

Rådmannens innstilling:

1. Sarpsborg kommune slutter seg til hovedtrekkene i endringene, men med følgende presiseringer:
 - 1.1. Sarpsborg kommune støtter forslaget til formål og virkeområde og vil særlig fremheve viktigheten av de verdier og retningslinjer som er foreslått i § 1-4.
 - 1.2. Utvalgets synspunkter er i hovedtrekk i samsvar med bystyrets uttalelse av 21.06.2001, der behovet for å klargjøre og systematisere dagens medvirkningsbestemmelser i plan- og bygningsloven ble understreket.
 - 1.3. Det er viktig at planprogrammets fokus skal være rettet mot prosess og være en prosessplan. 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, slik at de ikke kan komme tilbake i ettertid med krav om ytterligere utredninger (se også kommentar i pkt. 1.5).
 - 1.4. Sarpsborg kommune støtter forslaget om å innarbeide konsekvensutredninger i planbeskrivelsen og slik unngå dagens kompliserte parallellprosess med hhv. behandling av konsekvensutredninger og behandling av plan. 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, inklusive konsekvensutredningen.
 - 1.5. Det må foretas en avgrensning av hva det kan inngås innsigelser på, og at innsigelsen skal være begrunnet i konkrete forhold i hver enkelt sak og ikke i generelle vendinger. Planlovutvalgets mindretalls-forslag støttes: ”Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.”
 - 1.6. Skal kommunene kunne ivareta nasjonale mål gjennom planleggingen, må staten samordne og klargjøre sine mangeartede og ofte sprikende signaler til kommunesektoren.
 - 1.7. Regional planstrategi er et godt grep. Det er en samtidighet i arbeidet med planstrategi på regionalt og kommunalt nivå, noe som kan bidra både til bedre sammenheng mellom kommunale og regionale strategier og til at deler av arbeidet kan gjøres i fellesskap.
 - 1.8. Sarpsborg kommune ser det som et framskritt at lovverket styrker systemet for regional planlegging, særlig gjelder dette de nye reglene om interkommunalt samarbeid. Imidlertid understreker Sarpsborg kommune at kommunene må gis frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for sin deltakelse i det regionale planarbeidet. Sarpsborg kommune vil videre understreke at hovedregelen fortsatt skal være at arealbruken fastsettes med bindende virkning gjennom de kommunale arealplanene.
 - 1.9. Bestemmelsen om kommunal planstrategi er smidig og praktisk. Den pålegger alle kommuner å ta en overordnet og strategisk plandrøfting én gang i valgperioden, men de kommunene som har en kommuneplan trenger nødvendigvis ikke å sette i gang et omfattende arbeid med å revidere denne.
 - 1.10. Plan- og bygningsloven tydeliggjøres som et redskap for tverrfaglig planlegging i kommunene. Det er viktig at plan- og bygningslovens planbestemmelser fokuserer både på kommunens oppgaver som samfunnsutvikler og som tjenesteproducent og forvaltningsorgan, og at plansystemet blir felles og enhetlig. En langsiktig retningsgivende arealstrategi kan være et nyttig virkemiddel, for å illustrere kommuneplanens strategiske mål når det gjelder utbyggingsretning, verneområder, infrastruktur m.m.

- 1.11. Det er positivt at arealdelen opprettholdes som et sentralt planredskap, og styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Det generelle inntrykket av det nye planforslaget er at det er en opprydding i begreper, for eksempel ved å bruke gjennomgående arealformål for de ulike arealplantypene, men at det ikke er vesentlige endringer i plansystemet for kommuneplanens arealdel. Den foreslåtte endringen hvor det gis muligheter for lengre oppbinding av bestemte arealformål, kan være et nyttig virkemiddel for å sikre langsiktighet i planleggingen. Det er imidlertid viktig å avklare hvilke forhold som skal legges til grunn for å kunne oppheve et slikt vedtak om lengre binding.

Sarpsborg kommune er usikker på om plantypen ”områdeplan” vil komme til anvendelse, pga. den omfattende behandlingsprosessen det legges opp til.

Utvalget foreslår å knytte behandling av detaljplan opp til behandling av rammetillatelse, noe som er i tråd med Sarpsborg kommunes innspill til den første delutredningen. Å knytte en igangsettingsfrist til detaljplanen på 5 år er også et positivt bidrag til effektivisering av plansystemet.

