

## SAKSFRAMLEGG

---

Saksbehandler: Arthur Wøhni

Arkiv:

Arkivsaksnr.: 03/07325-001

Dato: 11.11.2004

---

### **NOU 2003:17 -BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN OG BYGNINGSLOVEN - HØRINGSUTTALELSE**

#### **INNSTILLING TIL FORMANNSKAPET:**

##### **Administrasjonens innstilling:**

Formannskapet gir sin tilslutning til rådmannens forslag til uttalelse til planlovutvalgets innstilling NOU 2003:17 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven.

Nils Fr. Wisløff

Rådmann

Arild Eek

Kommunaldirektør

## **Saksutredning:**

### **1. Sammendrag.**

Miljøverndepartementet har sendt planlovutvalgets innstilling NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" på høring med høringsfrist 1. desember 2003.

Planlovutvalgets oppdrag har vært å gå gjennom reglene om regional og kommunal planlegging i nåværende plan- og bygningslov og foreslå forbedringer. Det foreslås en helt ny oppbygging med endringer i en lang rekke bestemmelser i plandelen til plan- og bygningsloven (PBL).

Saksframlegget gjennomgår de viktigste forslagene til ny plandel av plan- og bygningsloven.

Vedlegg 1 gjengir rådmannens forslag til uttalelse i 16 punkter. Vedlegg 2 gjennomgår de mest sentrale lovforslagene med kommentarer.

Rådmannen finner at planlovutvalget forslag kan gi gode redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling/bygging og dette er svært positivt. Forslaget vil bidra til å effektivisere den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Den samordning som er gjort i forhold til sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning som vil bidra til en mer helhetlig planlegging. Her får man en viktig mulighet til å se og sette sektorinteressene inn i helhetsramme i et effektivt system for kommunene og samarbeidspartnerne og til beste for innbyggerne og brukerne.

Rådmannen foreslår at kommunen i slutter seg til hovedtrekkene i endringene, men har visse merknader som fremkommer i rådmannens innstilling og som foreslås oversendt som kommunens uttalelse.

### **2. Bakgrunn**

Planlovutvalget ble opprettet ved Kgl. Res. 23 oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer bl.a. tidl. ordfører Lise Christoffersen fra Drammen. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Bygningslovutvalget som ble oppnevnt i 2002, vurderer de øvrige delene av loven. De har nylig kommet med sin første delutredning som bl.a. gi forslag til en annen ordlyd på utbyggingsavtaler.

Planlovutvalget kom med sin første delinnstilling i januar 2002 ; NOU 2001:7 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven". Kommunen uttalte seg den 14.05.2001 til delutredning I jfr vedlegg 2. Drammen foreslo da bl.a. et nytt plannivå med "områdeplan" som kan være på størrelse med en kommunedelplan og gi grunnlag for direkte byggesaksbehandling. Videre foreslo kommunen at fylkesplanen tones ned, og at regionale planer med funksjonell avgrensning tones opp gjerne på tvers av fylkesgrenser. Begge disse forhold er ivaretatt i det nye forslaget.

I mai i år ble endelig innstilling lagt fram . Dette er en omfattende NOU på 372 sider og som foreslår en helt ny lovstruktur på plandelen av plan- og bygningsloven . I juli i år sendte Miljøverndepartementet fem av bestemmelsene ut på egen høringsfrist 1. september. Dette omhandlet innsigelser og mekling (§ 1-14), klage (§ 1-15) , planbeskrivelse ( § 1 –8) og konsekvensutredninger (§ 1-9 og kap.17) . Kommunen avga egen høringsuttalelse til disse punktene jfr. sak 0174/03

### **Hovedtrekk.**

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

Utvalget ser behovet for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet, og mener forslag samlet gir disse virkningene*. Samtidig er det sterkt ønskelig å *øke medvirkningen og forbedre kvaliteten* i planprosesser og planer.

Utvalget vil styrke loven som redskap for *sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner. Lovgivningen på dette felt er meget fragmentert. Det ligger klare muligheter for forenkling ved å gjøre dette plansystemet til et felles planverktøy for sektorene, og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Samtidig er det behov for klarere linjer i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene, og å tydeliggjøre statens ansvar og medvirkning i planleggingen for å vareta nasjonale hensyn.

### **3. Vurderinger**

Planlovutvalgets innstilling er omfattende . Saksframlegget her retter fokus på noen temaområder der det redegjøres for forslag til endringer og gies vurderinger av disse. I vedlegg 1 refereres sentrale lovparagrafer med kommentarer.

Planlovutvalget legger fram et grundig, helhetlig og godt gjennomarbeidet lovforslag. Vi stiller oss positive til hovedgrepene som planlovutvalget foreslår og finner at utvalgets forslag vil kunne legge grunnlag for bedre kommunale og regionale planer. Lovforslaget adresserer på en god måte de planutfordringer som kommuner og regioner står overfor. Det er derfor viktig at det raskt ble arbeidet med en Odelstingsproposisjon om ny plandel av plan- og bygningsloven basert på planlovutvalgets forslag med sikte på rask iverksetting av ny lov. Vi er derfor noe kritiske til å behandle deler av lovforslaget uavhengig av helheten .Det forutsetter også at den begrenset høring av noen punkt ikke bidrar til at kun enkelte deler av forslaget blir vedtatt, mens øvrige deler av lovforslaget blir liggende uten oppfølging fra Regjeringen.

Forslaget vil bidra til å effektivisere den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Den samordning som er gjort i forhold til sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning som vil bidra til en mer helhetlig planlegging. Her får man en viktig mulighet til å se og sette sektorinteressene inn i helhetsramme i et effektivt system for kommunene og samarbeidspartnerne og til beste for innbyggerne og brukerne.

### **Til Lovens formål og virkeområde (kap 1)**

Formålsparagrafen i loven § 1-1 skal gi en innføring og oversikt over lovens formål. En nyskaping er at utvalget forslår et ny § 1-4 om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven som i kortform er:

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

Kommunen støtter forslag til formål og virkeområde og vil særlig framheve viktigheten av at de verdier og retningslinjer som er forslått i § 1-4. Kommunen er svært tilfreds med planlovutvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer.

### **Til del IV Kommunal planlegging**

Kommuneplan og kommunedelplan foreslås som felles og enhetlig planredskap for alle kommunale sektorer, og særbestemmelser om kommunale plantyper foreslås fjernet. Her ligger klare forenklinger. Kommuneplanens samfunnsdel foreslås tydeliggjort, og bør blant annet inneholde en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkning. Arealdelen tydeliggjøres som et virkemiddel for å realisere målene i samfunnsdelen. Handlingsprogrammet foreslås koplet til kommunens økonomiplan.

