



Adresse:  
2626 Lillehammer  
Tlf: 6128 9000  
E-post:  
postmottak@oppland.org  
Besøksadresse:  
Kirkegt. 76, Lillehammer

Arkivsak 200300151-139  
Arkivnr. E: 020 &13  
Saksbeh. Gyda Austin, Marit Vorkinn

**Saksgang** **Møtedato**  
Fylkestinget 08.12.03

**NOU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING  
ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN. HØRING.**

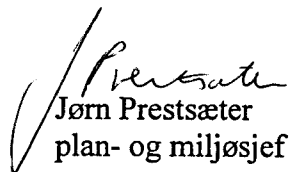
---

Forslag til

**U T T A L E L S E**

Komiteen fremmer forslag til uttalelse under Fylkestinget.

Bernt M. Tordhol  
fylkesrådmann

  
Jørn Prestsæter  
plan- og miljøsjef

Vedlegg:  
Sammendrag av lovforslaget  
Utsending til kommunene

## SAKSINNSTILLING

NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag er nå på høring fram til 1. desember. Planlovutvalgets mandat har vært å vurdere om planbestemmelsene i pbl og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og framtidige samfunnsinteresser gjennom planleggingen.

### SAMARBEID MED KOMMUNENE I OPPLAND (se vedlegg)

Kommunenes sentralforbund (KS) arrangerte i samarbeid med Miljøverndepartementet regionale konferanser om lovforslaget i juni i år. På bakgrunn av en samling for Opplands deltakere på konferansen og etter initiativ fra fylkeskommunene og KS ble det enighet om å lage et opplegg for samarbeid om høringsuttalelser fra kommunene og fylkeskommunen. I samarbeid med KS Oppland ble det valgt en gruppe med representanter fra kommunene og fylkeskommunen, som har utarbeidet et forslag til høringsuttalelse som med dette oversendes til kommunene. Meningen er at dette kan brukes helt eller delvis av de kommunene som ønsker det.

Lovforslaget er svært omfattende og kommunerepresentantene i arbeidsgruppa prioriterte en del temaer for denne uttalelsen. Det har vært en utfordring å legge stoffet fram på en slik måte at det kan forstås også av de uten inngående kjennskap til lovverket, samtidig som uttalelsen ikke skulle være bli for lang. Dette er løst ved at det er laget et forholdsvis kortfattet forslag til høringsuttalelse som er plassert innledningsvis. I tillegg er det gitt en mer omfattende beskrivelse og vurdering av de ulike punktene i høringsuttalelsen, som kan leses etter ønske/behov.

Det gjøres ellers oppmerksom på at også "Forum for Kommunale Planleggere" har utarbeidet et utkast til mål for høringsuttalelser i kommunene, se [www.fkp.no](http://www.fkp.no). I tillegg har kommunene mottatt kopi av høringsuttalelsen til Fylkesmannen i Oppland.

## 1. HOVEDINTRYKK AV LOVFORSLAGET

### *Bakgrunn:*

Planlovutvalget mener det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens pbl. Denne loven er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, ivareta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser. Utvalget har sett behovet for forenkling, effektivitet og fleksibilitet. Samtidig har det vært sterkt ønskelig å øke medvirkningen og forbedre kvaliteten i planprosesser og planer.

Utvalget vil styrke loven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging. Utvalget mener at det ligger klare muligheter for forenkling ved å gjøre pbl til et felles planverktøy for sektorene og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Samtidig mener utvalget at det er behov for klarere linjer i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene og å tydeliggjøre statens ansvar og medvirkning i planleggingen for å vareta nasjonale hensyn.

### *Forslag til uttalelse:*

*Lovforslaget er grundig, helhetlig og godt gjennomarbeidet og vil kunne bidra til bedre kvalitet på de planleggingsoppgavene det omfatter. Det synliggjør de planutfordringene som kommunene og fylkene står overfor og vil kunne bli et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling. Det vil også kunne bidra til å effektivisere den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Den samordning som er foreslått ifht. sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning som vil bidra til en mer helhetlig planlegging. Her får en mulighet til å sette sektorinteressene inn i en helhetsramme.*

## 2. HOVEDPRINSIPPER I LOVFORSLAGET

### *Bakgrunn:*

Formålsparagrafen § 1-4 om verdier og retningslinjer gir et godt grunnlag for å forstå hva som er mål og mening med loven. Hovedprinsippene i dagens lov er ført videre i lovforslaget. Disse er bl.a. åpne planprosesser, mulighet for alle til å medvirke i planarbeid, planene skal vedtas av folkevalgte organer, samordning av planprosessene mellom alle nivåer som blir berørt – stat – fylkeskommune – kommune. I lovforslaget er disse prinsippene utvidet og styrket. Følgende elementer er vektlagt:

- \* 'Bærekraftig utvikling' – en utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov. Balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier. Pbl er et viktig virkemiddel for kommunene, fylkeskommunen og staten til å dreie samfunnsutviklingen i en bærekraftig retning.
- \* 'Verdiskaping' – samfunnets ressurser skal forvaltes slik at de gir størst samfunnsmessig nytte. Bl.a. ved bruk av arealer mest mulig optimalt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om arealenes verdi og muligheter.
- \* 'Gode oppvekstkår' – planleggingens betydning for å ivareta interessene til barn og unge, og fremme folkehelse og samfunnsikkerhet.
- \* 'Vern' - god arealplanlegging vil redusere presset på verneverdige områder. Ofte er det ikke behov for ensidig vern, men nyansert forvaltning av verdiene.
- \* 'Estetiske hensyn' – PBL er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen.
- \* Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser, om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering.
- \* 'Forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra berørte interesser og myndigheter' – et viktig prinsipp i loven.
- \* Vedtak etter loven skal treffes på lavest hensiktsmessig nivå.

### *Forslag til uttalelse:*

*Utvidelsen i lovens formålsparagraf og hovedprinsippene i loven er positive. De styrker pbl som samordnende og sektorovergripende lov, som skal legge grunnlag for at den planleggingen loven omfatter blir til 'størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet' som det står i dagens lov.*

## 3. REGIONAL PLANLEGGING.

### **3.1 Fylkesplanlegging**

#### *Bakgrunn:*

Dagens plan- og bygningslov pålegger fylkeskommunen å utarbeide fylkesplan med mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet. Det skal foretas en ny planbehandling (revisjon) i hver valgperiode. Fylkesplanen er kun retningsgivende for kommunal virksomhet.

Dagens fylkesplaner har de samme svakheter som samfunnsdelen av kommuneplanene, med gode intensjoner og få forpliktelser. I Oppland er det utarbeidet flere fylkesdelplaner, og enkelte av disse har vist seg å fungere mer styrende for samfunnsutviklingen enn den overordna fylkesplanen. Et eksempel er Fylkesdelplan for Rondane, som søker å ivareta villreinens leveområder. Dette er en arealplan som ikke er juridisk bindende for kommunene. Det er imidlertid knyttet retningslinjer til planen som gir fylkesmannen og fylkeskommunen innsigelsesgrunnlag overfor kommunene. Indirekte, og i praksis, innebærer denne fylkesdelplanen likevel en juridisk styringsmulighet for regionale myndigheter. Denne styringsmuligheten er imidlertid kun av defensiv karakter ved at visse former for arealbruk kan forbys.

I det nye lovforslaget er fylkeskommunene kun pålagt å utarbeide en regional planstrategi, mens fylkesplanen blir frivillig. Den regionale planstrategien skal revideres hver valgperiode. Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres. Planstrategien vedtas av fylkestinget, men kommunene, andre fylkeskommuner og statlig myndighet kan fremme innsigelse. Planstrategien avgjøres i siste instans av MD.

I motsetning til dagens Pbl vil det derimot ikke være obligatorisk å utarbeide en fylkesplan. Dersom fylkene velger å utarbeide en fylkesplan, står de fritt til å utforme innholdet i planen etter behov, selv om lovforslaget (§6-2) nevner en rekke tema fylkesplanen bør inneholde. For å unngå at fylkesplanen ender opp som et "tomt rituale", setter det nye lovforslaget krav om at det skal utarbeides et regionalt handlingsprogram for innsatsområdene i fylkesplanen. "Handlingsprogrammet skal redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen, hvem som har ansvar for tiltakene, og for avtaler om hvordan de skal finansieres". Regionalt handlingsprogram skal rulleres årlig.

Erfaringene fra Oppland er at det er viktig at ulike regionale virkemidler kobles sterkere inn i de reelle partnerskapene. OFK har for 2004 bestemt at RUP integreres som en del av fylkeskommunens økonomiplan i en prosess og ett dokument. Det nye dokumentet, Regionalt handlingsprogram (RHP) 2004 vil forhåpentligvis sikre en bedre sammenheng mellom budsjett og planer, noe som har stor betydning for forankring og gjennomføring.

#### *Forslag til uttalelse:*

*Det er positivt at relevansen av samfunnsplanlegging både på kommune- og fylkesnivå er styrket ved at det skal knyttes handlingsprogrammer til fylkesplanene og kommuneplanens samfunnsdel. For å sikre forankring og gjennomføring bør imidlertid ulike regionale virkemidler, både statlige, fylkeskommunale og kommunale midler, kobles sterkere inn i handlingsprogrammene (jfr. "Fritt Fram"-ordningen). Det er også positivt at lovforslaget legger opp til en større fleksibilitet i planleggingsoppgavene, bl.a. ved at det kun er utarbeiding av planstrategi som er obligatorisk planoppgave for fylkeskommunen i hver valgperiode.*

### 3.1.1 Juridisk bindende fylkesdelplan (fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning)

#### *Bakgrunn:*

Dagens fylkesplaner og fylkesdelplaner for arealbruk er ikke juridisk bindende på samme måte som kommuneplanens arealdel. Hovedpremiss for planlovutvalgets innstilling er at kommunen også framover skal ha det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Utvalget mener likevel at det er situasjoner og forhold som gjør det nødvendig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrensene for å vareta nasjonale og hensyn og interesser. I lovutkastet foreslås det derfor å innføre en ny plankategori - fylkesdelplan med særlig rettsvirkning: "For å vareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning". Som eksempler på oppgaver der det er aktuelt å bruke slik plan, nevner utvalget å sikre korridorer for større veganlegg eller annen infrastruktur, verne landbruksområder i pressområder som omfatter flere kommuner, sikre en helhetlig utvikling av større fjellområder, eller gjennomføre en vannressursplanlegging for vassdrag som renner gjennom flere kommuner.

Forslaget om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning må ses både i forhold til regional planlegging og b) gjennomføring av nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen. I det nye lovforslaget er det lagt større vekt på begge disse oppgavene.

Hvorvidt en skal velge interkommunalt plansamarbeid eller fylkes(del)plan som regional samarbeidsform, bør ifølge Planlovutvalget avhenge av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til den aktuelle planoppgaven. Når det berører et begrenset antall kommuner og det stort sett er felles interesser mellom kommunene og heller ikke vesentlige regionale eller nasjonale hensyn, synes interkommunalt plansamarbeid mest aktuelt. Planlovutvalget mener fylkesdelplan er særlig aktuell når

det er behov for en samlet disponering av arealressurser som berører mange kommuner, og hvor det også gjør seg gjeldende nasjonale og regionale hensyn. Her vil det ofte være mer hensiktsmessig med én samlet plan som er retningsgivende for alle kommunene og andre myndigheter, enn et antall planer vedtatt av hver enkelt kommune.

På bakgrunn av klare føringer fra regjeringen, legger Planlovutvalget til grunn at fylkeskommunen *ikke* skal ha myndighet til å vedta planer som binder kommunene. 'Fylkesdelplaner for arealbruk med særlig rettsvirkning' skal derfor godkjennes av departementet. Dep. kan da vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser.

#### *Forslag til uttalelse:*

*Det er generelt viktig at mulighetene for regional planlegging styrkes. Det er også positivt at pbl gir mulighet til å harmonisere arealdisponeringen med det regionale fokus fylkeskommunens utviklingsarbeid har generelt. Det er imidlertid viktig at bestemmelsen om "fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning" ikke bare fungerer som et statlig virkemiddel for å fremme nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen, men at det også vil fungere som et positivt virkemiddel for fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Plantypen gir en god mulighet for å få en samlet vurdering og styring av arealbruken av områder som naturlig hører sammen.*

*For kommunene kan en "fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning" innebære rådighetsinnskrenkninger over eget areal. Det er derfor viktig at kommunene deltar aktivt i utarbeidingen av slike planer, noe det også er krav om i loven. Med økt vekt på regionale løsninger på ulike områder, kan det være positivt at det finnes virkemidler som muliggjør samarbeid om løsninger som gir en gevinst for regionen som helhet, også der dette går på tvers av enkeltkommuners interesser. Det er imidlertid viktig å understreke at det er kommunene som skal ha det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken.*

### **3.2 Interkommunal planlegging**

#### *Bakgrunn:*

Flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter pbl når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Dette kan omfatte alle kommunale plantyper. Fylkeskomm. og statlige myndigheter kan anmode kommunene om slik samarbeid og departementet kan pålegge det. Planarbeidet ledes av et styre med repr. fra kommunene (og ev. andre.)

Resultatet blir en kommuneplan, områdeplan eller detaljplan som går over flere kommuner og som vedtas hver for seg i kommunene. Et flertall av kommunene kan be fylkeskommunen om å overta planarbeidet som fylkesplanlegging. Dette kan også pålegges av departementet.