- 1.12. Sarpsborg kommune oppfatter de nye kapitlene i loven (13, 14, 15 og 16) kun som en synliggjøring av viktige planleggingsoppgaver. De regionale og kommunale arealplanformene i plan- og bygningsloven skal fortsatt benyttes.
- 1.13. Det er nyttig med en formalisering av reglene for utbyggingsavtaler gjennom plan-og bygningsloven, men det er uheldig at den frie avtaleretten avgrenses til kun å gjelde teknisk infrastruktur. Særlig er det uheldig for boligutviklingen i vekstkommunene, at finansiering av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler ikke lenger vil være tillatt.

2. Vedlegg 3, som er en utdyping av merknadene til lovforslaget, legges ved bystyrets vedtak og begge oversendes Miljøverndepartementet som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse.

Gjennomgang av de viktigste lovforslagene med Sarpsborg kommunes kommentarer

Generelle bestemmelser

Til § 1-1 Formålsparagraf og § 1-4 Om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven:

Formålsparagrafen i lovens § 1-1 skal gi en innføring og oversikt over lovens formål. En nyskaping er at utvalget foreslår en ny § 1-4 om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven, som blant annet omfatter at planlegging skal fremme bærekraftig utvikling, at planlegging skal være demokratisk og styres av folkevalgte organer, at planlegging skal fremme helhet, at planlegging skal være målrettet, forpliktende og forutsigbar.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Rådmannen støtter forslaget til formål og virkeområde og vil særlig fremheve viktigheten av de verdier og retningslinjer som er foreslått i § 1-4. Videre er det positivt at bærekraftig utvikling blir inntatt både i kommunelovens og plan- og bygningslovens formålsparagraf. Sarpsborg kommune er tilfreds med planlovutvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer.

Til § 1-7 Medvirkning

Allerede i formålsparagrafen (§1-1) sies det at loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på bl.a. åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. I § 1-4 om verdier m.m. heter det bl.a. at alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse.

Disse bestemmelsene følges opp ved en egen paragraf (§ 1-7) om medvirkning og høring.

Planprogrammet (se § 1-8 nedenfor) skal gjøre rede for bl.a. opplegget for medvirkning i forbindelse med planarbeidet. Videre er det i kap. 10 gitt bestemmelser om behandling av kommuneplanen, som også gjelder ved behandling av områdeplan og detaljplan. Her sies det bl.a. at frist for å gi uttalelse ikke skal være kortere enn 6 uker.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Utvalgets synspunkter er i hovedtrekk i samsvar med bystyrets uttalelse av 21.06.2001. Sarpsborg kommune understreket behovet for å klargjøre og systematisere bedre dagens medvirkningsbestemmelser i plan- og bygningsloven, også sett i sammenheng med medvirkningsbestemmelsene i kommuneloven om utarbeidelse av økonomiplan. Dette behovet er godt ivaretatt i det nye lovforslaget.

Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Planlovutvalget foreslår at det blir stilt krav om at det ved utarbeidelse av kommuneplan, områdeplan og detaljplan, som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og

samfunn, skal 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 utredningen. Forslaget til planprogram skal sendes til høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planprogrammet skal være en "plan for planarbeidet". Videre inneholder lovforslaget en generell regel om at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Sarpsborg kommune støtter forslaget om planprogram for fylkesplaner, fylkesdelplaner og kommuneplaner, samt for områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger. Sarpsborg kommune gjennomførte et lignende opplegg for forrige kommuneplanprosess ved at et "Startdokument" ble utarbeidet ved oppstarten av planprosessen. Dokumentet beskrev hensikten med planprosessen og hvilken medvirkningsprosess og behandlingsmetode som ble foreslått for planarbeidet. Sarpsborg kommune har dessuten i 2003 fastsatt administrative rutiner for kommunal planlegging som setter krav til oppbygging, medvirkning m.m.

Det er 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, slik at de ikke kan komme tilbake i ettertid med krav om ytterligere utredninger (se også kommentar til § 1-14 om innsigelse og meglings).