Hovedelementene i forslaget til nytt kommunalt plansystem er:

1. Kommuneplansystemet består av kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommunedelplaner og handlingsdel
2. Arealplansystemet består av kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan
3. Arealplansystemet er revidert for bedre helhet og gjennomgående betegnelser
4. Dagens regler for konsekvensutredninger integreres i plansystemet
5. Sektorplanlegging skal som hovedregel skje gjennom kommuneplansystemet
6. Kommunene skal hvert 4. år gjennomgå kommuneplanen og ta stilling til opplegg for videre planlegging i Kommunal planstrategi
7. Det gis muligheter for lengre oppbinding av bestemte arealformål
8. Nye muligheter for interkommunal planlegging, og større fleksibilitet mellom fylkesplanlegging, interkommunal planlegging og kommunal planlegging
9. Bedre kopling mellom fylkesplan- og kommuneplanprosessene

Innenfor *arealplanleggingen* foreslås *kommuneplanens arealdel* opprettholdt som et sentralt planredskap. Arealdelen styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Den skal være en overordnet og meget fleksibel planform. Arealformål er gjort gjennomgående for alle plantyper på kommunenivå. Det åpnes for bruk av hensynsoner, og foreslås en utvidet adgang til å gi retningslinjer og bestemmelser for å vareta både næringsbehov og vernehensyn i arealdelen. Også krav på grunnlag av særlovgivning kan bygges inn i hensynsonene. Dette systemet vil forbedre planen som grunnlag for å avgjøre byggesøknader med videre, og virke forenkende. Ved statlig godkjenning skal deler av arealdelen også kunne gis en lengre bindingstid.

Utvalget foreslår at systemet ellers forenkles ved at de tre plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes av to plantyper: *områdeplan* og *detaljplan*. Områdeplan er i hovedsak en offentlig plan, mens detaljplan også kan fremmes av private og offentlige tiltakshavere. Detaljplan eller områdeplan kreves alltid ved større utbygginger. Behandling av detaljplan som er i samsvar med overordnet plan, kan gjøres enkelt. En ytterligere forenkling foreslås ved at detaljplanlegging, byggesaksbehandling og konsekvensutredning skal kunne gå i én, felles prosess, og ved at detaljplan og rammetillatelse i visse tilfeller skal kunne vedtas samtidig.

#### **Vurderinger:**

Drammen kommune støtter hovedtrekkene for kommunal planlegging (kap.8) herunder kommunal planstrategi (§8-3) som er en meget godt forslag og langsiktig arealstrategi (§9-3). I § 9-4 burde det ha vært fastlagt at økonomiplanen etter kommuneloven § 44 bør (ikke kan) inngå som en del av kommuneplanens handlingsdel helt eller delvis.

Vi støtter flertallets lovforslag til kommuneplanens arealdel herunder arealformål (§ 9-7), hensynssoner (§ 9-8), retningslinjer og bestemmelser (§ 9-9). For planprogram etter § 10-2 må

kommunene gis mulighet til å forenkle prosessene rundt planprogram slik at bl.a. annonsering av oppstart av planarbeid og annonsering av planprogram kan slås sammen .

Kommunen støtter forslag til ny plantype områdeplan (kap 11). Det er positivt at reglene for områdeplan er harmonisert til kommuneplanens arealdel og til detaljplan. Det etterlyses derfor hvorfor ikke muligheten til å gi retningslinjer er innarbeidet i § 11.5 jfr § 9-9. Vi ser derimot store problemer med praktisering av reglene i § 11-6 om behandling av områdeplan . For å sikre helhet og effektiv planlegging, må områdeplanen dekke større område i likhet med bruken av kommunedelplan i dag. Kravet om bl.a. å tilskrive grunneiere og festere , naboer og rettighetshavere opptil 4 ganger under planarbeidet vil umuliggjøre områdeplaner for eksempel bysentrum med flere tusen berørte. Vi ønsker at de regler som i dag gjelder for kommunedelplaner med tilsvarende detaljeringsnivå også skal gjelde for den nye områdeplanen. Kun der områdeplanen i sin detaljeringsgrad tilsvarer detaljerte reguleringsplaner , bør kravet om skriftlig varsel i hver enkelt berørt gjøres gjeldende.

Kommunen støtter forslag om ny plantype detaljplan (kap 12) . Vi støtter forslaget om begrenset levetid på 5 år. Det bør åpnes for at kommunen i planstrategi eller områdeplaner kan gi nærmere angitte detaljplaner lengre varighet enn 5 år .

#### **4. Anbefaling.**

Rådmannen finner at utvalget har levert et gjennomarbeidet og bra forslag som vil kunne bidra til en kvalitativt bedre planlegging. Lovforslaget har mer lettfattelig språk , enklere og mer logisk oppbygging og rydder noe opp i relativt kompliserte begrepsapparat. Rådmannen foreslår at kommunen i slutten seg til hovedtrekkene i endringene, men har visse merknader som fremkommer i rådmannens innstilling og som foreslås oversendt som kommunens uttalelse.

Vedlegg 1 : Rådmannens forslag til uttalelse

Vedlegg 2: Gjennomgang av de viktigste lovforslagene med kommentarer.