#### *Forslag til uttalelse:*

*Interkommunal planlegging er ofte en fornuftig løsning for avklaringer som bør gjøres for et større område. Kommune- og fylkesgrenser er ikke alltid naturlige skiller når en skal ta stilling til hva som bør skje i et område. Det er positivt at den nye pbl tar initiativ til og støtter interkommunal planlegging ved at det har fått et eget kapittel i loven.*

### 3.3 Forholdet mellom sentralt og regionalt nivå

#### 3.3.1 Formidling av nasjonal politikk for regional utvikling

*Bakgrunn:*

Planlovutvalget forslår som en ny bestemmelse at Kongen hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter forslaget til ny pbl, og legges til grunn for statens oppfølging.

*Forslag til uttalelse:*

*Forslaget er positivt. Den samordnende nasjonale politikken bør imidlertid gjelde for regional utvikling. Dette gir en breiere og bedre tilnærming enn regional planlegging. Nasjonal politikk må også ta utgangspunkt i at utfordringene er ulike i ulike deler av landet. Dette innebærer av politikken må avspeile både regionale-/ landsdelers behov og nasjonale mål, herunder også regionene som gjennomførere av nasjonal politikk. Innholdsmessig må denne politikken omfatte både de regionale partnerskapenes forpliktelser og regjeringens forpliktelser. Videre må nasjonale satsinger må følges opp med virkemidler.*

#### 3.3.2 Arenaer for politisk dialog mellom sentralt og regionalt nivå

*Bakgrunn:*

Utforming av nasjonal politikk for regional planlegging blir en viktig arena for dialog på politisk nivå. Det handler om å utvikle en politisk enighet om prioriteringer for fylkestingsperioden. Like viktig blir det å ha en arena for å sikre at både regionalt og sentralt nivå følger opp sine forpliktelser. Den sentrale behandlingen av fylkesplaner vil være en slik arena.

*Forslag til uttalelse:*

*Godkjenningsordningen for fylkesplaner bør utvikles mer i retning av et "samråd" mellom sentralt og regionalt nivå. Dette innebærer at regjeringens behandling av fylkesplaner må dreies fra en formell godkjenning av mål, strategier og tiltak, til en aktiv dialog med det regionale nivået om hvordan nasjonal politikk er ivarettatt i planen, og om de utfordringene det regionale nivået trenger bistand fra sentrale myndigheter for å løse. Samtidig bør "samrådet" være en anledning for regionale myndigheter til å komme med innspill til utvikling av ny nasjonal politikk.*

#### 3.3.3 Samarbeid med regionale statsetater

*Bakgrunn:*

Bare deler av statens andel av regionale utviklingsmidler inngår i dag i eksisterende partnerskapsavtaler. Gjennom "Fritt fram"-forsøket har OFK fått økt beslutningsmyndighet over flere statlige regionale utviklingsmidler. OFK jobber etter målsetting om å øke andelen fremover. Staten må bidra aktivt i dette arbeidet og i større grad forplikte seg i gjennomføringen av strategier nedfelt i fylkesplanen. I den anledning er det avgjørende å utvikle "konkurrerende" systemer for formidling av nasjonal politikk til bl.a. regionale statsetater og å innordne eksisterende systemer under en samlet regional politikk.

*Forslag til uttalelse:*

*Planloven må sikre at samarbeidet med regionale statsetater som fylkesmannen, statens vegvesen og aetat blir hensiktsmessig for å få til forpliktende gjennomføring av fylkesplan gjennom partnerskapsavtaler. For å få til dette må sentral stat må løse opp på sektorstyringen, og legge til rette for at regional stat aktivt går inn i regionale partnerskap og forplikter seg i gjennomføringen av fylkesplan.*

### 3.4 Forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene

#### *Bakgrunn:*

OFK arbeider i dag sammen med kommunene i funksjonelle arbeids – og bostedsregioner som omfatter 3-6 kommuner. Fylkesplanen er regionalisert, dvs. brutt ned i funksjonelle regioner (noe som for øvrig også er påpekt som et godt grep i selve høringsutkastet s. 115). Dette gir eierskap og engasjement fordi drivkraften i planleggingen kommer nedenfra (oppstrømsarbeid). OFK har arbeidet med relasjonsbygging mellom FK og kommunene på både administrativt og politisk nivå. Alt dette skaper eierskap til planene, og at tilliten mellom forvaltningsnivåene øker, og at man i en viss grad tar tak i utfordringene på kommunenivå, og løfter dem opp.

Partnerskap mellom OFK og kommuner er nedtegnet i konkrete og forpliktende avtaler. Fylkeskommunen har avsatt utviklingsmidler til gjennomføring av regionale planer - ”Penger for plan”. Dette gjør fylkeskommunen interessant som regional samarbeidspartner. Sammen med kommunenes egne midler skapes det et regionalt handlingsrom for en helhetlig virkemiddelbruk på tvers av sektorer. Beslutningene flyttes nedover og bidrar til forenkling i forhold til tradisjonell søknadsbehandling. Regioner som tradisjonelt sett ikke har fått tilgang på regionale utviklingsmidler pga distriktpolitiske begrensninger knyttet til geografi, får mulighet til å drive utviklingsarbeid. Dette blir sett på som veldig positivt fra de kommuner som har kommet i posisjon.

Fylkesmannen har i noen sammenhenger bidratt med skjønnsmidler for å finansiere opp et regionalt sekretariat. Det meste av skjønnsmidlene blir brukt til å gjennomføre nasjonal politikk i ”ressursvake kommuner”. Ideelt sett burde fylkesmannen legge sine skjønnsmidler inn i potten for det regionale partnerskapet uten føringer, og la det bli opp til partnerskapet å prioritere bruken av midlene.

#### *Forslag til uttalelse:*

*Det kan være hensiktsmessig at den nye planloven legger til rette for at kommunene kan utarbeide kommuneplanens samfunnsdel innenfor funksjonelle regioner, og at dette blir utgangspunkt for regionalt utviklingsarbeid/partnerskap. Dette kan erstatte dagens regionvise fylkesdelplaner og kommuneplanens samfunnsdel. I sum vil dette gi vinn-vinn situasjoner og bidra til å styrke det interkommunale samarbeidet, gi mer interessante og aktuelle planer og en bedre kopleing mellom plan og virkemidler.*

## **4. SAMORDNING MELLOM PBL OG SEKTORLOVGIVNINGEN:**

#### *Bakgrunn:*

For å få gjennomført overordnede målsettinger i utviklingen av samfunnet, vil samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer ofte være nødvendig. En slik samordning vil også kunne være ressursbesparende for både offentlig og privat sektor. Lovforslaget har en svært omfattende behandling av samordningsoppgaver og –muligheter.

- Lova har fått generell bestemmelse i §1-6 om at ”alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen etter denne lov når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak”. Dette skal sikre at alle viktige sektorer, interesser og hensyn varetas i planprosessen.
- Det foreslås tilpasninger til pbl i ulike sektorlover. Dette gjelder lov om:  
Vassdragsreguleringer, naturvern, motorferdsel i utmark og vassdrag, kulturminner, reindrift, vern mot forurensninger og avfall, vilt, oppdrett av fisk, skaldyr m.v., energi, laksefisk og innlandsfisk, luftfart, vannressurser, havbeite. Formålet er at pbl skal kunne brukes for planlegging også etter sektorlovgivingen. Forslagene om overføring av planleggingsoppgaver fra sektorlover til pbl har som utgangspunkt både å få til åpnere og bedre politisk forankrede prosesser, mer helhetlig resultat der flere sektorer kan ses i sammenheng, og mer effektive planprosesser.
- Det er i større grad blitt mulig å synliggjøre vedtatte arealbindinger etter sektorlovene i arealplaner. For eksempel kan krav fra sektorlover innarbeides i kommuneplanen både som bestemmelser til arealformålene eller som bestemmelser til hensynssonene i planen.

- Enkelte viktige planleggingsoppgaver trekkes særskilt fram i loven. Felles for disse oppgavene er at de krever utstrakt samordning mellom sektorer og mellom ulike forvaltningsnivåer. Dette er også oppgaver hvor staten både har et betydelig ansvar og virkemidler. Planleggingsoppgavene som trekkes fram er samordnet areal- og transportplanlegging, samordnet vannplanlegging, planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder») og kystsonoplanlegging.

Når det gjelder arealbruk, må de fleste bygge- og anleggstiltak av noen størrelse ha tillatelse fra flere forskjellige sektorlover, i tillegg til plan og konsekvensutredning etter pbl. Dette er både komplisert, dyrt og tidkrevende. Det ligger derfor en betydelig forenklingsmulighet i å la planer etter pbl samtidig oppfylle krav om tillatelse etter særlov.

Det er fortsatt mange uavklarte forhold mellom sektorlovgivningen og pbl, også med det nye forslaget. Planlovutvalget selv peker på at "Det trengs forsøksvirksomhet og utviklingsarbeid for å komme fram til hvordan det kommunale plansystemet, sektorplaner og ulike typer virkemidler kan spille sammen og bli et godt redskap for utvikling og vern i LRNF-arealene" (NOU 2003:14, s. 104).

*Forslag til uttalelse:*

*Det er positivt at lovforslaget tar opp samordning med sektorlover som gjelder arealbruk, og dermed gir større muligheter for helhetstenkning. Det vil bidra til å rydde opp i dagens uklare forhold på dette området. Dette vil gi en forenkling av beslutningssystemet gjennom bedre samordning mellom pbl og sektorlovgivningen, og at mange av de særlige plankrav til kommunene kan fjernes. Prinsippene i formålsparagrafen i pbl legges da til grunn for planleggingen og sikrer med de bl.a. åpne planprosesser, med vekt på medvirkning og at planene vedtas i folkevalgte organer.*

## **5. DISPENSASJONER.**

*Bakgrunn:*

Både i gjeldende lov og i lovforslaget gis det anledning til å dispensere, noe som bidrar til en fleksibilitet i bruken av loven. I dagens lov heter det at det kan gjøres 'når det foreligger særlige grunner.' Dette er et upresis og vanskelig begrep å definere. Det er derfor viktig at den nye loven blir tydelig hva tillegges vekt ved vurdering av dispensasjoner.

Dagens dispensasjonsmuligheter og -praksis har imidlertid også uheldige konsekvenser. En risikerer bl.a. at det tas stilling til viktige/prinsipielle arealspørsmål gjennom enkeltsaker, i stedet for gjennom en helhetlige vurderingen av ulike interesser i et planforslag. Det er også klart at den samlede effekten av mange enkelte dispensasjonsvedtak kan være uheldig i et nasjonalt/regionalt perspektiv, jfr. utviklingen i strandsona.

Videre er saksgangen i dagens lov svært omfattende ved at alle søknader om dispensasjoner skal oversendes til høringsuttalelse i fra fylkeskommunen. Mengden av dispensasjonssaker er også såpass omfattende at den legger beslag på store ressurser både på kommunenivå og regionalt nivå. De tre siste årene (2000-2002) har for eksempel planseksjonen i Oppland fylke behandlet mellom 500 og 550 plansaker hvert år, der mellom 35 og 40% av sakene har vært dispensasjonssaker. Flere fylker ha etter hvert innført avtaler mellom kommunene og fylkesnivået om hvilke disp.saker som skal oversendes itil høring. Dette forenkler saksbehandlingen betydelig.

*Forslag til uttalelse:*

*Det er viktig at loven gir mulighet til dispensasjoner. Villkårene for dispensasjon må klargjøres, slik at det er tydelig for alle hva som skal tillegges vekt ved en søknad om dispensasjon. Behandlingen av dispensasjonssøknader bør forenkles gjennom avtaler mellom kommunene og fylkesnivået, slik at flere saker kan avgjøres på kommunenivå.*



## 6. VEILEDNING OM PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.

### Bakgrunn:

Fylkeskommunen har i dag flere roller etter pbl. Den skal som regional utviklingsaktør utarbeide egne planer (fylkesplan og delplaner.) Videre er den høringsinstans for kommunenes planer etter pbl. En tredje og viktig rolle for fylkeskommunen, er veiledning. Dagens lovverk sier at 'enhver fylkeskommune skal ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingsadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven' ..... 'fylkeskommunen skal så langt det er mulig gi kommuner hjelp og veiledning med deres gjøremål etter denne loven.'

Alle parter i planprosessene – kommune – fylkeskommune –stat er pålagt å samarbeide og bidra i hverandres planprosesser. Det legges vekt på samråd, offentlighet og informasjon i planprosessene. Interkommunalt plansamarbeid er også fullt mulig etter dagens lov.

Fylkeskommunens rolle som veileder for pbl er styrket i lovforslaget. Det gir fylkeskommunen et hovedansvar for å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven. Uttrykket 'så langt det er mulig' er erstattet med 'skal ha.'

Pbl er en omfattende lov som det kreves lang erfaring i bruke. Det er derfor viktig at kunnskap om loven er tilgjengelig for de som skal 'bruke' den. Det gjelder særlig kommunene som er en sentral planmyndighet etter loven, men også fylkeskommunene, regional stat og private utbyggere. Dette er en stor utfordring allerede i dag og synes å øke. Loven blir mer omfattende og kommunenes mulighet for å ha nok ressurser til pbl-saker er minkende. Det er derfor viktig at det finnes tilgjengelig kompetanse på regionalt nivå. Fylkeskommunen er i dag pålagt å ha kompetanse for å veilede og samordne oppgaver etter pbl, og denne funksjonen er styrket i det nye lovforslaget. Fordelen med å ha slik kompetanse regionalt, er at en der har muligheten til å ha et planmiljø med flere fagfolk samlet. I dag har fylkeskommunene både planavdelinger og kulturvernadelinger som har stor kunnskap om pbl og 'tilgrensende' lover. Fylkeskommunen utarbeider dessuten egne fylkes- og fylkesdelplaner som henger nært sammen med kommunenes planer. Spørsmålene til pbl er ofte sammensatte og må drøftes med flere. Dersom denne funksjonen svekkes, vil det bli vanskelig å følge opp intensjonene i pbl.

