljø.
- Oversikt over hvilke planer som er gjeldende, og hvilke planer som skal utarbeides.

*Fylkesdelplaner* kan utarbeides for et virksomhetsfelt, tema eller geografisk område. De utarbeides der en regionalt ser behov for det, eller staten anmoder om det, for å gi konkrete retningslinjer/handlingsplaner for hvordan tiltak eller ressursforvaltning som krever avveining på tvers av kommuner, bør løses. Det stilles ikke innholds krav til fylkesdelplaner, men det skal utarbeides planprogram som beskriver formålet med planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser og hvordan prosessen er tenkt organisert og gjennomført.

Fylkesdelplan for arealbruk kan gis særlig rettsvirkning og skal i slike tilfeller godkjennes av regjeringen. Slike planer skal utformes og behandles etter de samme regler som kommuneplanens arealdel, fordi den får samme rettsvirkning som en kommuneplan. Rettsvirkning inntreffer gjennom vedtak av regjeringen i forbindelse med godkjenningen. Når en fylkesdelplan for arealbruk er godkjent, skal den så snart som mulig innarbeides i de kommunale planene som blir berørt.

Det skal utarbeides *regionalt handlingsprogram* for innsatsområdene i fylkesplanen. Fylkesdelplaner kan ha egne handlingsprogram. Handlingsprogram skal inneholde de tiltak som må gjennomføres for å følge opp planen, hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene, og avtaler om hvordan de skal finansieres. Handlingsprogram bør rulleres årlig og bør følges opp i årsbudsjett og økonomiplaner hos de berørte parter.

Fylkesplaner, samt fylkesdelplaner for arealbruk med særlig rettsvirkning, skal godkjennes av regjeringen. Øvrige fylkesdelplaner skal bare godkjennes av departementet dersom en kommune eller statlig myndighet ikke kan godta hele eller bestemte deler av planen. Resultatet av godkjenning prosessen og sentrale myndigheters oppfølging av planen, stadfestes ved kongelig resolusjon. De forpliktelser den godkjente planen gir, må gjenspeiles i de styringssignaler regjeringen gir til regionale statsorganer.

Utvalget foreslår nærmere regler om *interkommunalt plansamarbeid*. Kommuner bør samarbeide om planlegging over kommunegrensene når slik samordning anses hensiktsmessig. Initiativ kan tas av kommunene selv, anmodes om fra fylkeskommune eller statlige myndigheter, for eksempel på grunnlag av *regional planstrategi*, eller pålegges av departementet der det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. For planprosess og innhold gjelder reglene for vedkommende plantype. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område med hensyn til offentlighet, medvirkning, utredning av vesentlige konsekvenser med videre, og skal vedta planen etter reglene for vedkommende plantype.

Reglene om interkommunalt plansamarbeid gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom flere fylkeskommuner og mellom en eller flere fylkeskommuner og en eller flere kommuner. Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett og gi bestemmelser om organisering og innhold, etter at fylkene og kommunene er gitt anledning til å uttale seg.

#### *Statlige virkemidler*

Utvalget har i første delutredning foreslått ny lovbestemmelse om *rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser*. Forslagene er bearbeidet videre. De beholdes i hovedtrekk, men benevnes nå som statlige planretningslinjer (nåværende rikspolitiske retningslinjer) og statlige bestemmelser (nåværende rikspolitiske bestemmelser).

I første delutredning drøftet utvalget mulige modeller for arealbinding på fylkesnivået. Utvalget går nå inn for en bestemmelse som gir regjeringen mulighet til å knytte rettsvirkninger til *fylkesdelplan for arealbruk og til å kunne gi kommuneplanens arealdel* en lengre bindingstid enn fire år.

Statlig godkjenning av fylkesplaner opprettholdes, men det åpnes for at fylkeskommunen selv kan godkjenne fylkesdelplaner som det ikke knytter seg konflikter til. Staten må alltid godkjenne fylkesdelplan for arealbruk som skal gis særlig rettsvirkning.