## Vedlegg 1 Rådmannens forslag til uttalelse :

1. Drammen kommune vil berømme planlovutvalget for at de legger fram et grundig, helhetlig og godt gjennomarbeidet lovforslag. Vi stiller oss positive til hovedgrepene som planlovutvalget foreslår og finner at utvalgets forslag vil kunne legge grunnlag for bedre kommunale og regionale planer. Forslaget vil kunne bidra til mer fleksibel planlegging, større forutsigbarhet og mer forpliktende samarbeid rundt planlegging, politisk styring og medvirkning i planleggingen.
2. Det er viktig at det blir fremmet et helhetlig lovforslag for Stortinget med sikte på rask iverksetting av ny lov. Vi vil derfor advare mot å behandle deler av lovforslaget uavhengig av helheten .
3. Kommunen finner at forslaget i liten grad synliggjør på de offentlige ressurser som kreves for å følge opp forslagene . Overordnet planavklaring som gir en forutsigbar og effektiv planprosess vil kreve ressursøkning til planoppgaver i offentlig sektor og spesielt på kommunalt nivå. Utvalget går ikke tilstrekkelig inn på problemstillingen omkring at manglende plankapasitet i kommunene kan bli en flaskehals for et effektivt plansystem.
4. Kommunen støtter forslag til formål og virkeområde og vil særlig framheve viktigheten av at de verdier og retningslinjer som er forslått i § 1-4.
5. Kommunen støtter forslag om at planer skal ha en planbeskrivelse jfr § 1-8. Det er forslagstiller som skal ha ansvaret for å utarbeide planbeskrivelsen som en del av hva som må inngå i et komplett planmateriale. Kommunene må gis anledning til å fastsette hvilke krav til dokumentasjon som skal foreligge før behandling av private planforslag .
6. Kommunen støtter forslag om krav til planprogram ( §1-8) ved alle større planer , men understreker det må være kommunen selv som avgjør omfang , behandlingsmåte og beslutningsrelevans for disse. Planprogrammet må ha fokus på effektive planprosesser og ikke være en kortversjon av kommende plan. Det forventes at sektormyndigheter gjennom planprogrammet tar forpliktende stilling til utredningsbehov og ikke skal kunne komme igjen senere med ytterligere krav til planutredninger.
7. Kommunen støtter at det innføres regler om vurdering av planens konsekvenser (§ 1-9) og slik unngår dagens kompliserte parallellprosesser med behandling av konsekvensutredninger og av planer. Det må presiseres at konsekvensutredninger må tolkes i betydning av å redegjøre for relevante virkninger av planen . Vi forutsetter at praktiseringen av bestemmelsen skal bygge på erfaringer fra god planpraksis og knyttes til erfaringer med risiko- og sårbarhetsanalyser. Vi frykter at de formelle og til tider meget omfattende krav som har vært knyttet til KU-regimet skal innføres også for planbehandlingen. Vi foreslår at begrepet ”konsekvensutredninger” blir erstattet med ”utrede virkninger av planen”.

8. Det er meget viktig for et godt plansystem at det i § 1-11 fastsettes prinsippet om at ved vedtak etter andre lover skal planer etter plan- og bygningsloven legges til grunn for vedtaket. Dette er et framskritt for bedre samordning og et mer effektivt plansystem .
9. Kommunen støtter at en fagmyndighet som unnlater å delta i en planprosess ikke skal kunne gi innsigelse til planen i ettertid og støtte derfor mindretallets forslag til ordlyd på § 1-14.
10. Kommunen ser positivt på oppgraderingen av regional planlegging og målet om å gi fylkeskommune, stat, kommuner og private aktører mer likeverdige roller . Det regionale Norge er under omdanning og en ny lov må kunne håndtere ulike former for regional planlegging. Det er derfor positivt at det er valgmulighet mellom bruk av fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid for å løse regionale utfordringer. Begrepet fylkesdelplan burde erstattes med regionplan og at det åpnes for at regionplaner kan lages etter reglene for interkommunalt plansamarbeid.
11. Kommunen støtter ikke at det åpnes for juridisk bindende fylkesdelplan for arealbruk som foreslått i § 6-6. Kommunen vil foreslå at det innarbeides regler for utarbeidelse av juridisk bindende arealplaner i form av regionplaner utarbeidet etter reglene om interkommunalt samarbeid (kap. 7). Primært skal slike planer innarbeides i kommuneplanene ved første rullering, for å sikre helhet og et entydig planverk i kommunene. Kommunene må ha innsigelsesrett til planforslagene og ved eventuelle konflikter må slike planer godkjennes av staten
12. Kommunen støtter hovedtrekkene for kommunal planlegging (kap.8) herunder kommunal planstrategi (§8-3) og langsiktig arealstrategi (§9-3) . I § 9-4 bør det fastlagges at økonomiplanen etter kommuneloven § 44 skal (ikke kan) inngå som en del av kommuneplanens handlingsdel.
13. Kommunen støtter lovforslagene til kommuneplanens arealdel herunder arealformål (§ 9-7) , hensynssoner (§ 9-8) , retningslinjer og bestemmelser (§ 9-9) .
14. Kommunen støtter forslag til ny plantype områdeplan (kap 11). Det er positivt at reglene for områdeplan er harmonisert til kommuneplanens arealdel og til detaljplan. Vi ser store problemer med praktisering av reglene i § 11-6 om behandling av områdeplan . For å sikre helhet og effektiv planlegging, må områdeplanen dekke større område i likhet med bruken av kommunedelplan i dag. Kravet om bl.a. å tilskrive grunneiere og festere , naboer og rettighetshavere opptil 4 ganger under planarbeidet vil umuliggjøre områdeplaner for eksempel bysentrum med flere tusen berørte. Kommunen ønsker at de regler som i dag gjelder for kommunedelplaner med tilsvarende detaljeringsnivå også skal gjelde for den nye områdeplanen. Kun der områdeplanen i sin detaljeringsgrad tilsvarer detaljerte reguleringsplaner , bør kravet om skriftlig varsel i hver enkelt berørt gjøres gjeldende.



15. Kommunen støtter forslag om ny plantype detaljplan (kap 12) . Vi støtter forslaget om begrenset levetid på 5 år. I forhold til sammenhengen mellom overordnede plan og detaljplan er det en fare for at manglende planer og planleggingskapasitet i kommunene kan medføre et rigid og lite effektivt behandlingsregime. Det bør derfor gis bestemmelser som åpner for å behandle detaljplaner også der det ikke foreligger arealdel av kommuneplanen eller områdeplan. Ved slik behandling bør kommunen kunne sette krav til at detaljplanen skal utreder forhold utover planområde som områdeplanen normalt skulle omhandle og som er relevant for prosjektet. Videre bør det presiseres at ved vesentlige avvik i forhold til områdeplan, er det kun de forholdet som gjelder avviket (for eksempel byggehøyden) som skal underlegges ny offentlig høring og ikke hele planen.
  
16. Ettersom det er fremmet flere forslag til regler om utbyggingsavtaler vil kommunen anbefale at forholdet til utbyggingsavtaler behandles sammen med bygningslovutvalgets endelig innstilling. De forslag som pr i dag foreligger synes etter kommunens mening, ikke å gi den nødvendige fleksibilitet og grunnlag for effektiv plan og byggesaksbehandling

## Vedlegg 2 : Gjennomgang av de viktigste lovforslagene med kommentarer:

### *Til § 1-1 Lovens formål*

”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnet for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.”

### **Vurdering:**

Formålsparagrafen i loven § 1-1 skal gi en innføring og oversikt over lovens formål . Paragrafen synes å dekke de fleste formål.