Lovforslaget er en videreføring og forsterking av dagens lov. Det er presisert at fylkeskommunen skal ha både kompetanse og kapasitet. Fylkeskommunen er tillagt en klar rolle både for å utarbeide egne planer og kunne veilede kommunene o.a. om loven. Dette kommer også til uttrykk i bestemmelsen om planforum (se under.) Dette er særlig viktig fordi fylkeskommunen (sammen med resten av 'fylkesnivået' i statens avdelinger) har muligheten for å fagmiljø med allsidig kompetanse på planlegging. Fylkesnivået har med dette mulighet til å gi kommunene god service og støtte i deres oppgaver etter plan- og bygningsloven.

### Regionalt planforum:

Den nye loven foreslår at det skal være et reg. planforum i hvert fylke. Her skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet. Faste deltakere er fylkesmannen og fylkeskommunen. For øvrig deltar statlige og kommunale myndigheter og utbyggere/konsulenter etter behov. Siden fylkeskommunen har hovedansvaret for den regionale planleggingen og for veiledning av kommunene i plansaker, er det mest naturlig at planforum knyttes formelt til fylkeskommunen. Mange fylker har allerede denne ordningen. I Oppland kalles den 'arealplanmøter' og har vært en fast ordning en dag pr måned der kommunen kan melde inn plansaker som de ønsker å drøfte med planmyndigheter på fylkesnivået. Fylkeskommunen har det praktiske ansvaret for møtene. Det er lagt vekt på at møtene skal ha en praktisk og 'passe formell' form. Formålet er å få til tidlig samråd i planprosesser og kommunene skal få en ønsket avklaring på sine spørsmål enten på møtet eller som oppfølging av møtet. Møtene har 'funnet sin form' og fungerer godt.

*Forslag til uttalelse:*

*Dersom loven skal følges opp som foreslått – er det viktig at det er kapasitet og kvalifiserte medarbeidere i alle ledd innen offentlig forvaltning som har oppgaver etter loven (kommuner, fylkeskommuner, stat.) Dette er allerede i dag en utfordring og kan bli minimumsfaktoren for å følge opp intensjonene i loven.*

*Det er viktig å beholde og styrke den planfaglige kompetansen i fylkeskommunen, både i forhold til veiledning av kommunene, i forhold til samordning av planprosesser mellom kommunene og regionalt nivå, og i forhold til å sikre likebehandling, dvs. at kommunene praktiserer lovverket på en ensartet måte. Det er viktig at dette fagmiljøet er såpass stort og allsidig at det kan gi relevant og god veiledning til kommunene, private utbyggere og at det kan utarbeide fylkeskommunens egne planer.*

*Det er positivt at regionalt planforum tas inn i loven og dermed styrkes. Dette er en praktisk og grei måte å samarbeide på for sentrale aktører i planprosesser.*

Til  
Kommunene i Oppland

Oppland  
fylkeskommune  
Plan og miljø



Adresse:

Serviceboks

2626 Lillehammer

Tlf: 6128 9279

Fax: 6128 9419

Bankkonto:

2000 09 50018

E-post:

postmottak@oppland.org

Besøksadresse:

Kirkegaten 76

Lillehammer 10.11.03

## GRUNNLAG FOR KOMMUNENES HØRINGSUTTAELSE TIL NOU 2003:14 - Planlovutvalgets delutredning om endring av plan- og bygningsloven

Vedlagt er et grunnlag for kommunenes høringsuttalelse til NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.* Planlovutvalgets mandat har vært å vurdere om planbestemmelsene i pbl og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og framtidige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Lovforslaget er nå på høring fram til 1. desember.

Kommunenes sentralforbund (KS) arrangerte i samarbeid med Miljøverndepartementet regionale konferanser om lovforslaget i juni i år. På bakgrunn av en samling for Opplands deltakere på konferansen og etter initiativ fra fylkeskommunene og KS ble det enighet om å lage et opplegg for samarbeid om høringsuttalelser fra kommunene og fylkeskommunen. I samarbeid med KS Oppland ble det valgt en gruppe med representanter fra kommunene og fylkeskommunen, som har utarbeidet et forslag til høringsuttalelse som med dette oversendes til kommunene. Meningen er at dette kan brukes helt eller delvis av de kommunene som ønsker det.

Lovforslaget er omfattende, og det har ikke vært hensiktsmessig å gå inn på alle sider ved forslaget. Utvalget av tema er foretatt av kommunerepresentantene i arbeidsgruppa. Det har vært en utfordring å legge stoffet fram på en slik måte at det kan forstås også av de uten inngående kjennskap til lovverket, samtidig som uttalelsen ikke skulle være bli for lang. Dette er løst ved at det er laget et forholdsvis kortfattet forslag til høringsuttalelse som er plassert innledningsvis. I tillegg er det gitt en mer omfattende beskrivelse og vurdering av de ulike punktene i høringsuttalelsen, som kan leses etter ønske/behov.

Spørsmål kan rettes til:

[gyda.austin@oppland.org](mailto:gyda.austin@oppland.org) (tlf. 61 28 91 33)/ [marit.vorkinn@oppland.org](mailto:marit.vorkinn@oppland.org) (tlf. 61 28 92 79).

Det gjøres ellers oppmerksom på at også "Forum for Kommunale Planleggere har utarbeidet et utkast til mal for høringsuttalelser i kommunene, se [www.fkp.no](http://www.fkp.no). I tillegg har kommunene mottatt kopi av høringsuttalelsen til Fylkesmannen i Oppland.

Med hilsen

Jørn Prestsæter

Gyda Austin

Kopi: Fylkesmannen i Oppland

# NOTAT

Oppland  
fylkeskommune  
Plan og miljø



Adresse:

Serviceboks

2626 Lillehammer

Tlf: 6128 9279

Fax: 6128 9419

Bankkonto:

2000 09 50018

E-post:

postmottak@oppland.org

Besøksadresse:

Kirkegaten 76

## Til

Kommunene i Oppland

## Fra

Arbeidsgruppe fra kommunene og fylkeskommunen i Oppland

## NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.

### GRUNNLAG FOR KOMMUNENES HØRINGSUTTALELSE

#### Innhold

*side*

1. Forslag til høringsuttalelse fra kommunene	2
2. Bakgrunnsstoff : Beskrivelse og vurdering av de ulike punktene i høringsuttalelsen	6
2.1 Hovedprinsipper i lovforslaget	6
2.2 Ressursbehov i kommuner og fylkeskommuner	7
2.3 Endringer i det kommunale plansystemet	8
2.4 Samfunnsplanlegging	10
2.5 Dispensasjoner	15
2.6 Innsigelser	15
2.7 Utbyggingsavtaler	16
2.8 LNF-områder i kommuneplanen	17
2.9 Konsekvensutredninger	19
2.10 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning	20
2.11 Endringer for fylkeskommunen ellers	22

(Forkortelser: pbl = plan- og bygningsloven, KU = konsekvensutredning)

## 1. Forslag til høringsuttalelse fra kommunene

Lovforslaget er grundig, helhetlig og godt gjennomarbeidet og vil kunne bidra til bedre kvalitet på de planleggingsoppgavene det omfatter. Det synliggjør de planutfordringene som kommunene og fylkene står overfor og vil kunne bli et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling. Det vil også kunne bidra til å effektivisere den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Den samordning som er foreslått ifht. sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning som vil bidra til en mer helhetlig planlegging. Her får en mulighet til å sette sektorinteressene inn i en helhetsramme.

### 1. Hovedprinsipper i lovforslaget

Utvidelsen i lovens formålsparagraf og hovedprinsippene i loven er positive. De styrker pbl som samordnende og sektorovergripende lov, som skal legge grunnlag for at den planleggingen loven omfatter blir til 'størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet' som det står i dagens lov.

### 2. Ressursbehov i kommuner og fylkeskommuner:

Det er positivt at loven synes å være fleksibel og gir kommunene frihet til å velge hvordan de vil legge opp sitt planarbeid etter pbl.

Det er positivt at det gjennom, planprogram og KU blir stilt høyere krav til planer som utarbeides etter pbl.

Det er viktig at loven her gir en klar rollefordeling av hvem som gjør hva i planprosessene.

Det er positivt at loven er 'oppdatert' ved at detaljplaner (i dag reguleringsplaner) i hovedsak utarbeides av private og sendes kommunen til behandling.

Dersom loven skal følges opp som foreslått – er det viktig at det er kapasitet og kvalifiserte medarbeidere i alle ledd innen offentlig forvaltning som har oppgaver etter loven (kommuner, fylkeskommuner, stat.) Dette er allerede i dag en utfordring og kan bli minimumsfaktoren for å følge opp intensjonene i loven.

### 3. Endringer i det kommunale plansystemet:

Hvilke oppgaver kommunen er pålagt når det gjelder kommuneplan må gå tydeligere fram i lovteksten. Dersom revisjon av kommuneplanen blir frivillig – blir den da prioritert? Eller blir det bare planstrategi og private forslag til detaljplaner som blir utarbeidet?

Varighet av detaljplaner er kort. De bør kunne forlenges med inntil 4 år i forbindelse med kommunal planstrategi.

Godt innarbeidete plannavn bør beholdes. Det bør derfor vurderes nærmere om begrepene kommuneplan og reguleringsplan skal skiftes ut.

Rammene for innhold i utbyggingsavtaler bør drøftes nærmere. Det er viktig av pbl har et tydelig regelverk for slike avtaler.

### 4. Samfunnsplanlegging

Den samfunnsplanlegging som foretas etter Plan- og bygningsloven i dag, og som er nedfelt i samfunnsdelen av kommuneplanene og fylkesplaner, fungerer i for liten grad som et politisk styringsredskap. Det er viktig å få vitalisert denne formen for planlegging. Lovforslaget styrker den

overordna samfunnsplanleggingen, men på kommunenivå kan det stilles spørsmålstegn ved om en trenger en enda bedre samordning mellom økonomiplanprosessen og kommuneplanprosessen.

Erfaringene fra fylkesplanarbeid i Oppland er at det kan være hensiktsmessig at den nye planloven legger til rette for at kommunene kan utarbeide kommuneplanens samfunnsdel innenfor funksjonelle regioner, og at dette blir utgangspunkt for regionalt utviklingsarbeid/partnerskap. Dette kan erstatte dagens fylkesdelplaner og kommuneplanens samfunnsdel. I sum vil dette gi vann-vinn situasjoner og bidra til å styrke det interkommunale samarbeidet, gi mer interessante og aktuelle planer og en bedre kopling mellom plan og virkemidler.

Det er også positivt at det rettes fokus mot samordningsoppgaver og – muligheter mellom Pbl og særlovgivningen. En større samordning vil kunne bedre gjennomføringen av overordna målsettinger for samfunnsutviklingen, og på sikt være ressursbesparende for både offentlig og privat sektor. Det er imidlertid viktig å ha et realistisk ambisjonsnivå for mulighetene for samordning for å unngå at framdriften i planprosessene stopper opp. Det er også viktig at en slik samordning gjennomføres gradvis, og med grunnlag i nødvendig utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet.

#### 5. Dispensasjoner

Det er positivt at vilkårene for dispensasjon klargjøres. Dette vil sannsynligvis gjøre det lettere for søker å oppfylle de formelle kravene til en dispensasjonssøknad.

Forslaget legger opp til at departementet gjennom forskrift kan legge dispensasjonsmyndigheten fra kommunen til fylkesmannen eller fylkeskommunen. I forhold til dagens regelverk, er dette en begrensning av det kommunale selvstyret. Fra et kommunalt perspektiv er dette prinsipielt uheldig.

#### 6. Innsigelser

Forslaget om at både fylkesmannen og fylkeskommunen kan være meklingsinstans støttes. Retten til innsigelse bør falle ut for de som ikke har deltatt i planprosessen, dersom lovens krav til planprosess ellers er fulgt.

#### 7. Utbyggingsavtaler<sup>1</sup>

På grunn av den uklarhet som det har vært på området utbyggingsavtaler og den usikkerhet som dette fører til både i kommunen og blant utbyggerne, er det viktig at dette temaet får sin avklaring i en lovtekst.

Lovforslaget innebærer en innskrenkning i forhold til den praksis som enkelte kommuner har benyttet med å ta inn forhold som angår også andre samfunnstjenester.

Det vil da være viktig at kommunene tar inn rekkefølgebestemmelser om slike samfunnstjenester i bestemmelsene til kommuneplan og den foreslåtte nye plantypen områdeplan.

Den foreslåtte saksbehandlingen virker omstendelig da avtalen gjelder forhold som allerede har fått eller får, sin avklaring gjennom en tilsvarende saksbehandling i plansystemet.