Utvalget har nå forslag om at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging.

Når det gjelder *innsigelser*, som i dag kan fremmes av staten, fylkeskommunen og nabokommunen, tas det utgangspunkt i at denne mekanismen videreføres, men med nærmere presisering av hvilke organer som kan fremme innsigelse, kriteriene for innsigelse og frister. Det er også presisert at andre berørte kommuner kan fremme innsigelse. Det er imidlertid en viktig forutsetning for bruk av innsigelse at vedkommende statlige myndighet har tatt opp sine interesser i den innledende planprogramfasen ved utarbeidingen av den enkelte plan. Et mindretall på fem medlemmer foreslår at retten til å fremme innsigelse bortfaller, dersom plikten til deltakelse i planarbeidet ikke er oppfylt. Det skal fortsatt være staten som avgjør innsigelser.

Utvalget foreslår bestemmelser om *planforum på regionalt nivå* og bestemmelse som formaliserer en meklingsfunksjon i plansaker hvor det er uenighet mellom kommuner og statlige myndigheter. Bestemmelsene om *innkalling og endring* av planer som er i strid med overordnede rammer og mål beholdes, men med visse presiseringer i kriteriene for når endring kan foretas. Disse er nå gjort likeartet med kriteriene for innsigelse.

Den egne bestemmelsen i § 9-4 for vegmyndighetenes utarbeiding av planforslag går ut av loven, og erstattes med et eget kapittel om *samordnet areal- og transportplanlegging* i lovens Del V. Dette gjelder planlegging for alle de statlige samferdselsetatene. I det nye kapittelet gis det et mønster for hvordan statlige samferdselsetater skal løse sin planlegging i samhandling med regionale og lokale myndigheter.

Bestemmelsen i dagens § 17-2 om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen forenkles. Dagens unntaksbestemmelser for tettbygde strøk og bestemte tiltak foreslås opphevet og erstattet med en bestemmelse der forbudet gjelder generelt, med mindre annet er bestemt i områdeplan eller detaljplan. Det åpnes for at det kan gis visse bestemmelser om bygging i 100-metersbeltet også i kommuneplanens arealdel eller fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.

#### *Konsekvensutredninger*

Utvalget foreslår å integrere dagens bestemmelser om konsekvensutredning i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dagens lovs kapittel VII-a om konsekvensutredninger faller bort. Hovedbegrunnelsen er å sikre gode planprosesser og bedre grunnlag for planvedtak. Den innledende programfasen vil på en fleksibel måte kunne fange opp behovet for å tilpasse medvirkningen i hver enkelt sak. Ved å slå sammen det som nå er to atskilte prosesser, kan det oppnås klare forenklinger. Hovedelementene i utvalgets forslag er:

- Det innføres en oppstartsfasen med utarbeidelse og offentlig høring av planprogram som tidlig avklarer innholdet i planarbeidet og behov for utredninger.
- For kommuneplanens arealdel og fylkesdelplan med særlig rettsvirkning, og for områdeplaner og detaljplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, kreves konsekvensutredning med offentlig høring, og det gis mulighet til å stille krav til miljøoppfølging.
- For slike planer stilles det krav om offentliggjøring av det endelige planvedtaket med beskrivelse av hvordan konsekvensutredningen er tatt hensyn til.
- Det er forslagsstilleren som skal bære kostnadene.
- Dersom planen kan ha vesentlige konsekvenser for nabostat skal nabostat varsles, og gis mulighet til å delta i planleggingsprosessen.

Forslaget innebærer også gjennomføring av EU-direktivet om miljøvurderinger av visse planer og programmer (EUs plandirektiv) som ble vedtatt i juli 2001. Implementeringsfristen for dette direktivet er 21. juli 2004.