### *Til § 1-3 Lovens geografiske virkeområde*

”Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag. I sjøområder gjelder loven ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Kongen kan for enkelte sjøområder og formål og virksomheter i sjø fastsette et annet virkeområde. Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.”

*Et mindretall foreslår følgende tilføyelse til andre ledd: Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven.*

### **Vurdering:**

I forhold til kystsonoplanlegging er det viktig at en kan planlegge ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinja (i dag kun til grunnlinja) . Det er videre naturlig at rørledninger inn mot land omfattes av loven. Derfor anbefales ikke mindretallets forslag.

*Til § 1-4 om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven*  
Følgende grunnlag for planleggingen er vektlagt i bestemmelsen:

- Bærekraftig utvikling
- Være demokratisk og styres av folkevalgte organer
- Fremme helhet og sikre samordning og samarbeid
- Være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig
- Vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser

- Planleggingen skal søkes løst på lavest hensiktsmessige nivå
- Være forpliktende og forutsigbar

### **Vurdering:**

Ny planlov vil styrke den politiske styringen og framhever behovet for samfunnsplanlegging. De foreslåtte grepene gjennom for eksempel planstrategi vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, større politisk deltaking og bedre politisk forankring tidlig i planprosessen. Det er også positivt at det legges opp til en styrking av planloven som redskap for sektorovergrepene planlegging i kommuner og fylkeskommuner, hvor planlegging på ulike nivåer kan samordnes bedre. Planlegging skal ivareta og avveie kommunale (lokale), regionale og sentrale hensyn.

Et annet viktig grep er at rettsvirkningen for de ulike plantypene skisserer at planer etter denne loven skal gå foran vedtak etter annet lovverk, dette innebærer en større grad av folkevalgt styring gjennom planer som i neste omgang gir føringer for andre aktørers planer eller vedtak.

### **Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram. (er også omfattet av delhøringen)**

Planlovutvalget forslår at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger. Ved utarbeidelse av kommuneplan, områdeplan (kommunedelplan) eller detaljplan (reguleringsplan) som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det utarbeides et **planprogram** som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal redegjøre for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslaget til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planprogrammet skal være en "plan for planleggingen".

### **Vurdering:**

Vi støtter forslag om at planer skal ha en **planbeskrivelse**. Det er forslagsstiller som skal ha ansvaret for å utarbeide planbeskrivelsen som en del av hva som må inngå i et komplett planmateriale. For private planforslag bør kommunen gis mulighet til å utarbeide retningslinjer for framstilling av planbeskrivelse. Flere kommuner kan vise til gode erfaringer med slike maler.

Vi støtter også forslag om **planprogram** for fylkesplaner, fylkesdelplaner og kommuneplaner samt områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger. Det er dog viktig at planprogrammets fokus skal være rettet mot prosess og være en prosessplan. Planprogrammet skal ikke være en kortversjon av kommende plan. Det er videre viktig å understreke at der planprogrammet redegjør for behovet for utredninger må slike utredninger være tilpasset planens omfang og være beslutningsrelevante. Videre forventes det at sektormyndigheter gjennom uttalelser til planprogrammet klart tar stilling til utredningsbehovet og ikke skal kunne komme tilbake i ettertid med krav om ytterligere utredninger.

For områdeplaner (kommunedelplaner) og detaljplaner (reguleringsplaner) bør annonsering og høring av planprogram kunne erstatte varsel om oppstart av planarbeid.

### **Til § 1-9 Konsekvensutredninger av planer med vesentlige virkninger.(er omfattet av delhøringen)**

For de samme plantyper som nevnt i § 1-8 skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjøring for planens konsekvenser (konsekvensutredning), herunder aktuelle alternativer. Dette skal også sendes på høring. Både planprogram og eventuelle behov for konsekvensutredninger som knyttes til planen i § 1-8 kan følge samme høringsprosess.

Kravet til konsekvensutredninger foreslås å gjelde ubetinget for fylkesdelplaner for arealbruk og arealdelen av kommuneplan, samt for områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger.

Ferdig konsekvensutredning må foreligge senest samtidig med det planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og følge planforslaget.

I planen må en uttrykkelig redegjøre for de viktige virkningene som er framkommet gjennom konsekvensutredningen, uttalelsene til dem, og hvordan planmyndigheten vurderer dem.

#### **Vurdering:**

Vi støtter forslaget om å innarbeide konsekvensutredninger i planbeskrivelsen og slik unngå dagens kompliserte parallellprosess med hhv behandling av KU og behandling av plan. Det er av avgjørende betydning at konsekvensvurdering av planer tolkes i betydning å redegjøre for virkninger av planen. Det må klargjøres at det er kommunen selv som avgjør hva som er beslutningsrelevante utredninger herunder om det skal utredes alternativer og omfanget av slike. Det bør nedfelles at det ikke er innsigelsesrett til planbeskrivelsen inkludert konsekvensvurderingen.

Utredningskravet kan utløse en ny "arena" for innsigelse, der sektor-myndigheter spiller inn krav om omfattende sektorutredninger, før beslutninger om plan kan fattes. Dette åpner for trusler om klage over saksbehandlingsfeil og kan sende planer ut på nye ørkenvandring.

Vi vil her vise til erfaringer fra innføring av KU-systemet der rigide og unødvendig omfattende utredningskrav truet legitimiteten i hele KU-systemet. Vi kan komme i en situasjon der de samlede krav fra sektormyndigheter om utredninger og alternativvurderinger,

gjør at kommunene ikke har kapasitet eller økonomi til å utrede og derfor velger å ikke lage områdeplaner, men overlate "problemet" til private detaljplaner. Vi ville se det som en fordel om begrepet "konsekvensutredninger" ble erstattet med "utrede virkningene av planen".

Kravet om konsekvensutredninger vil medføre behov for økt kapasitet og kompetanse i kommunene for å kunne håndtere utarbeidelse og behandling av konsekvensutredninger. Det må klargjøres hvem som har det økonomiske ansvaret for at utredningene blir utarbeidet f.eks i de tilfellene andre statlige etater eller private er initiativtaker til planen (jfr. større vegplaner som går som kommunedelplaner).

§ 1-9 presiserer at planvedtak med begrunnelse skal offentliggjøres. Det bør klargjøres at dette ikke innebærer at hele vedtaket med begrunnelse skal annonseres.