---

<sup>1</sup> Utbyggingsavtaler er også drøftet av bygningslovutvalget (<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/NOU/016001-020010/index-dok000-b-n-a.html>). Dette utvalget foreslår en fleksibel ramme, og ingen absolutte begrensninger for utbyggingsavtaler. Sosial infrastruktur kan være med som del av grunnlaget, men det skal være en direkte sammenheng mellom kommunes forlangende og kommunens utgifter.

## 8. LNF-områder i kommuneplanen

Oppland er et fylke med store utmarksressurser og LNF-områder. Med økende interesse for og økende interessemotsetninger i utmarka, vil det derfor på kommunenivå i framtida være behov for:

- Muligheter for bedre styring med LNF-arealene på oversiktsnivå (dvs. i kommuneplanen).
- Et styringsverktøy som er fleksibelt, dvs. som gjør det mulig å styre der en ønsker å styre.
- En bedre ordning for spredt utbygging.
- En avklaring i forhold til omlegginger i landbrukspolitikken, og landbrukets stilling i LNF-områder.

Planlovutvalgets forslag er ment å imøtekomme disse behovene, og er en forbedring i forhold til dagens lovverk. Dette gjelder særlig mulighetene til å knytte bestemmelser til LRNF-områdene, som gir muligheter for å prioritere mellom de ulike arealformålene. Dette vil kunne føre til at landbruket får flere restriksjoner på virksomheten i utmarka. Avgjørelsesmyndigheten er imidlertid lagt til kommunenivå. Ordningen med bestemmelser synes i prinsippet også å gi den nødvendige fleksibilitet, ved at det kan knyttes bestemmelser til avgrensede områder, og at det derfor er mulig å styre der kommunene ønsker å styre. Foreliggende forslag gir derfor kommunepolitikere et styringsredskap de kan benytte om ønskelig, men de kan også velge å ikke bruke det.

Når det gjelder en bedre ordning for spredt utbygging og en avklaring i forhold til landbruksbygg, er forslaget mindre tilfredsstillende. Forslaget om spredt utbygging (LRNFb) åpner for at det ikke skal være nødvendig å søke om dispensasjon i gitte områder. Om enkeltsaksbehandlingen kalles dispensasjon eller sektortillatelse, endrer imidlertid ikke saksmengden verken på kommune- eller fylkesnivå. Det er vanskelig å se at den foreslåtte ordningen vil føre til vesentlig mindre behandling av enkeltsaker. Fra kommunenivå er det ønskelig at kravet om dispensasjon for tilbygg i LNF-områder endres.

Planlovutvalget har selv pekt på at det er mange uavklarte forhold knyttet til LNF-områdene i kommuneplanen, og at "det trengs forsøksvirksomhet og utviklingsarbeid for å komme fram til hvordan det kommunale plansystemet, sektorplaner og ulike typer virkemidler kan spille sammen og bli et godt redskap for utvikling og vern i LRNF-arealene". Vi slutter oss til dette synspunktet, og vil påpeke at Oppland med sine store utmarksarealer, vil være godt egnet for denne typen forsøksvirksomhet. For øvrig er det å foretrekke at den gamle betegnelsen, LNF-områder, beholdes. LRNF er en tungvint betegnelse, og relevant bare for deler av landet.

## 9. Konsekvensutredninger

*Denne delen av loven var ute til høring med frist 1.9. Det er hovedmomentene i fylkeskommunens uttalelse - hovedutvalg for plan og samferdsel - som her er gjengitt:*

*Planbeskrivelser følger stort sett alle planer i dag, men det er en forbedring at det stilles krav om det i loven. Det er også positivt at det går fram av loven hva en slik beskrivelse skal inneholde. Beskrivelsen må følge planen når den legges ut til offentlig ettersyn.*

*Planprogram for planer med vesentlige virkninger synes å være en forbedring og opprydding av dagens regelverk. Programmet vil være en 'plan for planleggingen' og har som formål at det skal være en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte. Det vil også styrke oppstartsfasen av et planarbeid, ved at berørte myndigheter og andre skal gi uttrykk for viktige forhold som det må tas hensyn til i planarbeidet. Det vil også sikre grundigere planprosesser siden det stilles større krav til å vurdere konsekvensene av tiltaket og hvilke utredninger som bør utarbeides.*

Etter dagens KU-regler kan det synes noe tilfeldig hvilke tiltak det er krav om KU for. Det er også uheldig at det er mulig å dele opp tiltak for å unngå KU. Siden det er to regelverk som gjelder – både



PBL og KU-forskriften – kan det også skje at krav om KU blir glemt / utelatt / forsinket fordi det ikke er nok kjennskap til KU-forskriften. Det er derfor positivt at reglene blir mer konsekvente og samordnet, ved at det blir krav om KU/grundige utredninger for alle store tiltak som har en vesentlig virkning. Det er viktig at KU-reglene virker mest mulig likt for ulike typer tiltak og planer. Det er også viktig at konsekvensutredninger får et omfang som er relevant i forhold til tiltaket de gjelder for.

#### 10. Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

Det er generelt viktig at mulighetene for regional planlegging styrkes. Det er også positivt at Plan- og bygningslova gir mulighet til å harmonisere arealdisponeringen med det regionale fokus fylkeskommunens utviklingsarbeid har generelt. Det er imidlertid viktig at bestemmelsen om ”fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning” ikke bare fungerer som et statlig virkemiddel for å fremme nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen, men at det også vil fungere som et *positivt* virkemiddel for fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

For kommunene vil en ”fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning” innebære rådighetsinnskrenkninger over eget areal. Med økt vekt på kommunalt selvstyre, vil dette være prinsipielt uheldig fra et kommunalt perspektiv. Med økt vekt på regionale løsninger på ulike områder, kan det imidlertid være positivt at det finnes virkemidler som muliggjør samarbeid om løsninger som gir en gevinst for regionen som helhet, også der dette går på tvers av enkeltkommuners interesser. Det er imidlertid viktig å understreke at det er kommunene som skal ha det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Det er derfor viktig at kommunene sikres en sentral rolle ved utarbeidelsen av fylkesdelplaner.

#### 11. Endringer for fylkeskommunen ellers:

Det er positivt at lovforslaget styrker det regionale nivået i samfunnsplanleggingen, herunder interkommunal planlegging, i tråd med det økte fokuset på regionale samarbeidsløsninger generelt. Kommune- og fylkesgrenser er ofte unaturlige grenser for planer. Det er derfor viktig å ha praktiske opplegg for at planer kan omfatte det området det er naturlig å se sammen. Interkommunalt samarbeid bør komme i stand der det er reelt behov og vilje til å samarbeide om en plan. I tillegg er det nødvendig at staten har mulighet til å pålegge det i områder med spesielle verdier / hensyn.

Fylkeskommunens veiledningsoppgaver: Det kompetansemiljøet for planlegging som fylkeskommunen har (sammen med statlige avdelinger) er en viktig ’service’ for kommunene. Det bidrar til bedre planer, raskere avklaringer og dermed enklere planprosesser.

Planforum: Det er positivt at planforum tas inn i loven og dermed styrkes. Dette er en viktig del av fylkeskommunens (og statens) samråd med kommunene i planleggingen etter loven.

## 2. Bakgrunnsstoff : Beskrivelse og vurdering av de ulike punktene i høringsuttalelsen

### 2.1 Hovedprinsipper i planforslaget

Planlovutvalget mener det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens pbl. Denne loven er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, ivareta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser. Utvalget har sett behovet for forenkling, effektivitet og fleksibilitet. Samtidig har det vært sterkt ønskelig å øke medvirkningen og forbedre kvaliteten i planprosesser og planer.

Utvalget vil styrke loven som redskap for sektorovergrepene samfunnsplanlegging. Utvalget mener at det ligger klare muligheter for forenkling ved å gjøre pbl til et felles planverktøy for sektorene og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Samtidig mener utvalget at det er behov for klarere linjer i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene og å tydeliggjøre statens ansvar og medvirkning i planleggingen for å vareta nasjonale hensyn.

#### Dagens situasjon:

Hva er hovedprinsippene i gjeldende PBL?

- \* Åpne planprosesser – med krav om varsel ved oppstart, planforslag legges ut til offentlig ettersyn og vedtatt plan skal kunngjøres.
- \* Medvirkning i planprosessene – det skal legges vekt på medvirkning. Særlig er det lagt vekt på at barn og unge skal delta, ved at kommunene skal ha en barnetalsperson i forbindelse med behandling av pbl-planer og at det er egne rikspolitiske retningslinjer for barn og unge.
- \* Planene vedtas i folkevalgte organer, enten kommunestyret, det faste utvalget for plansaker eller fylkestinget.
- \* Samordning av planprosessene mellom alle nivåer som blir berørt – stat – fylkeskommune – kommune. Det er gjensidig plikt og rett til å delta og bidra i planprosessene og til å informere hverandre.
- \* Plan- og bygningsloven er sektorovergrepene – og skal samordne og avveie ulike hensyn og interesser.

#### Lovforslaget:

Disse prinsippene er også sentrale i det nye lovforslaget. Formålsparagrafen er imidlertid utvidet:

- \* 'Bærekraftig utvikling' er tillagt vekt i forslaget – en utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov. Balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier. PBL er et viktig generelt virkemiddel for kommunene, fylkeskommunen og staten til å dreie samfunnsutviklingen i en bærekraftig retning.
- \* 'Verdiskaping' – samfunnets ressurser skal forvaltes slik at de gir størst samfunnsmessig nytte. Bl.a. ved bruk av arealer mest mulig optimalt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om arealenes verdi og muligheter.
- \* 'Gode oppvekstkår' – planleggingens betydning for å ivareta interessene til barn og unge, og fremme folkehelse og samfunnsikkerhet.
- \* 'Vern' - god arealplanlegging vil redusere presset på verneverdige områder. Ofte er det ikke behov for ensidig vern, men nyansert forvaltning av verdiene.
- \* 'Estetiske hensyn' –PBL er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen.
- \* Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser, om virksomhet, utbygging og vern bygges på en allsidig og langsiktig vurdering.

\* 'Forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra berørte interesser og myndigheter' – et viktig prinsipp i loven.

\* Vedtak etter loven skal treffes på lavest hensiktsmessig nivå.

#### Kommentarer til lovforslaget:

Hovedprinsippene i dagens lov er ført videre i lovforslaget. De er videre utvidet og styrket ved at nye prinsipper er tatt med. Formålsparagrafen § 1-4 om verdier og retningslinjer gir et godt grunnlag for å forstå hva som er mål og mening med loven.

## **1.2 Ressursbehov i kommuner og fylkeskommuner**

#### Dagens situasjon:

Gjeldende lov er ganske ressurskrevende dersom den skal følges opp fullt ut – men det avhenger selvsagt av hvor grundig og omfattende de ulike oppgavene gjennomføres.

Kommunenes oppgaver går fram av bl.a. § 10-1: Komm. skal utføre de gjøremål som er lagt til denne lov, forskrift og vedtekt og føre tilsyn med at pbl-lovgivningen holdes i komm.

Det betyr utarbeiding og behandling av kommune(del)planer og behandling (og ev. utarbeiding) av reg.planer. De siste årene har utviklingen gått i retning av at de fleste reg.planene blir utarbeidet av private og sendt kommunen til behandling (§ 30.) Det har også vært en tendens til det samme for kommunedelplaner, noe som har ført til spørsmål om rolleavklaring mellom kommunen og forslagsstiller.

Både kommunene og fylkeskomm. skal samarbeide med og gjensidig utveksle informasjon med andre myndigheter som har oppgaver etter pbl.

Kommunene er pålagt å utarbeide kommuneplan og sørge for at den minst 1 gang i hver valgperiode blir vurdert samlet (revisjon.) Kommuneplanen skal bestå av kortsiktig og langsiktig del, inkludert arealdel. Andre planer utarbeides etter behov. Det kan bli aktuelt

å utarbeide konsekvensutredninger for store tiltak, når krav om det utløses etter gjeldende forskrift.

Fylkeskommunen er i dag pålagt å utarbeide fylkesplan med mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for statlige og fylkeskomm. sektors virksomhet. Det skal foretas en ny planbehandling (revisjon) i hver valgperiode.

Når det gjelder bemanning skal fylkeskomm. ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingsadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledning. Fylkeskomm. skal så langt det er mulig gi kommuner hjelp og veiledning med deres gjøremål etter pbl.

#### Lovforslaget:

Kommuneplanen må ikke lenger revideres hvert 4. år, dersom den gjeldende fremdeles er godt nok oppdatert. Nytt i lovforslaget er pålegg om kommunal planstrategi. Den skal utarbeides i løpet av det første året i en kommunestyreperiode og skal omfatte strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet, langsiktig arealstrategi og vurdering av planbehovet framover.

Komm. bestemmer selv hvordan planarbeidet skal organiseres innefor rammene som gjelder den enkelte plantype. Kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Det betyr at de ikke må ha den selv, men kan f.eks. ha interkommunale løsninger eller bruke private konsulenter.

Alle offentlige organer (komm., fylkeskomm., staten) har rett og plikt til å delta i planleggingen etter pbl når det berører deres virkeområde eller deres egne planer og vedtak.

Fylkeskommunen blir pålagt å utarbeide regional planstrategi (jf. kommunal pl.), mens fylkesplanen blir frivillig.

Interkommunalt plansamarbeid er styrket i lovforslaget ved at det har fått et egen kapittel. Det er også styrket ved at det kan vedtas bindende fylkesdelplaner for arealbruk.