Både gjennomføring av EUs plandirektiv og integrering av dagens bestemmelser om konsekvensutredninger gir behov for bestemmelser også om tiltak som ikke krever plan etter plan- og bygningsloven. Det foreslås derfor et eget kapittel om konsekvensutredning for slike tiltak. Reglene er i hovedsak de samme som for konsekvensutredning som del av plan.

### **Sektorer og interesser - spørsmål om samordning**

Utvalget fremmer konkrete forslag til endringer av sektorlover der vi mener å ha grunnlag for dette. Der det ikke har vært mulig å gå tilstrekkelig grundig og detaljert inn i sektorsystemer aktuelle for samordning, har utvalget angitt noen prinsipper for hvordan samordning kan skje. Der kreves det imidlertid oppfølging i form av ytterligere tilpasninger i de enkelte sektorlovene. Det er forskjellige holdninger til samordningsspørsmålene hos sektormyndighetene. Utvalget anbefaler at videre utredning skjer sammen med berørte departementer og ytre etater for å finne fram til de beste løsningene.

I utredningens kapittel 2.2 "Bedre samordning", gjennomgår utvalget flere mulige måter å foreta denne samordningen på. Det finnes ulike kombinasjonsmuligheter mellom planlov og særlov, fra det ene ytterpunktet der planlov alltid går foran, til det motsatte, der særlov alltid går foran. Der utvalget fremmer forslag, foreslås stort sett at vedtak etter særlov skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Det foreslås også at saksbehandlingen etter sektorlov og planbehandlingen samordnes. I mange lover opprettholdes krav om konsesjoner med videre. For å sikre samordning foreslår utvalget i flere tilfelle at slike tiltak ikke kan være i strid med plan etter plan- og bygningsloven, eventuelt at det kreves planmyndighetens samtykke. Det foreslås også at det i en del særlover åpnes for at fagmyndigheten kan bestemme at kravet om tillatelse etter loven kan falle bort hvis tiltaket er i samsvar med planvedtak etter plan- og bygningsloven. Forslagene for hver enkelt sektor er beskrevet i utredningens kapittel 7, med konkrete lovforslag i lovens § 20-2. Det har ikke vært mulig for utvalget i denne omgang å foreta en fullstendig gjennomgang av alle aktuelle lover. Når det spesielt gjelder forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven, går et mindretall (4 medlemmer) imot flertallsforslaget. Ett medlem går imot forslaget til endringer i energiloven og vannressursloven.

Følgende temaer behandles i utredningens kapittel 7:

- Næringsutvikling og sysselsetting
- Landbruk
- Reindrift
- Mineralske råstoffer
- Samferdsel - transport ATP
- Energi
- Boliger og byggenæring
- Fortetting - bedre og mer effektiv arealutnytting
- Barn og unge
- Funksjonshemming og tilgjengelighet
- Friluftsliv
- Fritidsbebyggelse
- Helse- og sosialsektoren
- Samfunnsikkerhet
- Forsvaret
- Kystsonen
- Vassdrag
- Forurensing og avfall
- Naturvern og biologisk mangfold
- Vilt og ferskvannsfisk
- Kulturmiljø kulturminner
- Estetikk og byggeskikk
- Kultur og idrett
- Samiske interesser



### 1.10.5 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslagene

Når de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av utvalgets forslag skal vurderes, er det viktig å se bredden og helheten i forslagene. Konsekvensene er sammensatte, og de vil være ulike for de forskjellige myndigheter og samfunnsgrupper som loven har betydning for.

Konsekvensene må vurderes i forhold til dagens regelverk og slik det praktiseres.

Utvalget har gjennom sitt arbeid med forslag til forbedringer av dagens plansystem hele tiden hatt forslagenes konsekvenser som et viktig tema i diskusjonene. Den omfattende høringen av vår første delutredning, med over 300 høringsuttalelser, har gitt utvalget et stort materiale å bygge sitt endelige forslag på. Høringen ga bred støtte til de aller fleste av utvalgets synspunkter. Ytterligere informasjon er innhentet i senere faser, blant annet ved møter med departementene. I tillegg engasjerte utvalget våren 2002 en uavhengig faglig utredningsgruppe i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, for å vurdere konsekvensene. Det vises til **kapittel 8** for en nærmere omtale av gruppens rapport og utvalgets vurdering av konsekvensene.