### **Til §1-11. Rettsvirkning av planer.**

Denne bestemmelsen er en vesentlig og viktig skjerping av dagens bestemmelser som innebærer at en vedtatt plan etter PBL skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet og vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Dette gjelder også for vedtak som treffes etter annet lovverk. Dette innebærer at sektorene også må forholde seg til planer etter PBL, og derfor også benytte denne loven til sin planlegging og i alle tilfeller delta i denne planleggingen. Et mindretall foreslår at dette ikke skal gjelde for konsesjonsbehandlinger etter energiloven.

#### **Vurdering:**

Det er meget viktig for et godt plansystem at det i § 1-11 fastsettes prinsippet om at vedtak etter andre lover (for eksempel konsesjonslover, jordlov, veglov med mer ) skal planer etter PBL (f.eks kommuneplaner) legges til for vedtaket. Dette er et framskritt for bedre samordning og et mer effektivt plansystem . Også forholdet til energilover må vurderes i plansammenheng, og mindretallets forslag kan ikke støttes.

### **Til §1-14. Innsigelse og mekling.**

Paragrafen fastlegger nærmere regler for andre myndigheters anledning til bruk av innsigelse mot planer. Bl.a. foreslås det at det ikke kan ”.. fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjort etter reglene her”.

I bestemmelsen heter det at i spørsmål av nasjonal og regional betydning eller andre områder som er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets område er det innsigelsesrett fra vedkommende fagmyndighet. Innsigelse skal begrunnes.

#### **Vurdering**

Det er svært uklart hva som er spørsmål av nasjonal eller regionale interesse, avklaring av dette legges til vedkommende myndighet. Det må derfor foretas en avgrensning av hva det kan inngås innsigelser på, og at begrunnelsen skal være begrunnet i konkrete forhold i hver enkelt sak, og ikke generelle vendinger. Bestemmelsen om at innsigelser skal begrunnes innebærer at det blir en større grad av konkret vurdering i hver enkelt sak.

Innstillingen har ikke foreslått hvem som skal være innsigelsesmyndighet. Det er to aktuelle alternativer:

- Meklingen kan legges til den regionale instans som ikke har innsigelse.

- Meklingsinstans er avhengig av konfliktens art. Er det en avveining mellom interesser er dette av politisk karakter og legges til fylkeskommunen, mens konflikter av formell art eller rettssikkerhetsspørsmål legges til fylkesmannen.

De fleste innsigelsessaker gjelder avveining mellom ulike interesser, og er således av politisk art, det vil derfor i de fleste tilfeller være mest aktuelt å legge denne funksjonen til fylkeskommunen.

Det foreligger et mindretallsforslag (fra bl.a KS sine representanter herunder tidl. Ordfører Lise Christoffersen) som innebærer at en fagmyndighet mister innsigelsesretten dersom den ikke har ønsket å delta i planprosessen. Dette gjelder tilfeller der instansen er varslet om prosessen, men ikke ønsker å delta. Det er særdeles viktig at berørte instanser deltar i planprosessene, dette er en del av det forpliktende planarbeidet mellom mange parter, og det er derfor viktig at det har følger å ikke ønske å delta i samhandlingen.

Mindretallet støttes i denne vurderingen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsrett.

Vi støtter forslaget til lovtekst og mener at paragrafen kan bidra til å stramme opp praksisen rundt innsigelser. Det er viktig å understreke at innsigelser bør være unntaket.

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

Det foreslås at Kongen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for planleggingen og for statens oppfølging av planleggingen. Det som har sviktet mest i den regional planleggingen etter dagens system er at staten ikke har fulgt opp fylkesplanleggingen. Dette blir derfor et svært viktig element i samhandlingen mellom nivåene, og for muligheten til å lykkes i samordning mellom nivåene og forpliktelsen for alle aktørene i planleggingen og muligheten for gjennomføring av planene.

Det må etableres arenaer for tidlig politisk samhandling og mulighet for avklaring av viktige politiske spørsmål mellom regionalt politisk nivå og nasjonalt politisk nivå. Det må ikke være slik at dette må vente til en behandlet fylkesplan sendes til regjeringen for godkjenning. Fylkesplanene og innspill og synspunkt fra lokalt og regionalt nivå må også ivaretas når Regjeringen skal utforme sin nasjonale politikk.

#### **Til del III Regional planlegging (kap 5 -7)**

Utvalget mener dagens system for *regional planlegging* - planleggingen over kommunegrenser - er for svakt og mangler tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. De foreslår å styrke dette systemet og samtidig gjøre det mer fleksibelt. Som den viktigste regionale utviklingsaktøren bør fylkeskommunen ha et hovedansvar også for regional planlegging i fylket. Forslagene gir fylkeskommunen et godt redskap til å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Men utvalgets forslag er robust i forhold til fremtidige endringer i styringsstrukturen på regionalt nivå. En regional planstrategi tidlig i hver valgperiode skal legge grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av fylkesplan, fylkesdelplaner for

bestemte sektorer eller geografiske områder, og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes, og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplan, gjennom statlig godkjenning. *Interkommunalt plansamarbeid* vil kunne være en god løsning i mange situasjoner, og utvalget foreslår et eget kapittel om dette i loven.

### **Vurderinger.**

Kommunen ser positivt på oppgraderingen av regional planlegging og målet om å gi fylkeskommune, stat, kommuner og private aktører mer likeverdige roller. Det regionale Norge er under omdanning og en ny lov må kunne håndtere ulike former for regional planlegging. Det er derfor positivt at det er valgmulighet mellom bruk av fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid for å løse regionale utfordringer. Begrepet fylkesdelplan burde erstattes med regionplan og at det åpnes for at regionplaner kan lages etter reglene for interkommunalt plansamarbeid.

### **Til §6.6 Fylkesdelplan for arealbruk.**

Det foreslås å innføre et nytt planverktøy, som gjør det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrensene for å varetta nasjonale og regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk. Utvalget vil understreke at hovedregelen fortsatt skal være at arealbruken fastsettes med bindende virkning gjennom de kommunale arealplanene. Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig arealstyring over kommunegrensene, og for øvrig når partene i den regionale planleggingen finner det ønskelig å bruke dette planverktøyet. Det nevnes for eksempel hovedlinjer i tettstedsutviklingen, infrastrukturkorridorer og grenser mellom utbyggings- og vernearealer. Det er ikke meningen at den skal detaljregulere arealbruken. Utvalget mener det ikke er grunnlag i dag for å legge myndigheten til å vedta fylkesdelplaner for arealbruk med rettsvirkning til fylkeskommunen alene. Dette må anses for å være en «overkommunal» funksjon, i og med at en slik plan kan ha et innhold som kommunen ikke er enig i og likevel blir bundet av. Utvalget mener derfor at slike planer bør godkjennes av staten

### **Vurdering:**

Plansystemet i Norge bygger på at kommunene har en form for "planmonopol" i forhold til arealplaner. Øvrige myndigheter har innsigelsesrett som kan sammenlignes med en vetorett. Dette sikrer at det ligger både helhetlige vurderinger ettersom kommunen har hånd om alle arealplanene og samordning gjennom innsigelsesinstituttet. Å gi mulighet regionalt nivå skal kunne gi bindende arealplaner rokker ved dette prinsippet og kan åpne for bindende arealplaner der ikke alle forhold er avveid. Vi frykter at dette kan bli et planform som skal sikre spesifikke særinteresser på bekostning av helhetsavveining. Samtidig erkjennes det at i en del spørsmål er både problemene og løsningene kommuneoverskridende. Her vil regionale planer kunne ha sin berettigelse.