Fylkeskommunens rolle som veileder for pbl er styrket. Lovforslaget gir fylkeskommune et hovedansvar for å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. Fylkeskomm. skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven. Uttrykket 'så langt det er mulig' er erstattet med 'skal ha.'

#### Kommentarer til lovforslaget:

Loven synes å være fleksibel og gir kommunene frihet til å velge hvordan de vil legge opp sitt planarbeid etter pbl. Både gammel og ny lov er ressurskrevende å følge opp – men det avhenger selvsagt av ambisjonsnivået. Kommunen skal gi rammer for planleggingen og sørge for behandling og godkjenning.

Krav om planbeskrivelse og planprogram og konsekvensutredning (KU) setter større krav til planene, men betyr også grundigere prosess og et mer gjennomarbeidet resultat.

Kravet til medvirkning er styrket i lovforslaget både i formålsparagrafen og egen paragraf om medvirkning og høring (§ 1-7) – men det er vanskelig å si hva det betyr i praksis ifht. gjeldende lov. Kommunen skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse, men må ikke ha den selv. Her kan det være aktuelt med interkommunale løsninger. Dette er en tilpasning til utviklingen – det blir en stadig større utfordring for kommunene å få tak i og beholde faglig kvalifiserte personer til å utføre oppgavene etter plan- og bygningsloven. Planlegging er et allsidig fag og dette er derfor stillinger som fungerer best i et allsidig faglig miljø. Ved å legge til rette for mer interkommunale løsninger, vil dette kunne bedres.

Fylkeskommunens økte krav til kompetanse og kapasitet for utarbeidelse av planer og veiledning om pbl – betyr at området må prioriteres høyere i fylkeskommunene. Både å utarbeide egne planer, ta initiativ til og delta i interkommunal planlegging og bistå kommunene i deres planoppgaver – er en styrking av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og et viktig 'servicetilbud' til kommunene.

### **1.3 Endringer i det kommunale plansystemet**

Dagens situasjon: Dagens 'kommunale plantyper' er kommuneplan (delplan), reguleringsplan og bebyggelsesplan. Kommunen er planmyndighet for disse og skal sørge for at planprosessen og godkjenningen er i samsvar med pbl.

Kommunestyret har ansvar for og ledelse av arbeidet kommunens arbeid etter pbl. Det er også krav om at kommunen skal ha et fast utvalg for plansaker.

#### Lovforslaget:

Som i dagens lov er det kommunestyret har ansvaret for at pbl følges. I lovforslaget er det ikke lenger krav om fast planutvalg.

#### **a. Kommunal planstrategi:**

Kommunene blir pålagt å utarbeide komm. planstrategi (jf. regional p.strategi.) Den skal vedtas 1. året i hver valgperiode. Innholdet er komm. strategiske valg knyttet til:

Samf.utvikling, sektorenes virksomhet, langsiktig arealstrategi, planbehov i perioden (nye planer, planer som skal gjelde fortsatt / endres.) Planstrategien er ikke formelt bindende og kan revideres. Ambisjonsnivå for planstrategien er opp til komm. behov – men det er plikt til å innhente synspunkt fra statlige og fylkeskomm. myndigheter og nabokommunene.

#### b. Kommuneplan:

Dette er en plan for utvikling av komm.samfunnet, også statlig og fylkeskommunal virksomhet. For kpl skal det utarbeides planprogram og konsekvensutredn. (KU)

Kommuneplanen kan bestå av følgende deler:

Samfunnsdel - omfatter strategi for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og arealbruk. Bør inneholde en langsiktig arealstrategi, gjerne for 30 år eller mer som skal vise hvordan nasjonale mål, retningslinjer og overordnede planer er varetatt.

Handlingsdel - skal vedtas hvert år. Program for gjennomføring av samfunnsdelen.

Kommunedelplan kan utarbeides for temaer og virksomhetsområder (sektorer) – men ikke lenger for arealer.

Arealdel - skal vise hovedtrekk for bruk og vern av arealer. Skal være knyttet til samfunnsdelen og være en overordnet plan med lite detaljer. Den består av arealformål, hensynssoner (nytt), bestemmelser og retningslinjer. Både formålene og muligheten for å vise hensynssoner er nye. Planen er rettslig bindende og det kan bestemmes lengre bindingstid.

Det vil i tillegg være krav om områdeplan eller detaljplan før bygging, inngrep, bruk eller vern av betydning.

Nytt i planforslaget er at kommuneplanen ikke lenger er pålagt – gjeldende plan kan fortsatt brukes dersom den er godt nok oppdatert. Dette bør formuleres tydeligere i lovteksten.

#### c. Områdeplan:

Erstatter kommunedelplan og store reguleringsplaner og skal styrke kommunens planlegging av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer. Det er en fleksibel planform i detaljeringsgrad. Områdeplan utarbeides etter hjemmel i arealdelen eller der det er behov (vurderes i kommunal planstrategi.). Er bindende og gir grunnlag for ekspropriasjon. Kommune har ansvar for rammer, innhold og framdrift (vedtar alltid oppstart og rammer). Vedtas av kommunestyret.

#### d. Detaljplan:

Erstatter reguleringsplan. Kan fremmes mest av private el. andre off. myndigheter enn kommunen. Kommunen må ønske planen / endringen, forslagsstiller kan ikke kreve den.

Bindende. Tiltak må settes i verk innen 5 år. Kan forlenges med 2 år om gangen i forb. med komm. planstrategi.

Behandles som områdeplan + følgende endringer: Krav om oppstartsmøte med komm. Kan behandles samtidig med rammetillatelse. Godkjenning av kurante planer kan delegeres fra kommunestyret til planutvalget.

#### e. Utbyggingsavtale:

Disse er mye brukt i dag, men har ikke lovhjemmel. Det kommer i den nye lovforslaget. Den kan inngås av kommunen i forbindelse med planvedtak eller tillatelse og kan omfatte: Veg / anlegg for off. kommunikasjon; anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp; fellesarealer og avbøtende tiltak

#### Kommentarer til lovforslaget:

Krav om kommunal planstrategi er nytt og tilsvarer regional planstrategi i fylkeskommunen. Den vil gi en nyttig gjennomgang av hvilke planer som skal utarbeides de kommende årene. Krav om planprogram og KU er nytt og skal redegjøre for planens virkning på miljø, naturressurser og samfunn. Det medfører en grundige avklaringer tidlig i planprosessen, noe som gir økt mulighet for medvirkning og raskere avklaringer senere i prosessen.

Plantypene for kommunene er sterkt endret. Det er lagt vekt på at kommuneplanen skal være overordnet og enkel. I de områdene det er nødvendig med mer detaljert planlegging, kan det utarbeides områdeplaner. Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er erstattet med detaljplan. En nyttig opprydding er at det er gjennomgående (like) planformål i alle 3 plantypene. I kommuneplanens arealdel kan de kombineres, men ikke deles i underformål. Det kan imidlertid gjøres i område- og detaljplaner.

Det går også klart fram av loven hvilke roller kommunen har innen planlegging etter pbl og hva som kan utføres av andre. Dette er en nyttig avklaring etter som mer av den detaljerte planleggingen utføres av private. I den nye loven regnes arealdel i kommuneplan og områdeplan som 'kommunale' plantyper, mens detaljplan som oftest vil bli utarbeidet av private.

#### Områdeplan:

En 'grei' plantype som vil fungere som reguleringsplan for et større område. Det er viktig at planer utarbeides for områder som naturlig hører sammen.

#### Detaljplan:

Vi stiller spørsmål ved at de går ut etter 5 år dersom tiltakene ikke er satt i gang eller at det er vedtatt forlengelse. Det er kort tid og det kan bli arbeidskrevende å huske på å fornye disse planene. Det synes mest praktisk at en tar stilling til ev. fornyelse i forbindelse med komm. planstrategi. De bør derfor kunne forlenges for 4 år.

#### Plannavn:

Kommunedelplan og reguleringsplan er et godt innarbeidet i vår planlovgiving. Det bør vurderes om de fortsatt bør brukes. Kommunedelplan synes logisk i forhold til fylkesdelplan. Det bør være en god grunn for å endre plannavnene.

#### Utbyggingsavtale:

Det er positivt at det ryddes opp i regelverket for disse avtalene, slik at det går tydelig fram av loven hva de kan omfatte. Det vil nok fremdeles være uenighet om hvor mye som skal kunne tas med i avtalene. Bl.a. kan det diskuteres om sosial infrastruktur fortsatt bør være med.

## 2.4 Samfunnsplanlegging

### Dagens situasjon:

#### a. Kommunene:

Formålet med en bred samfunnsplanlegging er å utvikle samfunnet og forvalte samfunnets ressurser i tråd med prioriterte politiske målsettinger. En samfunnsplan må derfor avklare målsettinger, og hvilke tiltak og virkemidler som er nødvendige for å nå disse målene.

Kommunene er pålagt å gjennomføre en lang rekke planleggingsoppgaver. Krav om overordna samfunnsplanlegging finnes både i Plan- og bygningslova og KommuneLOVA. Gjennom Plan- og bygningslova er kommunene pålagt å utarbeide en kommuneplan som er bred, helhetlig, langsiktig og målstyrt oversiktsplanlegging under politisk kontroll, "med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, estetiske og kulturelle utviklinga i kommunen". Gjennom kommuneLOVA (§44) er kommunene pålagt å utarbeide 4-årige økonomiplaner, som fungerer som en langsiktig ramme for kommunenes årsbudsjetter. Planlegging etter de to lovene er vist i figuren på neste side.

**Samfunnsplanlegging etter  
Plan- og bygningslova**

Kommuneplanens samfunnsdel:  
Beskriver mål for utviklingen i kommunen  
og retningslinjer for sektorenes  
planlegging (12-års perspektiv)

Kommuneplanens arealdel:  
Forvaltning av arealer (12-års perspektiv)

Et kortsiktig, samordnet handlingsprogram  
for sektorenes virksomhet de nærmeste  
årene (4-årig). (Utarbeides sjelden)

**Samfunnsplanlegging etter §44,  
Kommunelova**

4-årige økonomiplaner



Kommunens årsbudsjett

I forhold til samfunnsplanlegging på kommunenivå er det flere problemer knyttet til dagens lovverk og praksis. En viktig årsak til dette er at forholdet mellom Pbl og Kommunelova når det gjelder overordnet planlegging er uavklart. Den langsiktige 12-årige samfunnsdelen av kommuneplanen legger for eksempel ikke formelle føringer på den 4-årige økonomiplanleggingen i kommunene. En undersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i 2000 viser at det kan være enkelt å få vedtatt for eksempel en sektorplan i kommunestyret, men at det kan være vanskelig å få innarbeidet de prioriterte tiltakene i sektorplanen i økonomiplanen. Virkemidlene for å få gjennomført de ønskede tiltak i planer etter Pbl ligger med andre ord i økonomiplanprosessen. I praksis har det derfor vist seg at samfunnsdelen av kommuneplanen gjerne blir av svært overordnet karakter, med gode intensjoner og få forpliktelser, og at den i begrenset grad fungerer som et politisk styringsredskap. I den refererte undersøkelsen fra NIBR oppga mer enn halvparten av kommunene at arealplanlegging, ikke bred samfunnsplanlegging, var hovedfokus i kommuneplanen. De fleste ordførere og rådmenn oppfatter også økonomiplanen som langt viktigere enn kommuneplanens samfunnsdel. Dagens Plan- og bygningslov har med andre ord ambisjoner om å være et system for samfunnsplanlegging, mens virkemidlene i all hovedsak er rettet mot én planleggingsoppgave; fysisk planlegging.

Men også når det gjelder fysisk planlegging er virkemidlene i dagens lov begrensede. Plan- og bygningsloven styrer i dag kun bygge- og anleggsvirksomhet (med unntak av bygge- og anleggsvirksomhet tilknyttet tradisjonell landbruksdrift), mens all annen virksomhet styres av andre sektormyndigheter, for eksempel gjennom skogbrukslova og jordlova. Samordningen mellom sektorplaner og kommuneplanen er ikke god nok i dag, særlig ikke mellom regionale/statlige sektormyndigheters planer og kommuneplanen.

**b. Regionalt nivå:**

Plan- og bygningsloven (Pbl) pålegger også fylkeskommunene å utføre en løpende fylkesplanlegging, for å samordne fysisk, økonomisk, sosial og kulturell virksomhet i fylket. Retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser skal fastlegges for spørsmål som omfatter flere kommuner. Pbl åpner også for at det kan utarbeides fylkesdelplaner for virksomhetsområder eller for avgrensede arealer. Fylkesplanen er kun *retningsgivende* for kommunal virksomhet.

Dagens fylkesplaner har de samme svakheter som samfunnsdelen av kommuneplanene, med gode intensjoner og få forpliktelser. I Oppland er det utarbeidet flere fylkesdelplaner, og enkelte av disse har vist seg å fungere noe mer styrende for samfunnsutviklingen enn den overordna fylkesplanen. Et eksempel er Fylkesdelplan for Rondane, som søker å ivareta villreinens leveområder. Dette er en arealplan som ikke er juridisk bindende for kommunene. Det er imidlertid knyttet retningslinjer til planen som gir fylkesmannen og fylkeskommunen innsigelsesgrunnlag overfor kommunene. Indirekte, og i praksis, innebærer denne fylkesdelplanen likevel en juridisk styringsmulighet for regionale myndigheter. Denne styringsmuligheten er imidlertid kun av defensiv karakter ved at visse former for arealbruk kan forbys.