Et plansystem som virker bedre, antas å kunne gi en betydelig *samfunnsøkonomisk gevinst* ved at ressursbruken blir mer effektiv. De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag vil ellers i stor grad bero på hvordan det nye regelverket blir praktisert. Det er fleksibelt og gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for sitt planarbeid. Gjennom arbeidet med planstrategien vil arbeidet kunne målrettes. Ved å legge stor vekt på den tidlige fasen av planbehandlingen, og utarbeidelse av planprogram med frister, vil planprosessen kunne gjøres effektiv og ryddig og forutsigbar for partene. Arbeidet med planstrategi på regionalt og kommunalt nivå vil sørge for at planene er aktuelle og bedre egnet for effektiv gjennomføring.

Gjennom bedre samordning av nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging og statlige sektormyndigheters deltakelse i planleggingen, vil konfliktnivået reduseres og planprosessen bli mer målrettet. Samordning av regionale og kommunale planstrategier vil redusere konfliktnivået mellom fylker og kommuner og fjerne preget av «overkommune». Redusert konfliktnivå vil fremme mer effektiv gjennomføring av innholdet i planene og redusere ressursbruken både i offentlig og privat sektor. Systematisk bruk av handlingsprogrammer, der ansvar synliggjøres og virkemiddelbruken avtales, øker også målrettingen i planarbeidet og forutsigbarheten i gjennomføringen.

For *private utbyggere* vil lovforslaget på den ene siden innebære økt krav til faglig grunnlagsarbeid, og til kvalitet på planene. På den annen side innebærer forslaget klare forenklinger på flere viktige punkter, og samtidig bedre rettsikkerhet. Forenklet behandling av detaljplan i samsvar med overordnet plan, sammenslåing av plan og konsekvensutredning, mulighet for sammenslåing av detaljplan og søknad om rammetillatelse, og avskjæring av klageadgang i spørsmål som tidligere er avgjort gjennom klage eller innsigelse, er eksempler. Dersom saksbehandling etter flere lover for ett og samme utbyggingsprosjekt kan samordnes, eller slås sammen, vil dette i alminnelighet kunne bety en vesentlig forenkling og effektivisering for utbyggerne, noe også byggenæringen har vært opptatt av.

Utvalget mener at de samlede, direkte økonomiske og administrative konsekvensene for planmyndighetene ved driften av det nye systemet i seg selv ikke er store i forhold til dagens lov, men dette vil i stor grad være et spørsmål om hvordan loven brukes. Viktige innsjoner med utvalgets forslag er på den ene siden at planprosessene for de kommunale og regionale planene skal være grundigere og bedre, med bedre planer som resultat, og på den andre siden at private planprosesser og prosjektvurdering kan gjennomføres enklere og mer effektivt. Skal potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster av et nytt plansystem oppnås, betinger det i seg selv en ressursøkning til planleggingsoppgavene i kommunene. Bruk av digitale kart, metoder og medier vil kreve ekstra ressursinnsats i en etablerings- og overgangsfase, men vil kunne gi store effektiviseringsmuligheter senere.

### 3. Fylkesrådmannens vurdering:

Det ovenstående er hentet fra NOU dokumentets egen tekst. Utdraget er en rimelig god oppsummering av endringene i planen. I vedlagte dokumenter vedlegg 1 (også hentet fra NOU 2003:14), er det en oppsummering av de enkelte forslag. Vedlegg 2 er et notat fra Kommunenes sentralforbund regionalsjefskollegiet. Dette er en momentliste som er ment å kunne benyttes som en felles referanse for uttalelser til planloven.