Kommunen støtter at det åpnes for å en bindende regionale planer for arealbruk (§ 6-6) når disse er utarbeidet sammen med de berørte kommuner og begrenset til spørsmål som er av viktige nasjonale eller regionale karakter. Kommunene må ha innsigelsesrett til planforslagene og kommunen støtter at

slike planer skal godkjennes av staten. Primært skal slike planer innarbeides i kommuneplanene ved første rullering, for å sikre helhet og et entydig planverk i kommunene.

### **Til Kap. 7. Interkommunalt plansamarbeid.**

Hovedprinsippet må være at interkommunalt plansamarbeid baseres fullt ut på de ordinære planformene i plan- og bygningsloven, og at de formelle planvedtakene treffes av den enkelte kommune. Det må ikke etableres et eget «myndighetsnivå» mellom kommunenivået og fylkesnivået for interkommunalt plansamarbeid innenfor rammen av plan- og bygningsloven. De organer som opprettes for å gjennomføre det interkommunale plansamarbeidet, vil ha en myndighet som begrenser seg til å lede selve planprosessen

### **Vurdering.**

Det er positivt at det utarbeides et redskap for utarbeiding av interkommunale planer. Bestemmelsene om interkommunale planer er ikke forpliktende nok til at dette blir et redskap som er egnet for alle typer kommuneoverskridende planoppgaver. Erfaring tilsier at interkommunalt samarbeid er vanskelig, og det bør være bestemmelser som innebærer at dette samarbeidet kan bli mer forpliktende. Slik systemet er i dag – og som det ikke legges opp til endringer av - egner interkommunal plansamarbeid seg primært der kommunene er enige om felles løsninger, mens det blir fort problematisk dersom en eller flere kommuner ikke er enige eller ønsker å trekke seg ut av samarbeidet. Staten forpliktes dårlig i forhold til oppfølging av interkommunale planer.

### **Del IV Kommunal planlegging. Kap. 8.**

#### Til § 8-3 Kommunal planstrategi

Tidlig i hver valgperiode skal kommunestyret gå gjennom planstatus og vedta en strategi for kommunens planarbeid. Slik kan kommunestyret målrette og prioritere innsatsen ut fra kommunens behov og ressurser, og kan også velge å beholde gjeldende planer uten endringer.

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

### **Vurdering:**

Forslaget om kommunal planstrategi er et fornuftig forslag som kan sikre at politikerne tidlig i perioden kan få oversikt over de gjeldende planer og ta stilling til ytterligere planbehov herunder



oppheving/endring av eksisterende planer. For administrasjonen vil det gi større forutsigbarhet å få en klar "bestillingsliste" for kommende planarbeid.

### **Til § 9.2 Kommuneplans samfunnsdel**

Utvalget legger til grunn at plan- og bygningsloven fortsatt skal være den sentrale loven for langsiktig og sektorovergripende planlegging i kommunene. Denne planleggingen skal både være en planlegging for kommunens samlede utvikling, og for de enkelte sektorer og virksomhetsområder. Den skal være den felles arena for avveining av og prioritering mellom sektorer og interesser. Med kommuneplanens samfunnsdel menes en langsiktig planlegging med bred samfunnsmessig tilnærming, som konkretiserer de mål og visjoner politikerne har for utviklingen av samfunnet.

#### **Vurdering:**

Forslaget om kommuneplanens samfunnsdel bygger på dagens ordning og innebærer ingen stor forandring.

### **Til § 9-3 Langsiktig arealstrategi**

*Langsiktig arealstrategi som del av kommuneplanens samfunnsdel skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk og angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern. Det skal framkomme hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er varetatt.*

Hensikten er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Det er også ønskelig at kommunen tar stilling til hvilke områder en ønsker sikret en bestemt kvalitet eller bruk i et slikt tidsperspektiv, og hvilke områder der det bør settes inn spesielle virkemidler for å oppnå en ønsket utvikling.

Hvilke temaer kommunene tar opp i en slik langsiktig arealstrategi, kan variere. Det er nødvendig å vurdere kommunen i en regional sammenheng i forhold til de langsiktige fysiske konsekvensene av blant annet befolknings- og aldersutvikling, miljø- og næringsutvikling og boligpolitikk. Arealstrategien er ikke en del av kommuneplanens arealdel, og vil ikke ha rettslige konsekvenser. Den skal holdes på et overordnet og prinsipielt nivå, og det er tatt inn som et krav at det skal framkomme hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

#### **Vurdering:**

I dag er kommuneplanens arealdel både et strategisk dokument og et juridisk dokument der bl.a. detaljerte regler for byggesaksbehandling i utmark får en sentral plass. Forslaget om langsiktig arealstrategi knyttet til kommuneplanen vil kunne virke til at de sentrale strategiske valgene for arealutnyttelse ble klarere. Arealstrategien ville så være premissgivende for utarbeidelse av kommuneplanens arealdel.