Sarpsborg kommune støtter også forslaget om at planer skal ha en planbeskrivelse. Dette er allerede innført som et krav til både reguleringsplaner og kommuneplaner i Sarpsborg kommune. Det er forslagsstiller som skal ha ansvaret for å utarbeide planbeskrivelsen. For private planforslag bør kommune fortsatt ha mulighet til å utarbeide retningslinjer for framstillingen av bl.a. planbeskrivelsen. Dette har Sarpsborg kommune gode erfaringer med.

Til § 1-9 Konsekvensutredninger av planer med vesentlige virkninger

Denne paragrafen henger sammen med forrige paragraf (1-8). For de samme plantyper som nevnt i §1-8 skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser (konsekvensutredning) herunder aktuelle alternativer. Kravet til konsekvensutredninger foreslås å gjelde ubetinget for fylkesdelplaner for arealbruk og kommuneplanens arealdel, 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: Det vil si at konsekvensutredningen inngår som en del av den planbeskrivelsen som følger planforslaget. I planen skal det redegjøres for de viktige virkningene av planen, som er framkommet av konsekvensutredningen, og hvordan planmyndigheten vurderer og tar hensyn til disse virkningene.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Sarpsborg kommune støtter forslaget om å innarbeide konsekvensutredninger i planbeskrivelsen og slik unngå dagens kompliserte parallellprosess med hhv. behandling av konsekvensutredninger og behandling av plan. Det er imidlertid av avgjørende betydning at konsekvensutredning av planer tolkes i betydning "å redegjøre for virkninger av planer". 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 inklusive konsekvensutredningen.

Utredningskravet kan utløse en ny "arena" for innsigelse, der sektormyndighetene spiller inn krav om omfattende sektorutredninger før vedtak om plan kan fattes. Sarpsborg kommune viser til innføringen av konsekvensutredning-systemet, der rigide og unødvendig omfattende utredningskrav truer legitimiteten i systemet. Kommunene kan komme i en situasjon der de samlede krav fra sektormyndighetene om utredninger og alternativvurderinger, gjør at kommunene ikke har kapasitet eller økonomi til å utrede. Kommunene kan i så fall velge å ikke lage områdeplan, men heller "overlate problemet" til private detaljplaner.

Kravet om konsekvensutredninger vil medføre behov for økt kapasitet og bredere 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 § 1-14 Innsigelse og meglings

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.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Det er svært uklart hva som er spørsmål av nasjonal eller regional 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 i generelle vendinger. Bestemmelsen om at innsigelser skal begrunnes, innebærer at det blir en større grad av konkret vurdering i hver enkelt sak.

Staten har gitt signaler om at det er ønskelig å gi større frihet til kommunene. Dette innebærer at det lokale folkestyret må gis større innflytelse på å definere hva som er regionale interesser. For at dette skal fungere, må det gis større fullmakter fra nasjonalt/statlig nivå til regionalt/lokalt nivå enn det er i dag. Forslaget anbefales støttet da det er viktig for kommunene å ha en forutsigbarhet i arealpolitikken. Forslaget vil også føre til effektivisering av detaljplanleggingen særlig ved at man unngår omkamper.

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 konflikten art. Er det en avveining mellom interesser er dette av politisk karakter og legges til fylkeskommunen, mens konflikter av formell art eller rettsikkerhetsspørsmål legges til fylkesmannen.

De fleste innsigelsesaker 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), 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 deltar. 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 delta i samhandlingen.

Sarpsborg kommune støtter mindretallet i denne vurderingen; det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikt underveis og samtidig ha innsigelsesrett. Mindretallets forslag til lovtekst støttes: "Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse." Paragrafen kan bidra til å stramme opp praksisen rundt innsigelser. Det er viktig å understreke at innsigelser bør være unntaket. Sarpsborg kommune har dessverre den oppfatning at innsigelsespraksis varierer fra fylke til fylke og at det er et problem at innsigelser er for dårlig begrunnet.

Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging.

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.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Skal kommunene kunne ivareta nasjonale mål gjennom planleggingen (se lovforslagets § 8-1) må staten samordne og klargjøre sine mangeartede og ofte sprikende signaler til kommunesektoren. Denne samordningen har hittil vært mangelfull. Ved at kravet til staten om å utarbeide en samordnet nasjonal politikk for kommunal planlegging blir lovfestet, er det håp om at staten blir bedre på å samordne sine styringssignaler. Det er også positivt at statens samordning ses i sammenheng med utarbeidelsen av kommunal planstrategi hvert 4. år.