Vedlegg 3 er et dokument som er utarbeidet av tiltak C i samarbeidsprogrammet for fornyet fylkesplanlegging. Vedlegget setter fokus spesielt på de forhold som angår regional utvikling.

Vedlegg 4 inneholder lovteksten.

Vedleggene 1-3 er uttalelser fra 2 eksterne arbeidsgrupper og fra Fylkesmannen i Rogaland. Det henvises til disse fordi de på en god måte beskriver trekk ved planlovutvalgets forslag.

Fylkesrådmannen i Rogaland kan gi sin tilslutning til disse. Vedlegg 4 er oversikt over forslagene (utdrag fra NOU).

Planlovutvalgets forslag til revisjon av plandelen av plan og bygningsloven målbærer ønsket om å gjøre loven til et mer bevisst, oppdatert og bedre instrument for planlegging. Det er særlig satt fokus på å løse oppgaver som faller utenfor planleggingsregimet i dag, og som krever utstrakt og villet samarbeide mellom aktører for å bli løst på en hensiktsmessig måte. Særlig gjelder dette kommuneoverskridende planlegging (interkommunal eller fylkeskommunal planlegging), og forholdet mellom sektorlover og plan og bygningsloven. For interkommunal planlegging peker regionalsjefskollegiet i sin momentliste på et viktig problem, nemlig at interkommunal planlegging både i dag og som resultat av forslaget baserer seg på at kommunene er enige om arealbruken. I tilfeller der det er uenighet om arealbruken mellom kommuner, må i såfall juridisk bindende fylkesdelplaner for arealbruk benyttes. Dette er en ny konstruksjon, som for å sikre legitimitet prinsipielt krever et regionalt folkevalgt nivå.

Forholdet mellom sektorlovene og plan og bygningsloven synes ikke helt ut avklart i forslaget. Det er også dissens i utvalget i forhold til integreringen mellom lovene. Det er derfor tilrådelig at man videre bearbeider denne delen av forslaget fram mot stortingsproposisjon med sikte på en klargjøring av dette forholdet. Det ansees som viktig for det kommunale og regionale nivå å kunne samordne planlegging av areal og ressurser, og bruke ett spesifikt verktøy for å gjøre dette.

Behovet for å styrke helhetlig planlegging, og sikre ett verktøy for samordning av interesser vil i enkelte tilfeller gå på bekostning av særlovsinteresser. Dette er likevel et svært viktig element for å bygge opp under en forutsigbar planlegging. Erfaring fra Rogaland har vist at det er vanskelig å få med enkelte nasjonale statsetater (herunder direktorater som forvalter særlovsinteresser) i planleggingen. Som et eksempel på dette kan vi nevne NVEs behandling av vindkraftprosjektet på Jæren. NVE avviser eksplisitt å legge vesentlig vekt på Plan og bygningsloven som et redskap for å danne grunnlag for lokaliseringvalg og konsesjonsbehandling (det gjelder så vel planer på fylkesnivå som kommunenivå) .

Den restrukturering vi har sett innen nasjonale statlige etater i den siste tiden der alle har valgt ulike desentraliserte modeller, understreker betydningen av å ha et felles planverk som grunnlag for saksbehandlingen. En forpliktende planlegging som involverer sektorinteresser er derfor etter fylkesrådmannens skjønn et vesentlig, og viktig grep for å sikre en forutsigbar og helhetlig planlegging av alle samfunnsinteresser.

I det alt vesentlige oppfatter fylkesrådmannen det slik at planlegging i Rogaland er i samsvar med de endringer som er foreslått gjennom revisjonen av plan og bygningsloven. Statlige nivåer er her godt integrert i regional planlegging, og samordningen mellom regionale etater er god. Etatene skal ifølge forslaget forholde seg til innsigelsesinstansene på en slik måte at innsigelsen må varsles for å bli benyttet.