Ut over dette har dagens Pbl en bestemmelse om at departementet kan pålegge kommunene nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid. Pbl har utover dette få virkemidler for regional planlegging, dvs. planlegging over kommunegrensene. Regionale planer kan utarbeides, men disse må da godkjennes som kommunedelplaner for hver enkelt kommune.

#### Lovforslaget:

Planlovutvalget ønsker å styrke Plan- og bygningslova som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner. Utvalget sier at *”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 vareta nasjonale hensyn.”*

Lovforslaget inneholder flere endringsforslag for å styrke den sektorovergripende samfunnsplanleggingen:

#### a. Kommunene:

- Kommuneplanens 4-årige handlingsdel styrkes: Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre målsettingene i kommuneplanens samfunnsdel, for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Handlingsdelen skal vedtas av kommunestyret årlig. Økonomiplanen etter kommunelovens §44 kan utgjøre handlingsdelen.
- Kommuneplanens samfunnsdel skal samordne sektorenes planer (i dag: gi retningslinjer for sektorenes planlegging). Hovedtanken i utredningen er at kommuneplanens samfunnsdel, og eventuelt kommunedelplaner, skal være *et felles planverktøy for de kommunale sektorene*. Det skal ikke gjelde krav om andre særlige plantyper gjennom sektorlovgivningen
- Arealdelen og samfunnsdelen i kommuneplanen knyttes tettere sammen ved at samfunnsdelen skal inneholde en langsiktig arealstrategi som skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk .

#### b. Regionalt nivå:

I det enkelte fylke skal det utføres en aktiv regional planlegging for å stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylket. Fylkene er pålagt å utarbeide en regional planstrategi minst en gang hver valgperiode, i samarbeid med bl.a. kommunene. Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres.



Planstrategien vedtas av fylkestinget, men kommunene, andre fylkeskommuner og statlig myndighet kan fremme innsigelse. Planstrategien avgjøres i siste instans av MD.

I motsetning til dagens Pbl vil det derimot ikke være obligatorisk å utarbeide en fylkesplan. Dersom fylkene velger å utarbeide en fylkesplan, står de fritt til å utforme innholdet i planen etter behov, selv om lovforslaget (§6-2) nevner en rekke tema fylkesplanen *bør* inneholde. For å unngå at fylkesplanen ender opp som et "tomt rituale", setter det nye lovforslaget krav om at det *skal* utarbeides et regionalt handlingsprogram for innsatsområdene i fylkesplanen. "Handlingsprogrammet skal redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen, hvem som har ansvar for tiltakene, og for avtaler om hvordan de skal finansieres". Regionalt handlingsprogram skal rulleres årlig.

Det nye lovforslaget inneholder også bestemmelser for *interkommunalt samarbeid*, med hovedvekt på organisering, planprosess og planinnhold. Interkommunalt plansamarbeid skal i utgangspunktet være frivillig, og hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område, dvs. i samsvar med dagens ordning.

#### c. Samordning mellom Pbl og sektorlovgivningen:

For å få gjennomført overordnede målsettinger i utviklingen av samfunnet, vil samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer ofte være nødvendig. En slik samordning vil også kunne være ressursbesparende for både offentlig og privat sektor. Lovforslaget har en svært omfattende behandling av samordningsoppgaver og –muligheter.

- Lova har fått generell bestemmelse i §1-6 om at "alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen etter denne lov når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak". Dette skal sikre at alle viktige sektorer, interesser og hensyn varetas i planprosessen.
- Det foreslås tilpasninger til Plan- og bygningslova i ulike sektorlover. Dette gjelder lov om: Vassdragsreguleringer, naturvern, motorferdsel i utmark og vassdrag, kulturminner, reindrift, vern mot forurensninger og avfall, vilt, oppdrett av fisk, skaldyr m.v., energi, laksefisk og innlandsfisk, luftfart, vannressurser, havbeite. Formålet er at Plan- og bygningslova skal kunne brukes for planlegging også etter sektorlovgivningen. Forslagene om overføring av planleggingsoppgaver fra sektorlover til plan- og bygningsloven har som utgangspunkt både å få til åpnere og bedre politisk forankrede prosesser, mer helhetlig resultat der flere sektorer kan ses i sammenheng, og mer effektive planprosesser.
- Det er i større grad blitt mulig å synliggjøre vedtatte arealbindinger etter sektorlovene i arealplaner. For eksempel kan krav fra sektorlover innarbeides i kommuneplanen både som bestemmelser til arealformålene eller som bestemmelser til hensynssonene i planen.
- Enkelte viktige planleggingsoppgaver trekkes særskilt fram i loven. Felles for disse oppgavene er at de krever utstrakt samordning mellom sektorer og mellom ulike forvaltningsnivåer. Dette er også oppgaver hvor staten både har et betydelig ansvar og virkemidler. Planleggingsoppgavene som trekkes fram er samordnet areal og transportplanlegging, samordnet vannplanlegging, planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder») og kystsoneplanlegging.

#### Kommentarer til lovforslaget:

Relevansen av samfunnsplanlegging både på kommune- og fylkesnivå er i lovforslaget styrket ved at det skal knyttes handlingsprogrammer til fylkesplanene og kommuneplanens samfunnsdel. Disse skal vedtas årlig og angi hvordan planenes målsettinger kan nås. På kommuneplannivå legges det også opp til en større samordning mellom samfunnsplanplanlegging etter Plan- og bygningslova og kommunelova, ved at økonomiplanen etter kommunelovas §44 kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel. Dette er imidlertid en praksis som allerede er gjennomført i en del kommuner. Det

legges nå også opp til en større fleksibilitet i planleggingsoppgavene, bl.a. ved at det kun er utarbeiding av planstrategi som er obligatorisk planoppgave for kommunen i hver valgperiode. Gjeldende kommuneplan kan vedtas videreført uten revisjon. Med anstrengt kommuneøkonomi og manglende plankompetanse-/ressurser kan dette være en fristende løsning for enkelte kommuner, selv om behovet for revisjon av kommuneplanen er tilstede. Med en gammel kommuneplan er det et åpent spørsmål om koblingen mellom kommuneplanenes samfunnsdel og handlingsprogrammet/økonomiplanen vil svekkes, og at den overordna samfunnsplanleggingen i realiteten vil skje gjennom økonomiplanen.

Det er også positivt at det rettes fokus mot samordningsoppgaver og – muligheter, særlig forsøkene på å samordne sektorlovgivningen og Pbl. Fylkesmannen i Oppland praktiserer allerede en slik ordning på noen områder. Dersom reguleringsplaner for masseuttak har tilstrekkelige bestemmelser om støy og støvutslipp, erstatter dette konsesjonsbehandlingen etter forurensingsloven. Dette er ressursbesparende for alle parter, kanskje særlig for tiltakshaver. Det er imidlertid klart at andre sektortillatelser etter eksisterende særlovgivning ikke vil være like enkel å innarbeide i Plan- og bygningslov-prosessene, særlig fordi det vil kreve økt sektorkompetanse på kommunenivå. Planleggingen på kommunenivå vil også bli mer omfattende og kreve større ressurser. Utvalget peker også sjøl på at forholdet mellom særlovgivning og Pbl er for dårlig utredet, og de endringer som forelås i sektorlovene er derfor forholdsvis forsiktede. Endringene innebærer ikke en tilsidesetting av sektorlovene, men en mulighet til å foreta sektorplanlegging etter Plan- og bygningslova. Det vil være viktig at en slik samordning gjøres gradvis, etter at nødvendig utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet er gjennomført.

En generell kommentar til lovforslaget er at ambisjonene om samordning synes ubegrensede. Dette gjenspeiles for eksempel i at utvalget mener at alle de bestemmelser som gjelder for bruken av et areal må komme til uttrykk i et felles plandokument etter plan- og bygningslova. Mens en har lagt opp til at planleggingen generelt skal være målrettet og fleksibel, synes ikke disse hensynene i like stor grad å være vektlagt i forhold til samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Med et økende tempo i samfunnsutviklingen og et stadig mer komplekst og spesialisert samfunn, er en "totalsamordning" av offentlig virksomhet verken mulig eller nødvendig. Det er derfor viktig å ha et realistisk ambisjonsnivå for mulighetene for samordning for å unngå at framdriften i planprosessene stopper opp og at "det beste blir det godes fiende".

Det er hevdet at en i Plan- og bygningsloven historisk sett har utviklet ambisjoner om et system for samfunnsplanlegging, mens virkemidlene er et system for arealplanlegging (fysisk planlegging). Det framlagte lovforslaget innebærer totalt sett en styrking av samfunnsplanlegging, men de fleste bestemmelser og virkemidler er fortsatt knyttet til den fysiske planleggingen. Det er derfor et alternativ at Plan- og bygningslova rendyrkes som lovgivning for fysisk planlegging og byggesaksbehandling, mens bestemmelsene om overordnet samfunnsplanlegging legges til kommunelova og knyttes til økonomiplanprosessen på en forpliktende måte. Dette vil fortsatt kreve en samordning mellom kommunelova og Plan- og bygningslova, men åpner for en mer løpende samfunnsplanlegging enn Plan- og bygningslova legger opp til, der også målsettinger og strategier kan revideres noe oftere.

## 2.5 Dispensasjoner

### Dagens situasjon:

All planlegging medfører en spenning mellom helhetsvurderinger, langsiktighet og forutsigbarhet på den ene siden og fleksibilitet på den andre. En langsiktig planlegging fører til god offentlig kontroll med bruken av arealene, men står i motsetning til for eksempel et næringsmessig behov for fleksibilitet i offentlig myndighetsutøvelse. Den kanskje viktigste muligheten for fleksibilitet som

ligger innebygd i dagens planleggingssystem, er den mulighet Pbl §7 gir for å innvilge dispensasjon til gjeldende planer. Dispensasjoner gis ofte et negativt fortegn. Med et økende tempo i samfunnsutviklingen og et stadig mer spesialisert og sammensatt samfunnsliv som gjør samordning vanskelig, er det imidlertid grunn til å minne om den viktige funksjonen dispensasjoner har i forhold til å ivareta nødvendig fleksibilitet i arealdisponeringen.

Dagens dispensasjonsmuligheter og -praksis har imidlertid også uheldige konsekvenser. En risikerer bl.a. at det tas stilling til viktige/prinsipielle arealspørsmål gjennom enkeltsaker, i stedet for gjennom en helhetlige vurderingen av ulike interesser i et planforslag. Det er også klart at den samlede effekten av mange enkelte dispensasjonsvedtak kan være uheldig i et nasjonalt/regionalt perspektiv, jfr. utviklingen i strandsona. Mengden av dispensasjonssaker er også såpass omfattende at den legger beslag på store ressurser både på kommunenivå og regionalt nivå. De tre siste årene (2000-2002) har for eksempel planseksjonen i Oppland fylke behandlet mellom 500 og 550 plansaker hvert år, og der mellom 35 og 40% av sakene har vært dispensasjonssaker.

#### Kommentarer til lovforslaget :

Forslaget er en videreføring av eksisterende dispensasjonsbestemmelse i forhold til planlovdelen (det er nedsatt et eget Bygningslovutvalg for å vurdere byggesaksdelen). Forslaget innebærer en viss klargjøring og innstramming av dispensasjonsadgangen. For det første er vilkårene for å gi dispensasjon presisert i selve lova. Mens det i nåværende lov heter at dispensasjon kan gis "når særlige grunner foreligger", er det nå presisert at "Dispensasjon kan gis dersom hensynene bak byggeforbudet i § 1-13 eller planen ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene etter en samlet vurdering". Dette er i tråd med gjeldende dispensasjonspraksis, men for mange søkere har tolkingen av "særlige grunner" ikke vært kjent. Med presiseringen i lovforslaget vil det sannsynligvis bli enklere for søkerne å oppfylle de formelle kravene til en dispensasjonssøknad.

Innstrammingen i dispensasjonsbestemmelsene ligger bl.a. i at departementet i forskrift kan legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig (fylkesmannen) eller fylkeskommunal myndighet. Formålet med en slik bestemmelse er å sikre ivaretagelsen av viktige nasjonale og regionale interesser. Det gis her et virkemiddel for statlig styring, i tilfeller der nasjonale eller regionale interesser kommer i konflikt med kommunal arealdisponering. I og med at en slik endring av dispensasjonsmyndighet fra kommunalt til regionalt nivå skal skje gjennom forskrift, vil det sannsynligvis bli en bestemmelse som kun blir brukt unntaksvis.

## **2.6. Innsigelser**

#### Dagens situasjon:

I dag er det fylkesmannen som er mekler ved innsigelser. Fylkeskommunen deltar fast på meklingsmøtene, uansett hvem som har innsigelsen. Innsigelser kan fremmes når som helst i planprosessen før planen er godkjent.

#### Lovforslaget:

Loven foreslår at både fylkesmannen og fylkeskommunen kan være mekler - "Kongen treffer vedtak om hvem som skal være mekler." Utvalget lar det stå åpent hvem som skal være meklingsinstans. Det kan variere etter sakstype og etter hvem som har innsigelse. Men det er viktig at meklere er upartisk.

Mindretallet foreslår at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltagelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.

#### Kommentarer til lovforslaget:

Fordelen med endringen er at den instansen som har innsigelsen ikke også skal være mekler. Dermed unngås muligheten for dobbeltrolle i når en innsigelse tas opp til mekling. Forslaget om at retten til innsigelse kan falle bort for de som ikke deltar i planprosessen synes rimelig. Planprosessene etter denne loven er lagt opp slik at det er flere anledninger til å komme med synspunkter underveis.