Selv om lovforslaget setter krav om utarbeidelse av samordnet nasjonal politikk hvert 4. år, understreker Sarpsborg kommune at kommunene har behov for årlige presentasjoner av samordningen, om enn i andre former, bl.a. gjennom statlige planretningslinjer etter lovens § 4-2.

Det må videre 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.

Regional planlegging

Til § 5-3. Regional planstrategi og kap. 6 Planlegging på fylkesnivå

Fylkeskommunen skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som er berørt av planarbeidet.

I lovforslaget er det også foreslått langt mer konkrete og detaljerte regler om regional planlegging enn de som finnes i dagens lov. Denne planleggingen skal omfatte i nødvendig utstrekning fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram, samt interkommunalt plansamarbeid. Det er også grunn til å merke seg den nye bør- bestemmelsen i § 2-5 om at det i hvert fylke bør være et regionalt planforum for bl.a. samordning av regionale og kommunale planer.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Planstrategien er et godt grep. Det er en samtidighet i arbeidet med planstrategi på regionalt og kommunalt nivå, slik at kommunene utarbeider sin planstrategi samtidig med fylkeskommunen, som grunnlag for den videre planleggingen i kommunestyre-/fylkestingsperioden. Dette kan bidra både til bedre sammenheng mellom kommunale og regionale strategier og til at deler av arbeidet kan gjøres i fellesskap. For at dette skal fungere godt nok, må det regionale statlige nivå imidlertid ha nødvendige fullmakter til å delta i utvikling av regionale planstrategier. Den regionale stats organisering, som etter hvert er ulik i de ulike regionene vanskeliggjør den nødvendige samhandlingen i hvert enkelt fylke.

Utvalgets synspunkter er i hovedtrekk i samsvar med bystyrets uttalelse av 21.06.2001. Her pekte bystyret på erfaringene fra Østfold, som tilsier at kommunene må trekkes langt mer aktivt og forpliktende inn i fylkesplanleggingen

Den regionale planleggingen vil berøre kommunene i mange forskjellige sammenhenger. Særlig trekkes fram:

- Ved utarbeidelse av fylkesplan skal fylkeskommunen samarbeide med kommunene
- At fylkesplan og fylkesdelplan skal legges til grunn for kommunal planlegging og virksomhet
- At fylkesdelplan bør utarbeides for oppgaver som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område
- At regionalt handlingsprogram også kan omfatte gjennomføring av interkommunale og kommunale planer som ivaretar regionale oppgaver

Sarpsborg kommune understreker imidlertid at kommunene må gis stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for sin deltakelse i det regionale planarbeidet.

Til § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk.

Det foreslås å innføre et nytt planverktøy, som gjør det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrenser for å ivareta 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.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Det kan være nyttig med et redskap for helhetlig arealstyring over kommunegrensene. Eksempel på det er Areal- og transportplan for Nedre Glomma, samt behovet for en felles planlegging for opprydding og transformasjon langs Glommas bredder. Sarpsborg kommune vil imidlertid understreke at hovedregelen fortsatt skal være at arealbruken fastsettes med bindende virkning gjennom de kommunale arealplanene.

Interkommunalt plansamarbeid

Til §§ 7-1 t.o.m. 7-7 Interkommunalt samarbeid

Dagens plan- og bygningslov inneholder kun en kort bestemmelse om at departementet kan gi nærmere bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Hovedprinsippet i lovforslaget er at interkommunalt plansamarbeid baseres på de ordinære planformene i plan- og bygningsloven, og at de formelle planvedtakene treffes av den enkelte kommune. De organer som opprettes for å gjennomføre det interkommunale plansamarbeidet, vil ha en myndighet som begrenser seg til å lede selve planprosessen. Fylkeskommunen og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid, når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går utover den enkelte kommune.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Det er positivt at reglene for interkommunalt samarbeid formaliseres. Rådmannen understreker imidlertid at kommunene må gis frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for sin deltakelse i regionalt og interkommunalt samarbeid.

Kommunal planlegging

Til § 8-3 Kommunal planstrategi

Lovforslagets § 8-3 (kommunal planstrategi) legger opp til at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi, og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Ved behandlingen avgjør kommunestyret om

gjeldende kommuneplan eller deler av den skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer.