Mulighetene for å utforme juridisk bindende fylkesdelplaner kan gjøre gjennomføringen bedre der det ikke er konsensus om arealbruken. Muligheten for å benytte sanksjoner (innsigelse) må dermed

følge naturlig av en utvidet rettsvirkning for fylkesdelplaner. Dette er ikke i praksis vesentlig forskjellig fra den praksis som i dag blir fulgt hva for eksempel gjelder Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren som er vedtatt ved kongelig resolusjon, og som i enkelte tilfeller (for eksempel Jåsundsaken) danner grunnlag for innsigelser.

De forslag planlovutvalget presenterer for fylkesplanleggingen gjenspeiles i det alt vesentlige i det forslag som nå legges fram vedrørende fylkesplanens organsering. Med den klare vektlegging av fylkesplanen som strategisk dokument for regional utvikling samsvarer dette med de ønsker Fylkestinget har nedfelt for fylkesplanens innhold. Fylkesplanen gjøres ikke lenger obligatorisk, og kan dermed gis lengre virketid.

Planlovutvalget foreslår at fylkestinget lar utarbeide en planstrategi i begynnelsen av hver valgperiode som oppsummerer behovene for planlegging innen den neste 4-årsperioden.

Fylkesrådmannen mener at en slik planstrategi kan være med på å plassere planarbeidet i perioden inn i en fornuftig ramme.

#### Kommunal planlegging.

Det er foreslått endringer i planstrukturen på detaljnivå. Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner faller bort. Det innføres to plantyper: områdeplan og detaljplan. Denne strukturen gjenspeiler dagens plansystem der reguleringsplaner i mengde henseender er blitt pro forma planer for utbyggingssaker. Områdeplanene skal nå utformes av kommunen, mye i likhet med kommunedelplaner som i dag kan utformes både med utgangspunkt i kommuneplanens og reguleringsplaners arealkategorier. Mulighetene i eksisterende planverk for å oppnå de samme virkningene er altså tilstede. Det at plan og bygningsloven nå setter disse virkemidlene i et sterkere fokus, og dermed gir økt legitimitet til denne måten å utforme arealplanleggingen, er likevel viktig. Kommunenes kan gjennom det nye plansystemet få et økt ansvar og større arbeidsomfang med områdeplanene, men samtidig gir lovverket mulighet for en bedre koordinering av enkeltplaner dersom det utnyttes på rett måte.

#### Forslag til vedtak:

1. Rogaland Fylkeskommune anser planlovutvalgets utredning med lovforslag for å være et godt og gjennomarbeidet dokument som grunnlag for et endelig vedtak i Stortinget. Fylkeskommunen ser den nye formålsparagrafen som en god oppsummering av de forhold loven er ment å skulle ivareta.
2. Rogaland fylkeskommune anbefaler planlovutvalgets forslag knyttet til fylkesplanleggingen. Et regionalt handlingsprogram som innbefatter ressurser i planene kan være med på å få til en effektiv kobling mellom plan og virkemiddelbruk.
3. En forpliktende og helhetlig planlegging må involvere sektorinteressene til regionale og nasjonale statlige etater. Rogaland fylkeskommune mener det er viktig at vedtak etter særlov bygger på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Dette vil forplikte særlovsinteressene til å delta i utarbeiding av planene på en forpliktende måte.  
Likeledes oppfatter fylkeskommunen det som riktig at konsekvensvurderinger inngår som en integrert del av plan og bygningsloven.

- .4. Utarbeidelse av planstrateg kan være med på å formidle planbehovene i valgperioden og knytte det politiske nivået tettere til planleggingen. Videre kan denne strategien dersom den utarbeides sammen med kommunene være med på å gi fylkes- og interkommunale planer økt legitimitet.
- .5. Fylkeskommunen ser den nye organiseringen som er foreslått for den kommunale planleggingen som et godt redskap for en bedre tilpasning til de reelle planoppgavene.

Liv Fredriksen  
fylkesrådmann

Terje Fatland  
fylkesdirektør