### **Til § 9-5 til 9-11 Kommuneplanens arealdel:**

*Kommuneplanens arealdel* blir et vesentlig virkemiddel for å sikre gjennomføring av mål i kommuneplanens samfunnsdel. Arealdelen må forankres i denne og opprettholdes derfor som et sentralt planredskap. Men den gjøres mer fleksibel og styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Det åpnes for bedre muligheter til å gi *retningslinjer og bestemmelser* i forbindelse med planen, blant annet miljøkrav og funksjonskrav, om løsninger for teknisk infrastruktur, energiforsyning og transport, tiltak for å avverge vesentlig fare eller miljørisiko, og om særlige krav til saksbehandling. Dagens *LNF-område* opprettholdes som samlet kategori, men det åpnes for at kommunen i større grad enn i dag skal kunne gi bestemmelser om bygging og annen bruk og vern av arealene for å avveie de forskjellige interesser og hensyn. Reindrift tas uttrykkelig inn som nytt formål (dvs LRNF). Bestemmelser og retningslinjer skal komme til uttrykk i *hensynssoner* som kan gå på tvers av arealformål. Slike bestemmelser kan blant annet omhandle krav om område- eller detaljplan, miljøkvalitet og funksjonskrav, forbud mot eller påbud om teknisk infrastruktur, tiltak mot fare eller miljørisiko, offentlige formål, felles arealer og felles planlegging. En av intensjonene med hensynssonene er å få til bedre kobling mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer, som kan omfatte samme areal og derfor må ses i sammenheng.

Ved statlig godkjenning skal deler av arealdelen kunne gis en særlig bindingstid.

### **Vurdering:**

Utvalgets forslag om gjennomgående arealformål i § 9-7 er en klar forenkling. Utvalget har valgt å holde arealkategorien landbruk – natur og friluftsliv samlet og inkludert reindrift. Kommunen ønsket en større mulighet til å regulere i de s.k. LNF-områdene også for eksempel til fordel for friluftslivet i forhold til skogbruk. Ettersom det er åpnet for å kunne detaljere arealbruken i LNRNF områder ved bruk av hensynssoner, restiksjonsoner og bestemmelser finner vi at forslaget kan aksepteres. For kommuner uten reindrift, må arealkategorien fortsatt kunne benevnes LNF-område. Dette begynner å bli et innarbeidet begrep.

Kommunen støtter den utvidede mulighet for også å sette miljø og funksjonskrav gjennom arealplanbestemmelsene. Videre støtte forslaget om arealbrukskategori for omforming og fornyelse i byer, men det etterlyses mer offensive virkemidler for å få dette til i nødvendig grad. Muligheten til å gi retningslinjer dvs politisk instruks for kommunens egen behandling må klargjøres bedre.

### **Til kap 11 Områdeplan:**

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

### **Vurderinger:**

Forslaget om områdeplan er godt og i tråd med hva Drammen kommune spilte inn til planlovutvalget ved første delutredning i 2001. Planformen krever at kommunen kan få prioritert å lage områdeplaner slik at disse gir rammer for detaljplaner. Erfaringer er at mange kommuner kun har kapasitet til å behandle innkomne reguleringsplaner og ikke får tid til å lage de overordede planene. Dette er en ond sirkel som kan ramme hele ideen i plansystemet.

Pga at områdeplanene får langt på veg samme rettsvirkning som reguleringsplaner, legges det opp til i meget omfattende behandlingsregler. Bl.a. skal alle grunneiere, festere, naboer om mulig tilskrives både ved oppstart, ved høring av planprogram (kan slås sammen), ved høring og etter vedtak (jfr. klageadgang). For eksempel sentrumsplanen for Drammen vil dette medføre brev til ca 3-5000 personer. Dette vil gjøre planleggingen meget ressurskrevende og kan medvirke til at kommuner nøler med å gå i gang med områdeplaner. Lovforslaget bør åpne for en gradering av høringsprosessene ut fra hvor detaljert en områdeplan vil gripe inn i den enkeltes rettstilstand.

Det er bra at loven foreslår et krav om at områdeplaner skal lages av fagkyndige. Hva dette innebærer må konkretiseres gjennom forskrift.

I § 11-5 åpnes det for å gi bestemmelser om langt flere forhold enn i dag herunder funksjonskrav, utformingskrav og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, videre antall boliger i et område, størrelse på leiligheter og bestemmelser som sikrer verneverdier i bygninger. Videre vil dagens parkeringsbestemmelser kunne tas inn i bestemmelsene til områdeplanen og det kan gis grenseverdier for tillatt forurensing bl.a støy. Det er en klar fordel at kommunen gis mulighet til å gi nærmere bestemmelser innen disse områdene.

Kommunen støtter hovedtrekkene for kommunal planlegging (kap.8) herunder kommunal planstrategi (§8-3) som er en meget godt forslag og langsiktig arealstrategi (§9-3). I § 9-4 burde det ha vært fastlagt at økonomiplanen etter kommuneloven § 44 skal (ikke kan) inngå som en del av kommuneplanens handlingsdel helt eller delvis.

Videre støttes flertallets lovforslagene til kommuneplanens arealdel herunder arealformål (§ 9-7), hensynsoner (§ 9-8), retningslinjer og bestemmelser (§ 9-9). For planprogram etter § 10-2 må kommunene gis mulighet til å forenkle prosessene rundt planprogram slik at bl.a. annonsering av oppstart av planarbeid og annonsering av planprogram kan slås sammen.

Det er positivt at reglene for områdeplan er harmonisert til kommuneplanens arealdel og til detaljplan. Det etterlyses derfor hvorfor ikke muligheten til å gi retningslinjer er innarbeidet i § 11.5 jfr § 9-9.

### **Til kap 12 Detaljplan**

Dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner erstattes av *detaljplaner*. Detaljplan skal utarbeides for områder som i arealdelen er lagt ut til areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel med krav

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

Innebærer detaljplanen vesentlige avvik fra overordnet plan, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplan foretas nødvendige endringer av den overordnede planen dvs at behandling av detaljplanen må avvete til kommuneplanens arealdel eller områdeplan er endret. Dersom det ikke foreligger områdeplan og slik plan er forutsatt i kommuneplanen, må en detaljplan omdefineres til områdeplan og behandles deretter hvis kommunen ønsker en slik områdeplanprosess.

### **Vurderinger:**

Det er bra at detaljplan knyttes opp til byggesaken og følger prosjektet og gis en varighet på 5 år. Altfor mange reguleringsplaner er "skreddersydd" til et prosjekt som ikke er gjennomført, men planen blir ikke opphevet og ligger i dvale og kan plutselig aktiviseres igjen jfr. reguleringsplan for motorveibrua fra 1975 som i 2003 ga grunnlag for byggesaksbehandling av ny bro. Videre er det bra at lovforslaget gir mulighet til å foreta administrativ behandling av mindre detaljplaner som er i tråd med områdeplan .