Kommunal planstrategi er ikke en del av selve kommuneplanprosessen, men skal danne grunnlag for vedtak om gjeldende kommuneplan fortsatt skal gjelde uten endringer, eller om den skal revideres helt eller delvis.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Lovforslaget går lenger enn forslaget fra utvalget i 2001 (første delutredning) som innebar at kommuner og fylkeskommuner tidlig i hver valgperiode utarbeider en oversikt over plan- og endringsbehov, og fastlegger et program for planarbeidet.

Lovforslaget innebærer at det man nå kaller "kommunal planstrategi" får en sentral plass i arbeidet med kommuneplanen. Den kommunale planstrategien blir en "skal-prosess" og et "skal-dokument" i hver valgperiode, mens kommunestyret kan velge om gjeldende kommuneplan, kommunedelplaner, områdeplaner m.m. skal revideres eller ikke. Etter Sarpsborg kommunes mening er dette en smidig og praktisk lovbestemmelse. Den pålegger alle kommuner til å ta en overordnet og strategisk plandrøfting én gang i valgperioden, men de kommunene som har en kommuneplan trenger nødvendigvis ikke å sette i gang et omfattende arbeid med å revidere denne.

Til § 9-1 og § 9-2 Kommuneplanens samfunnsdel

I kapittel 9 om kommuneplanen legges det fram et lovforslag som er langt mer konkret og systematisk enn bestemmelsene i dagens plan- og bygningslov, og som inneholder en rekke nye elementer. Spesielt er det grunn til å peke på den brede samfunnsmessige tilnærmingen.

I denne forbindelse trekkes særlig fram:

- Kommuneplan er en plan både for:
 - samfunnsutvikling og oppgaveløsning i kommunen,
 - forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen,
 - kommunens virksomhet, og
 - fylkeskommunal og statlig virksomhet i kommunen.
- Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte temaer eller virksomhetsområder.
- Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper.
- Kommuneplanen skal gi retningslinjer for hvordan mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

De mange konkrete bestemmelsene er ikke utformet som et absolutt krav, men som en anbefalt normalmodell.

Man bør også merke seg bestemmelsene i lovforslagets §10-4 om vedtak av kommuneplan. Av saksframlegget skal det framgå hvordan konsekvensene av planen, og innkomne uttalelser til planforslaget, har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Dette setter strengere krav enn dagens lov, men store deler av disse kravene blir oppfylt i dagens plansaksbehandling i Sarpsborg.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Utvalgets synspunkter er i hovedtrekk i samsvar med bystyrets uttalelse av 21.06.2001. Det er grunnleggende viktig at plan- og bygningslovens planbestemmelser fokuserer både på kommunens oppgaver som samfunnsutvikler og som tjenesteprodusent og forvaltningsorgan, og at plansystemet blir felles og enhetlig. Bystyret framholdt at loven må forbedres som et redskap for helhetlig og tverrsektoriell /tverrfaglig planlegging i kommunene. Gode resultater avhenger ikke minst av god planlegging. God planlegging forutsetter at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng. Sarpsborg kommune slutter seg derfor til lovforslaget.

Når det gjelder samfunnsdelen peker Sarpsborg kommune spesielt på forslaget om at *"kommuneplanen bør i alminnelighet omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen"*. Kommunen oppfatter dette forslaget som for vidtfavnende. I stedet burde loven legge opp til at kommuneplanen ihvertfall bør omfatte prioriterte mål og oppgaver i kommunen. Det er gjennom målretting og prioritering at resultater oppnås. Det vises også til at følgende setning i § 6-2 om fylkesplanens innhold med fordel kan benyttes også for kommuneplanen: *"En fylkesplan bør inneholde prioriterte innsatsområder med mål og retningslinjer"*

Til § 9-3 Langsiktig arealstrategi

En langsiktig arealstrategi som del av kommuneplanens samfunnsdel skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling 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 ivaretatt. Hensikten er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Arealstrategien er ikke en del av kommuneplanens arealdel og vil ikke være juridisk bindende.