## 2.7 Utbyggingsavtaler

#### Dagens situasjon:

I forbindelse med utbygging av større områder eller større prosjekter, har flere kommuner gått inn i utbyggingsavtaler med private utbyggere. Hensikten med slike avtaler er å sikre at utbyggingen blir gjennomført i tråd med reguleringsplanen og kommunens intensjoner for det aktuelle området eller prosjektet. Utbyggingsavtalene har først og fremst gått ut på klargjøring av økonomisk ansvar for anlegg og drift av teknisk infrastruktur, veg, vann, avløp, friområder etc. I noen kommuner har avtalene også i de senere år omfattet utbygging og drift av barnehager, skoler og annen samfunnsservice.

Utbyggingsavtaler har ikke vært lovregulert, og det har ført til en del usikkerhet om hva det er riktig å legge inn i slike avtaler, hvilken form avtalene skal ha, og hvordan saksbehandlingen skal være. Resultatet er at det har etablert seg forskjellig praksis i de enkelte kommuner.

#### Lovforslaget:

Utvalget har inngående vurdert dette temaet. De understreker at ”.. bruk av utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig og sterkt forenkende virkemiddel i forbindelse med gjennomføring av planer. Samtidig er det viktig at de rettslige rammene er klare. Behovet for regler knytter seg særlig til de situasjoner hvor det skal gjennomføres en større utbygging av boliger, fritidshus eller næringsvirksomhet i et nytt område, og som nødvendiggjør nyanlegg eller utvidelse av veg, vann, avløp, energiforsyning eller liknende, og som også vil medføre økt etterspørsel etter sosiale tjenester som skoler, barnehage, sykepleie, eldreomsorg med videre...”

”..Utvalget mener at det i loven bør tas inn bestemmelser med et dobbelt formål: å legge til rette for gjennomføring av planer ved at tillatelse gjøres betinget av visse gjennomføringstiltak, og å trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale av slike ytelser fra utbyggere, samt sikre en forsvarlig saksbehandling i forhold til planleggingen...”

I lovforslagets § 18-1 til 18-4 er foreslått bestemmelser som innen bestemte rammer gir kommunen adgang til å sette betingelser for utbygging og å inngå utbyggingsavtaler med utbyggere. Det foreslås også regler for saksbehandling av slike avtaler.

#### Kommentarer til lovforslaget:

På grunn av den uklarhet som det har vært på området utbyggingsavtaler og den usikkerhet som dette fører til både i kommunen og blant utbyggerne, er det viktig at dette temaet får sin avklaring i en lovtekst.

I §18-1 er klarlagt hvilke ytelser som det kan settes betingelser om i forbindelse med en utbygging. Dette gjelder teknisk infrastruktur og fellesarealer som er nødvendige for området. Som nevnt ovenfor,

vil dette bety en innskrenking i forhold til den praksis som enkelte kommuner har benyttet med å ta inn forhold som angår også andre samfunnstjenester. Det vil da være viktig at kommunene tar inn rekkefølgebestemmelser om slike samfunnstjenester i bestemmelsene til kommuneplan og den foreslåtte nye plantypen områdeplan. Dette er bestemmelser om at slike tjenester må være tilstrekkelig etablert før et område bygges ut.

Det er ikke helt klart hva som ligger i lovforslagets ”fellesarealer”, om dette omfatter også det som i nåværende reguleringsplaner er benevnt friområder. En klargjøring vil gjøre praksisen lettere for kommunene.

I §§18-2, 18-3 og 18-4 er utbyggingsavtaler definert og sammenhengen med plansystemet fastslått og det er gitt en henvisning til det offentlige anskaffelsesreglement. Det er satt opp hvilket innhold en utbyggingsavtale kan ha og hvordan saksbehandlingen skal være. Den foreslåtte saksbehandlingen virker omstendelig da avtalen gjelder forhold som allerede har fått eller får, sin avklaring gjennom en tilsvarende saksbehandling i plansystemet. Vi bør kvitte oss med ”smør på flesk” -prinsippet i behandling av saker etter plan- og bygningsloven.

## 2.8 LNF-områder i kommuneplanen

### Dagens situasjon:

Dagens LNF-områder omfatter over 80% av arealene på landsbasis, og er en svært viktig arealkategori for Oppland med sine store utmarksarealer. Nåværende Pbl er imidlertid i stor grad en ”utbyggingslov”, og mindre innrettet på å styre/avklare arealbruken i utmark. I utmark har derfor særlovgivning (for eksempel naturvernlova, skogbrukslova og motorferdsellova) stått sterkt, med bl.a. dårlig samordning av sektorinteresser og begrenset mulighet for offentlig medvirkning som resultat.

En hovedutfordring i LNF-områdene er spredt utbygging. I mange kommuner kan spredt utbygging være ønskelig. Dagens Plan- og bygningslov åpner for at det i kommuneplanen kan avsettes LNF-områder hvor spredt utbygging enten av boliger, fritidshus eller ervervsbebyggelse er tillatt. I praksis vil imidlertid sektormyndighetene være forsiktige med å godkjenne slike arealer i kommuneplanen når de er av en viss størrelse, fordi de ikke har god nok detaljkunnskap om områdene til å frasi seg uttalemulighet i enkeltsaker. Det meste av spredt utbygging i LNF-områder skjer derfor etter enkeltsøknader om dispensasjon fra byggeforbudet i disse områdene. Behandling av dispensasjonssøknader har etter hvert blitt en oppgave som beslaglegger uforholdsmessig store ressurser, både i kommunene og hos fylkesmyndighetene. I tillegg vil enkeltsaksbehandling kunne føre til at helheten mistes av syne. Det har for eksempel lite å si om en hytteeier får dele av ei tomt til ett av barna, men dersom alle hytteeiere i et område gjør det samme, vil sumeffekten kunne bli uheldig.

En tredje utfordring i LNF-områder er nye former for landbruksdrift. Etter dagens lovgivning er det tillatt å sette opp bygninger/gjennomføre tiltak i LNF-områder som er knyttet til *stedbunden næring/tradisjonell landbruksdrift*. Særlig omlegginger i landbrukspolitikken, men også økende etterspørsel i ferie og fritidsmarkedet og synkende lønnsomhet i tradisjonelle landbruksnæringer som skogbruket, har ført til økt interesse innen landbruket for næringsutvikling basert på fritidsbruk av utmark (for eksempel jakt- og fiskeprodukter). Nødvendige bygninger for denne typen virksomhet, for eksempel koier som kan brukes av jegere, blir med dagens lovgivning tolket som fritidshus og ikke næringsbygg innen landbruket. Det er dermed langt vanskeligere å få tillatelse til å oppføre denne typen bygninger enn tradisjonelle landbruksbygg, og det blir et sprik mellom omleggingene i landbrukspolitikken og bestemmelsene i Plan- og bygningslova.

## Lovforslaget:

### *§9-7 Arealformål i arealdelen (kommuneplanen)*

3. Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF), nærmere bestemt:

- a. Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder til gårdstilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelser i planen.
- b. Areal der spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging m.v. kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan

## Kommentarer til lovforslaget:

Betegnelsen endres fra LNF til LRNF-områder (areal for landbruks-, reindrifts, natur- og friluftformål). Dette for å synliggjøre at reindriftsnæringen er en betydelig arealbruker innenfor LNF-områdene. Utvalget foreslår at LRNF-kategorien beholdes som en felleskategori, men at en oppdeling i L-,R-,N-,F- formål kan skje gjennom område- eller detaljplanlegging.

Gjennom arbeidet med NOU'en har det særlig vært fokusert på om en gjennom kommuneplanens arealdel skal kunne legge restriksjoner på driften av landbruksarealer (skog/jord) av hensyn til natur-, friluft-, kulturminne-, estetikkhensyn eller andre hensyn, for eksempel i markaområder nær byer. Lovforslaget legger opp til at det blir større muligheter enn i dag til å styre arealbruken i LNF-områdene ved at det kan knyttes juridisk bindende *bestemmelser* til LRNF-områder. (Dette er ikke mulig for LNF-områdene i dag). Bestemmelser kan gis bl.a. for nye og eksisterende bygg og anlegg. Kommunen kan videre gi bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til landbruket, reindriften, friluftslivet eller vern av natur- eller kulturmiljø.

Utformingen av LRNF-a-områder (jfr. lovforslaget over) imøtekommer landbrukets ønsker om at tiltak knyttet til nye næringsformer i landbruket skal kunne være tillatt, *dersom det er i samsvar med bestemmelser gitt i kommuneplanen*. Annen bygging krever dispensasjon som i dag. Dvs. at det blir opp til kommunene å vurdere hvilke tiltak i landbruket som skal tillates oppført i tilknytning til landbruksdrift.

Utformingen av LRNF-b-områder (jfr. lovforslaget over) er ment å være en mer fleksibel ordning for spredt utbygging enn dagens ordning. Det foreslås at det i kommuneplanen kan avgrenses områder der nærmere angitt spredt utbygging er tillatt, men der det før byggetillatelse kan gis, må foreligge tillatelse fra de ulike sektorene, som samferdsel, landbruk, miljøvern eller kulturvern. Dette ligner på mulighetene i dagens lovverk til å avsette LNF-områder hvor spredt utbygging er tillatt, og hvor det ved enkeltsaker kun blir foretatt en konkret vurdering i forhold til jordvern og i forhold til kulturminner. Som nevnt vil sektormyndighetene kunne være skeptisk til at slike områder blir avsatt i kommuneplanen, fordi de ikke har god nok detaljkunnskap om områdene til å frasi seg uttalemulighet i enkeltsaker. I praksis blir slike områder der spredt utbygging er tillatt gjerne små. I et langsiktig perspektiv kan det imidlertid være vanskelig å forutsi hvilke deler av ei grend som vil være attraktive for spredt utbygging, og det kan derfor være behov for å avsette større områder hvor spredt utbygging er tillatt. Det foreslås her en ordning hvor det ikke er nødvendig at *alle* sektorinteresser tillater spredt utbygging uten nærmere vurdering av den enkelte sak. I en kommuneplan kan det for eksempel avsettes ett område for spredt utbygging der vegmyndighetene har sagt at de ikke trenger å behandle enkeltsaker, mens miljøvernmyndighetene har sagt at de ønsker det. I et annet område kan det være omvendt. Teoretisk skal dette derfor føre til en mindre omfattende saksbehandling. Planlovutvalget peker imidlertid selv på at spredt utbygging er et tema hvor det er behov for nærmere forskrift.

En rekke sektorlover har sterk innflytelse på arealbruken i LNF-områder. Det er fortsatt mange uavklarte forhold mellom sektorlovgivningen og Plan- og bygningslova, også med det nye forslaget. Planlovutvalget selv peker på at "Det trengs forsøksvirksomhet og utviklingsarbeid for å komme fram til hvordan det kommunale plansystemet, sektorplaner og ulike typer virkemidler kan spille sammen og bli et godt redskap for utvikling og vern i LRNF-arealene" (NOU 2003:14, s. 104).

## 2.9 Konsekvensutredninger

(Denne delen av lovforslaget hadde høringsfrist 1.9.03.)

### Dagens situasjon:

Krav om KU er i dag hjemlet i kap. VII i PBL. Til dette er det en forskrift som redegjør for hvilke tiltak det kreves KU for. Kravet utløses stort sett etter tiltakets omfang eller kostnad.

Krav om KU er relativt nytt (1995) og er nok fremdeles under innarbeiding. I de fleste kommunene er det sjelden tiltak som utløser KU. Det betyr at når krav om KU 'dukker opp' kan det være litt uventet og kravene til saksbehandling er lite kjent. Det er ikke behov for å sette seg detaljert inn i reglene før det kommer en aktuell sak. Det at forskriften er et regelverk 'på siden av PBL' gjør at den også kan være lite kjent.

En svakhet ved dagens regler er at et tiltak kan deles opp i tid og dermed kan KU unngås.

Det kan også dimensjoneres slik at det akkurat er under grensen før at KU utløses. Dermed unngår store tiltak at det blir godt utredet.

I denne innkjøringsfasen har det også vært usikkerhet omkring hva som skal utredes og hvor grundig. Det har ført til overdimensjonerte utredninger og påfølgende kritikk at KU-reglene.

### Lovforslaget:

#### § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram:

Beskrivelse: For alle planer skal formål, hovedinnhold og følger beskrives.

Planprogram: For alle typer pbl-planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn skal det utarbeides et program som grunnlag for planarbeidet. (Hva som er vesentlige virkninger skal avklares i egen forskrift.) Det skal gjøre rede for: Formål, prosess, medvirkning, nødvendige utredninger. Legges ut til off. ettersyn.

#### § 1-9 KU av planer med vesentlige virkninger.

Gjelder alle arealplaner med vesentlig virkning for miljø, naturressurser eller samfunn, skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser. (Hva som er vesentlige virkninger skal avklares i egen forskrift.) KU skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet og følge planforslaget ved off. ettersyn. KU skal ikke godkjennes som nå. Kommunen må avgjøre om den er god nok. Fagmyndighetene kan ha innsigelse / klage til plan som ikke har god nok KU.

#### Kap. 17 KU for sektorplaner og tiltak etter andre lover:

Gjelder tiltak og planer som har vesentlig virkning for miljø, naturressurser og samfunn og ikke omfattes av PBL del I-V (plandelen). Tiltakene som tillatelse etter sektorlover (f.eks. nasjonal transportplan, samla plan for vassdrag, verneplan for vassdrag.)

