

NOU 2003:14

Forslag til høringsuttalelse fra Lunner kommune

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 '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?

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

Godt innarbeidede plannavn bør beholdes. Det bør derfor vurderes nærmere om 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 denne

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 vinn-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

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. Lunner kommune vil gå inn for at bruken av utbyggingsavtaler lovreguleres, men at beholder en fleksibel ordning slik det er anbefalt fra det såkalte Bygningslovutvalget, som har behandlet spørsmålet meget grundig.

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.

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 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.

Når det gjelder en avklaring av landbrukets stilling i LNF-områder, skal dette i prinsippet avgjøres av kommunen gjennom bestemmelser til kommuneplanen. Det er positivt at det her åpnes for en lokal tilpasning, men dette kan gå på bekostning av kravet til likebehandling. Forslaget åpner for en uheldig forskjellsbehandling og konkurransevridning, for eksempel dersom et gardsbruk i en kommune får sette opp husvære til bruk ved utleie av jaktrettigheter, mens nabobruket i en tilgrensende kommune ikke får slik tillatelse. Dette er også et punkt som sektormyndighetene sannsynligvis vil kunne ha sterke innsigelser til ved behandling av kommuneplanen. Det er derfor behov for en bedre avklaring av landbrukets stilling i LNF-områder, og samordning mellom statlig landbrukspolitikk og miljøvernpolitikk på departementsnivå.

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 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 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.

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. Om forslaget til bestemmelsen om "fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning" vil fungere som et statlig virkemiddel for å fremme nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen og/eller om det vil fungere som et positivt virkemiddel for fylkeskommunen som regional utviklingsaktør er imidlertid uklart.

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 tvangsmidler overfor enkeltkommuner som forhindrer samarbeid om løsninger som gir en gevinst for regionen som helhet. 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 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.

DOKUMENT I SAKEN:**Vedlagt til behandelende organ:**

Ingen

Øvrige dokument:

NOU 2003:14 – Planlovutvalgets innstilling.

To forslag til høringsuttalelser.

Særutskrift av saken med saksframlegg sendes til:

Miljøverndepartementet

Oppland fylkeskommune

Fylkesmannen

Arealforvaltning

Rett utskrift av møtebok.

Roa,

Utvalgssekretær