Sarpsborg kommunes kommentar:

En langsiktig retningsgivende arealstrategi kan være et nyttig virkemiddel for å illustrere kommuneplanens strategiske mål når det gjelder utbyggingsretning, verneområder, infrastruktur m.m. Forslaget oppfattes som en formalisering av arbeid som kommunen allerede gjør når det er behov for det. Arealstrategien skal holdes på et overordnet og prinsipielt nivå. Det vil variere hvilke tema som vises i den langsiktige arealstrategien, avhengig av hvilke tema som er fokusert i kommuneplanens mål- og strategidel. Arealstrategien er ikke juridisk bindende, men dersom den skal ha noen funksjon, er det viktig at den oppfattes som politisk bindende.

Til § 9-4 Kommuneplanens handlingsdel

Den nye bestemmelsen i lovforslagets handlingsdel (§ 9-4) er langt mer konkret og tydelig enn bestemmelsen om handlingsprogram i eksisterende lov. Det understrekes at handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel, for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Handlingsdelen skal også gi grunnlag for prioritering av planoppgavene. Videre påpekes at kommuneplanens handlingsdel skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. I den forbindelse sier lovforslaget at økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan utgjøre handlingsdelen.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Utvalgets synspunkter er i hovedtrekk i samsvar med bystyrets uttalelse av 21.06.2001. Når det gjelder bestemmelsen om at handlingsdelen skal gi grunnlag for prioritering av planoppgavene, vises til at Sarpsborg kommune allerede har etablert en slik ordning. Det er positivt at man i § 9-2 om samfunnsdelen har følgende bestemmelse: "Det skal gis retningslinjer for hvordan mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten.." Slike retningslinjer vil bidra til at prioriterte tiltak i samfunnsdelen blir gjennomført.

Til § 9-5 til § 9-11 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel er 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).

Det kan vedtas hensynssoner som kan gå på tvers av arealformål. Hensynssonene bygger på vedtatte bestemmelser og retningslinjer og er en kartfestet inntegning av hva som må tas hensyn til ved planlegging av arealene. 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. "Hensynssoner" skal nyttes i kombinasjon med andre arealformål og det kan knyttes bestemmelser og retningslinjer til sonene. Det kan også angis flere soner for samme areal.

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

Sarpsborg kommunes kommentar:

Det er positivt at arealdelen opprettholdes som et sentralt planredskap, og styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Det generelle inntrykket av det nye planforslaget er at det er en opprydding i begreper, for eksempel ved å bruke gjennomgående arealformål for de ulike arealplantypene, men at det ikke er vesentlige endringer i plansystemet for kommuneplanens arealdel.

Enkelte nye begreper og virkemidler innføres, for eksempel "areal for omforming og fornyelse", som skal kunne knytte planleggingen sammen med virkemidler i den nye jordskifteloven. Dette kan bli et nyttig virkemiddel i forbindelse med fortetting og omforming i byområdet, hvor kommunene nå mangler effektive virkemidler for gjennomføring.

Utvalget har valgt å ta inn reindrift som en del av LNF-formålet. Sarpsborg kommune vil videreføre bruken av LNF-begrepet uten reindrift, fordi det er et godt innarbeidet begrep og dekkende for de interessene som finnes i LNF-områdene i vår kommune. Noen større endringer eller forenklinger når det gjelder dette formålet er imidlertid vanskelig å se. Sarpsborg kommune anbefaler departementet å utarbeide retningslinjer for småskalavirksomhet i landbruket i departementets nye veileder om kommuneplanens arealdel. Sarpsborg kommune har utarbeidet slike retningslinjer i forbindelse med sin landbruksplan og kommer gjerne med innspill til et slikt arbeid.

Det nye formålet "hensynssoner" ser ut til å være et mer anvendelig formål enn dagens bruk av "båndleggingsområder". Kommunene får større frihet til selv å avgjøre hva som skal legges inn i hensynssonene, samtidig som "hensynssoner" vil være et formål som viser andre myndigheters planlegging og interesser i kommuneplanen.

Bestemmelsene er gitt klare formuleringer og er oppdatert med tanke på de tema som er aktuelle for kommunene å ivareta gjennom planleggingen, eksempelvis funksjonskrav til utbygging av et areal, hensyn til bevaring av bygninger og bygningsmiljø og hensyn til bevaring av grønnstruktur, samt grad av utnytting.