Det skal utarbeides tidlig forslag program for plan- og utredningsarbeidet. Dette legges ut til offentlig ettersyn. Ansvarlig myndighet skal deretter fastsette programmet som skal danne grunnlag for utarbeidelse av søknad om tillatelse eller planforslag med tilhørende KU. Dette legges også ut til off. ettersyn. Det kan ikke gis tillatelse eller planvedtak før KU er godkjent.

### Kommentarer til lovforslaget:

Planbeskrivelser følger stort sett alle planer i dag, men det er en forbedring at det stilles krav om det i loven. Det er også positivt at det går fram av loven hva en slik beskrivelse skal inneholde. Beskrivelsen må følge planen når den legges ut til offentlig ettersyn.

Planprogram for planer med vesentlige virkninger synes å være en forbedring og opprydding av dagens regelverk. Programmet vil være en 'plan for planleggingen' og har som formål at det skal være en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte. Det vil også styrke oppstartfasen av et planarbeid, ved at berørte myndigheter og andre skal gi uttrykk for viktige forhold som det må tas hensyn til i planarbeidet. Det vil også sikre grundigere planprosesser siden det stilles større krav til å vurdere konsekvensene av tiltaket og hvilke utredninger som bør utarbeides.

Etter dagens KU-regler kan det synes noe tilfeldig hvilke tiltak det er krav om KU for. Det er også uheldig at det mulig å dele opp tiltak for å unngå KU. Siden det er to regelverk som gjelder – både PBL og KU-forskriften – kan det også skje at krav om KU blir glemt / utelatt / forsinket fordi det ikke er nok kjennskap til KU-forskriften. Det er derfor positivt at reglene blir mer konsekvente og samordnet, ved at det blir krav om KU/grundige utredninger for alle store tiltak som har en vesentlig virkning.

### § 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger.

Kommentar: Se kommentarene til § 1-8. KU utarbeides på grunnlag av planprogrammet og skal tilpasses den aktuelle plantypen og behov for avklaring.

### Kap. 17 – KU for sektorplaner, samt tiltak etter andre lover.

Kommentar: Gjelder tiltak som kan iverksettes uten plan etter pbl og sektorplaner som ikke utarbeides etter pbl sine bestemmelser – dvs. tiltak som det gis tillatelse til gjennom sektorlover (f.eks.nasjonal transportplan, samla plan for vassdrag m.fl.)

Vi har ikke merknader til dette ut over det som sagt under § 1-8. Det er viktig at KU-reglene virker mest mulig likt for ulike typer tiltak og planer. Det er også viktig at konsekvensutredninger får et omfang som er relevant i forhold til tiltaket de gjelder.

## **2.10 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning**

### Dagens situasjon og lovforslaget

Dagens fylkesplaner og fylkesdelplaner for arealbruk er ikke juridisk bindende på samme måte som kommuneplanens arealdel. Hovedpremisset for planlovutvalgets innstilling er at kommunen også framover skal ha det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Utvalget mener likevel at det er situasjoner og forhold som gjør det nødvendig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrenser for å vareta nasjonale og regionale hensyn og interesser. I lovutkastet foreslås det derfor å innføre en ny plankategori, fylkesdelplan med særlig rettsvirkning: "For å vareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning". Som eksempler på oppgaver der det er aktuelt å bruke en slik rettslig bindende fylkesdelplan nevner utvalget å sikre korridorer for større veganlegg eller annen infrastruktur, verne landbruksområder i pressområder som omfatter flere kommuner, sikre en helhetlig utvikling av større fjellområder, eller gjennomføre en vannressursplanlegging for vassdrag som renner gjennom mange kommuner.



## Kommentarer til lovforslaget

Forslaget om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning må ses både i forhold til a) regional planlegging og b) gjennomføring av nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen. I det nye lovforslaget er det lagt større vekt på begge disse oppgavene.

Når det gjelder *regional planlegging* inneholder det nye lovforslaget som nevnt også bestemmelser for interkommunalt samarbeid, som i utgangspunktet skal være frivillig. Dersom kommunene ikke blir enige på frivillig basis, kan departementet treffe vedtak om at det interkommunale planarbeidet skal videreføres som fylkesplanlegging. Hvorvidt en skal velge interkommunalt plansamarbeid eller fylkes(del)plan som regional samarbeidsform, bør ifølge Planlovutvalget avhenge av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til den aktuelle planoppgaven: "Utfordringer som berører et begrenset antall kommuner, og hvor det stort sett er felles interesser mellom kommunene og heller ikke vesentlige regionale eller nasjonale hensyn, vil som regel mest hensiktsmessig kunne behandles gjennom interkommunalt plansamarbeid og som fører fram til samordnede kommuneplaner". " Utvalget mener fylkes(del)-plan er særlig aktuell når det er behov for en samlet disponering av arealressurser som berører mange kommuner, og hvor det også gjør seg gjeldende nasjonale og regionale hensyn. Her vil det ofte være mer hensiktsmessig med én samlet plan som er retningsgivende for alle kommuner og andre myndigheter, enn et antall planer vedtatt av hver enkelt kommune".

På bakgrunn av klare føringer fra regjeringen, legger Planlovutvalget til grunn at fylkeskommunen *ikke* skal ha myndighet til å vedta planer som binder kommunene. "Fylkesdelplaner for arealbruk med særlig rettsvirkning" skal derfor godkjennes av departementet. Departementet kan da vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser. Fylkeskommunen har med andre ord ikke mulighet til å vedta en slik plan selv. Fra ett av Planlovutvalgets medlemmer er det derfor påpekt at forslaget om juridisk bindende arealplan derfor først og fremst må ses som et virkemiddel for å ivareta nasjonale hensyn.

Det framlagte planlovforslaget innebærer generelt noe større muligheter for statlig planlegging enn dagens regler. I tillegg til fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning er det foreslått følgende virkemidler for å fremme nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen,:

- **Statlige Planretningslinjer:** Tilsvarer dagens Rikspolitiske retningslinjer. Statlige planretningslinjer vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen, for eksempel mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan interesser og hensyn skal varetas og avveies
- **Statlig planbestemmelse:** Tilsvarer dagens Rikspolitiske bestemmelser. Statlige planbestemmelser kan hindre uønskede utbygginger inntil det foreligger en plan for det aktuelle området, eller det er truffet et varig vedtak om arealdisponering etter annen lov, for eksempel naturvernloven.
- **Statlig arealplan:** Dette er en videreføring av § 18 i någjeldende lov, og innebærer en skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan " *Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det*". Utvalget understreker imidlertid at bruk av statlig arealplan er å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet.
- **Å binde rettsvirkningen av arealdelen i en kommuneplan for en lengre periode:** Departementet kan bestemme at deler av arealdelen til en kommuneplan ikke skal kunne endres eller oppheves uten samtykke fra departementet.
- **Særlige planleggingsoppgaver:** Samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging, planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder. Dersom det ikke oppnås enighet mellom statlig/regional myndighet og kommune eller fylkeskommune om de planleggingsoppgavene som er nevnt foran, treffer departementet avgjørelsen.

- **Dispensasjonsmyndighet:** Departementet kan i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig (fylkesmannen) eller fylkeskommunal myndighet

Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning er som det framgår av lista bare ett av flere virkemidler for å fremme nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen. De øvrige virkemidler synes alene å være tilstrekkelige for å fremme nasjonale hensyn der disse står i motstrid til kommunale prioriteringer. Kommunene vil derfor fortsatt risikere statlig overstyring av arealbruken, selv om fylkesdelplaner for arealbruk ikke blir juridisk bindende. I en fylkeskommunal planprosess vil den lokale/regionale politiske innflytelsen normalt være større enn ved statlige planprosesser-/vedtak. Vurdert opp mot statlig inngripen, kan derfor en juridisk bindende fylkesdelplan være å foretrekke, sett fra kommunalt hold.

Det er imidlertid klart at en Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning er et virkemiddel som kan tas i bruk for å overstyre kommunal arealdisponering, dersom fylkespolitikkerne/ departementet ønsker dette.

## 2.11 Endringer for fylkeskommunen ellers

### Dagens situasjon:

Fylkeskommunen har i dag flere roller etter Plan- og bygningslova. For det første skal fylkeskommunen som regional utviklingsaktør utarbeide egne planer (jfr. avsnitt 2.4, s. 11-12). Videre er fylkeskommunen *høringsinstans* for kommunenes planer etter pbl. og kan fremme innsigelser til kommunenes planer, dersom de er i strid med regionale interesser. En tredje, og viktig rolle for fylkeskommunen, er *veiledning*. Dagens lovverk sier at: ”Enhver fylkeskommune skal ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingsadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.” ..... ”fylkeskommunen skal så langt det er mulig gi kommuner hjelp og veiledning med deres gjøremål etter denne loven.”

Alle parter i planprosessene – kommune – fylkeskommune –stat er pålagt å samarbeide og bidra i hverandres planprosesser. Det legges vekt på samråd, offentlighet og informasjon i planprosessene. Interkommunalt plansamarbeid er fullt mulig etter dagens lov.

### Lovforslaget:

#### a. Regional planlegging:

Etter samråd med fylkeskommunen og kommunene skal departementet hvert 4. år utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging – som skal legges til grunn for planlegging etter pbl. Fk. har en viktig rolle som hovedansvarlig for at det skjer en egnet regional planlegging i fylket. I hvert fylke skal det utføres en aktiv regional planlegging i form av regional planstrategi og i nødvendig grad fylkesplaner / fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram, samt interkommunalt plansamarbeid (jfr. avsnitt 2.4, s. 12). *Lovforslaget legger opp til at kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes og statens medvirkning gjøres mer forpliktende.*

Når det gjelder interkommunalt samarbeid (jfr. s. 13), kan kommunene selv ta initiativ til slik samarbeid eller fylkeskommunen og fylkesmannen kan anmode om det når det anses som nødvendig for å vareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Det kan også pålegges fra departementet for å vareta nasjonale og regionale hensyn og oppgaver. Statlige og fylkeskommunale organer som berøres skal delta i planarbeidet. Hvert kommunestyre treffer endelig

planvedtak for sitt område. Det kan også være aktuelt at fylkeskommunen overtar arbeidet som en fylkesdelplan. Kommunene kan anmode om dette eller det kan vedtas av departementet.

**b. Fylkeskommunens veilederoppgaver i pbl.:**

Fylkeskommunen har i lovforslaget fått et hovedansvar for å veilede og bistå kommunene i deres oppgaver etter loven. Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

**c. Regionalt planforum:**

Foreslår at det skal være et reg. planforum i hvert fylke. Her skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet. Faste deltakere er fylkesmannen og fylkeskommunen. For øvrig deltar statlige og kommunale myndigheter etter behov. Siden fylkeskommunen har hovedansvaret for den regionale planleggingen og for veiledning av kommunene i plansaker, er det mest naturlig at planforum knyttes formelt til fylkeskommunen.

Kommentarer til lovforslaget:

**a. Regional planlegging:**

Lovforslaget innebærer en styrking av det regionale nivået i samfunnsplanleggingen, både gjennom bestemmelsene om fylkesplaner og interkommunale planer. Dette er i tråd med det økte fokuset på regionale samarbeidsløsninger generelt, og det er positivt og nødvendig at Plan- og bygningslova gjenspeiler denne utviklingen. Bestemmelsene i lovforslaget om interkommunal planlegging omfatter imidlertid i hovedsak organisering, planprosess og planinnhold. Dvs. at det ikke er krav om egne handlingsprogrammer for denne typen planer. Spørsmålet er da om kommunene vil følge opp disse interkommunale planene gjennom kommuneplanenes handlingsdel, eller om de interkommunale planene vil fungere mer som uforpliktende intensjonsavtaler. Det er viktig at interkommunalt samarbeid kommer i stand der det er reelt behov og vilje til å samarbeide om en plan. I tillegg er det nødvendig at staten har mulighet til å pålegge det i områder med spesielle verdier / hensyn.

**b. Fylkeskommunens veilederoppgaver i pbl.:**

Lovforslaget er en videreføring og forsterking av dagens lov. Det er presisert at fylkeskommunen skal ha både kompetanse og kapasitet. Fylkeskommunen er tillagt en klar rolle både for å utarbeide egne planer og kunne veilede kommunene o.a. om loven. Dette kommer også til uttrykk i bestemmelsen om planforum (se under.) Dette er særlig viktig fordi fylkeskommunen (sammen med resten av 'fylkesnivået' i statens avdelinger) har muligheten for å fagmiljø med allsidig kompetanse på planlegging. Fylkesnivået har med dette mulighet til å gi kommunene god service og støtte i deres oppgaver etter plan- og bygningsloven.

**c. Regionalt planforum:**

Mange fylker har allerede denne ordningen. I Oppland kalles den 'arealplanmøter' og har vært en fast ordning en dag pr måned der kommunen kan melde på plansaker som de ønsker å drøfte med planmyndigheter på fylkesnivået. Fylkeskommunen har det praktiske ansvaret for møtene. Det er lagt vekt på at møtene skal ha en praktisk og 'passe formell' form. Formålet er å få til tidlig samråd i planprosesser og kommunene skal få en ønsket avklaring på sine spørsmål enten på møtet eller som oppfølging av møtet. Møtene har 'funnet sin form' og fungerer godt. Det er positivt at planforum tas inn i loven og dermed styrkes.