Opplegget rundt detaljplan fordrer at det er utarbeidet områdeplaner eller at kommuneplanens arealdel har regler som gir grunnlag for å kunne utarbeide detaljplaner og at det er samsvar mellom detaljplan og overordnet plan. Dette kan gi et noe stivt plansystem hvor behandling av detaljplaner raskt kan bli en flaskehals pga at det mangler områdeplaner eller at det er krav om endring av disse jfr. tidligere vurderinger om omfanget av områdeplanprosesser. Planlovutvalget har vektlagt at planer som er i tråd med overordnede planer , skal sikres en rask saksbehandlingsprosess, mens planer som fraviker vil kreve mer omfattende prosesser. Systemet fordrer at kommunene har gode oversiktsplaner og god planleggingskapasitet , noe som i dag ikke er tilfelle.

All erfaring tilsier at vi vil ha mange tilfeller der det foreslås større utbyggingstiltak med krav om detaljplan der det enten ikke foreligger egnede overordnede planverk eller at tiltaket er i strid med slike planer. Videre er ofte behov for å sikre rask planavklaring av slike tiltak. Hvis prosessene rundt behandling blir for omfattende og tidkrevende vil det ofte åpne for omfattende bruk av dispensasjonen og/eller frafall av krav om planer. Slik kan krav om et omfattende og rigid plansystem gi som resultat at det ikke planlegges. Det er derfor viktig at det åpnes fleksible løsninger . Det bør derfor avklares hva som er vesentlige avvik fra overordnede planer. Videre at ved slike vesentlige avvik i forhold til områdeplan, er det kun de forholdet som gjelder avviket (for eksempel byggehøyden) som skal underlegges ny offentlig høring og ikke hele planen. Videre må kommunen ha anledning til å behandle detaljplaner også der det ikke foreligger arealdel av kommuneplanen eller områdeplan. Ved slik behandling kan kommunen sette krav til at detaljplanen skal utrede forhold utover planområde som områdeplanen normalt skulle omhandle og som er relevant for prosjektet. Vi er ellers redd for at vi vil få et system der det defacto må åpnes for mange privat utarbeidede områdeplaner som kun dekker en tomt eller mindre område (som naturlig vil være detaljplanområde) og som ikke står i forhold til siktemålet med områdeplanformen

## **Til Del V. Særlige planleggingsoppgaver §§ 13 til 17.**

Det foreslås *egne kapitler om enkelte viktige planleggingsoppgaver* som stiller særlige krav til samordning over administrative grenser og mellom forvaltningsnivåene, og hvor statlige og regionale myndigheter vil ha viktige roller: *samordnet areal- og transportplanlegging* som vil gi et felles plansystem for veier, jernbaner, flyplasser og havner, der arealbruk må sees i sammenheng med målet om redusert transportbehov og gode og miljøvennlige transportløsninger, *kystzoneplanlegging*, *samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder*. Med samtykke av kommunale og regionale planmyndigheter kan de aktuelle statlige og regionale myndigheter starte arbeid med slike planoppgaver og helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i fylkeskommunen og kommune har med å lede og organisere planarbeidet. For øvrig gjelder lovens vanlige regler for disse planoppgavene

### **Vurdering.**

Kommunen ser at de foreslått områder stiller store krav til samordning, men stiller seg noe undrende til behovet for egen lovparagrafer om dette.

## **Til kap 18 utbyggingsavtaler.**

Utvalget foreslår egne regler for utbyggingsavtaler . De understreke 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. Kapitlet bygger på at betingelser om ytelser fra utbygger enten kan settes ensidig som et vilkår i planvedtak eller tillatelse, eller kan avtales mellom kommunen som planmyndighet og utbyggeren, det vil si tiltakshaveren. Ut fra den politiske diskusjonen - og avklaring gjennom Stortingets drøfting - av hva som bør være rammene for utbyggingsavtaler, legger utvalget til grunn at rammene for ensidige vilkår og for avtaler bør være de samme, og at de bør være relativt stramme.

§ 18- 1 sier:

*”Innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser, kan kommunen i forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter denne lov gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 1-9.*

*Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.”*

Det foreslås omfattende regler for offentlighet rundt avtaleprosessen bl.a at det skal kunngjøres når forhandlinger om utbyggingsavtale starter og at avtalen skal gjøres offentlig minst 4 uke før den legges fram til godkjenning i kommunen.

### **Vurdering:**

Utvalget viser til at det er et politisk ønske fra Stortinget om å gi klarere regler for bruk av utbyggingsavtaler. Lovforslaget begrenser muligheten til å inngå utbyggingsavtaler om for eksempel barnehager, skoler og annen samfunnsinfrastruktur.

I utgangspunktet ser ikke kommunen at det er behov for egen lovregulering av forhold som vanligvis omfattes av den fri avtaleretten. Vi finner at det er gjennom arealplanen at kommunen skal stille opp og grunnlegge de rekkefølgekrav som er aktuelle, dvs hva som må være på plass av infrastruktur før et område kan bebygges. Utbyggingsavtalene skal ta utgangspunkt i disse og dreie seg om gjennomføringen av utbyggingen. Det synes heller ikke være behov for egne regler om offentlighet for avtaler som ikke endrer vedtatte reguleringsplaner, men kun regulerer gjennomføringen av dem. Krav om egne høringsprosesser rundt utbyggingsavtaler vil legge et ekstra høringsledd til de fleste planer og vil ikke være effektiviserende for planleggingen. Prosessreguleringene stiller også spørsmål til stegene vedrørende klageadgang mht vedtak av utbyggingsavtale, hvordan medvirkningsprosessen skal håndteres, skal for eksempel beboergrupper delta i kommunens forhandlinger med utbyggere?

Etter at planlovforslaget ble lagt fram i mai, har også bygningslovutvalget kommet med sin første delutredning der de også har omtalt utbyggingsavtaler. Det foreligger derfor pr. dato 2 forskjellige forslag til lovregulering av utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalget åpner noe mer for at alle krav som kommunen har stilt som rekkefølgebestemmelser i planer kan omhandles i utbyggingsavtaler dvs også krav om sosial infrastruktur og – hvis planlovforslaget blir vedtatt – også krav til sosial boligprofil. Bygningslovutvalget forslår at krav til høring knyttes bl.a. opp til om det er avtalt ytterligere krav enn det som er bestemt i planen. Er så tilfelle må forslag til avtale ut på høring.

Ettersom det er fremmet flere forslag til regler om utbyggingsavtaler vil kommunen anbefale at forholdet til utbyggingsavtaler behandles sammen med bygningslovutvalgets endelige innstilling. De forslag som pr i dag foreligger synes etter kommunens mening, ikke å gi den nødvendige fleksibilitet og grunnlag for effektiv plan og byggesaksbehandling.

### **Vedlegg:**