Når det gjelder den foreslåtte endringen hvor det gis muligheter for lengre oppbinding av bestemte arealformål, mener Sarpsborg kommune at det kan være et nyttig virkemiddel for å sikre langsiktighet i planleggingen. Det er imidlertid viktig å avklare hvilke forhold som skal legges til grunn for å kunne oppheve et slikt vedtak om lengre binding.

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.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Områdeplanen er, slik Sarpsborg kommune forstår det, ment å skulle erstatte dagens bruk av kommunedelplaner for geografisk avgrensede områder. Det er positivt at utvalget er opptatt av rettslige virkninger og bedre rettssikkerhet for berørte parter i forbindelse med et slikt planarbeid, og det kan helt klart være behov for å planlegge større sammenhengende områder, der det i dag er en tendens til at det utarbeides reguleringsplaner kun for gjennomføring av enkeltprosjekter. Sarpsborg kommune er imidlertid usikker på hvorvidt denne planformen virkelig vil komme til anvendelse. Det legges opp til en omfattende behandlingsprosess med krav om varsel med brev til alle berørte. Til sammen skal berørte tilskrives 4 ganger.

Sarpsborg kommune minner om at berørte kan komme opp i et anseelig antall for denne

plantypen, noe som vil være meget ressurskrevende for kommunen. Det er videre knyttet krav til at planer med vesentlige virkninger skal konsekvensutredes. Kommunen kan komme i en situasjon, der kapasitet og ressursituasjon gjør at kommunen velger å ikke lage områdeplaner, men heller "overlater problemet" til private detaljplaner.

Enkelte nyvinninger i bestemmelsene kan bli nyttige, for eksempel at bestemmelsene kan omfatte antall boliger, boligstørrelse og utforming, samt funksjons-, utformings- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer. Særlig i forbindelse med fortettingsprosjekter er dette aktuelle bestemmelser. Det gis anledning til å gi bestemmelser om trafikkregulerende tiltak, noe som kan avløse dagens parkerings-vedtekter. Det er positivt at miljøkrav og kvalitetskrav vektlegges, og at muligheten for å sette krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen opprettholdes.

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.

Detaljplan - eller områdeplan etter kommunens vedtak - skal alltid utarbeides for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger. Detaljplanen har en gjennomføringsfrist på 5 år, dersom ikke planvedtaket gis en forlengelse i forbindelse med vedtak om kommunal planstrategi.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Utvalget foreslår å knytte behandling av detaljplan opp til behandling av rammetillatelse, noe som er i tråd med Sarpsborg kommunes innspill til den første delutredningen. Dette kan gi en effektiviseringsgevinst, som er trukket frem som et av utvalgets målsettinger med endringene i loven.

Det er videre positivt at det stilles krav om et oppstartmøte, noe som blir en formalisering av en praksis kommunen allerede har innarbeidet.

Å knytte en gjennomføringsfrist til detaljplanen på 5 år er et positivt bidrag til effektivisering av plansystemet.

Særlige planleggingsoppgaver

I lovens del V, kap. 13, 14, 15 og 16 foreslås det egne kapitler om enkelte viktige planleggingsoppgaver som stiller særlige krav til samordning av administrative grenser, og hvor statlige og regionale myndigheter vil ha viktige roller: Samordnet areal- og transportplanlegging, kystsonoplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder. Med samtykke av kommunale og regionale planmyndigheter kan de aktuelle statlige og regionale myndigheter med slike planoppgaver 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.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Sarpsborg kommune oppfatter disse nye kapitlene i loven kun som en synliggjøring av viktige planleggingsoppgaver. De regionale og kommunale arealplanformene i plan- og bygningsloven skal fortsatt benyttes.

Utbyggingsavtaler

Til § 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging

Bestemmelsen formaliserer reglene for hvilke ytelser kommunene kan gjøre en utbygging betinget av i forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter plan- og bygningsloven. Ytelsene avgrenses til teknisk infrastruktur eksempelvis veg, vanntilførsel, avløp, fellesarealer.

Sarpsborg kommunes kommentar:

Det er nyttig med en formalisering av reglene for utbyggingsavtaler gjennom plan- og bygningsloven, men det er uheldig at den frie avtaleretten avgrenses til kun å gjelde teknisk infrastruktur. Særlig er det uheldig for boligutviklingen i vekstkommunene, at finansiering av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler ikke lenger vil være tillatt.