



DEN NORSKE ADVOKATFORENING

HOVEDSTYRET

Kristian Augusts gate 9, 0164 Oslo
Telefon 22 03 50 50 Telefaks 22 11 53 25

Dato: 12/12-2003

Miljøverndepartementet
Avdeling for regional planlegging
Boks 8013 Dep.
0030 Oslo

Vår ref.: #12534v1
Deres ref.: 2003/433

HØRINGSUTTALELSE - NOU 2003:14 (BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II

Vi viser til departementets ekspedisjon av 20. mai 2003.

Saken har vært forelagt Advokatforeningens lovutvalg for bygningsrett og reguleringssspørsmål bestående av Gunnar Sætre, leder, Knut-Asbjørn Solevåg, Marianne Abeler, Helge Skaaraas og Ola Brekken.

Utvalget har avgitt følgende uttalelse:

"1. INNLEDNING.

*Det vises til foreningens oversendelsesbrev av 18.06.03 m/vedlegg, Miljøvern-
departementets høringsbrev av 20.05.03 og Planlovutvalgets annen delinnstilling. Innstillingen er
gjennomgått og behandlet av det permanente lovutvalget for bygningsrett og reguleringssspørsmål.*

*I forbindelse med Planlovutvalgets første delinnstilling (NOU 2001:7) sluttet Advokatforeningen
seg i hovedsak til Planlovutvalgets generelle synspunkter på behovet for samordning, relevant og
fleksibel planlegging, gode planprosesser og kvalitet og kompetanse i planarbeidet. Lovutvalget for
bygningsrett og regulerings- spørsmål kan i hovedsak også gi sin tilslutning til hovedtrekkene i
annen delutredning, herunder forslaget til lov.*

*Planlovutvalgets forslag til lov representerer imidlertid på flere områder en nyskapning som
fordrer politisk avklaring. Utvalget har herunder notert seg at Planlovutvalget mener at plan- og
bygningsloven skal være sektorovergripende og supplere særlovgivningen som rettslig virkemiddel.
Det permanente lovutvalget stiller i den anledning spørsmål ved om kommunesektoren er utrustet
for det mangfold av oppgaver som sektorovergripende planlegging medfører.*

*Forslaget innebærer at større myndighet blir lagt til de folkevalgte organer i kommunene. Vedtak
som treffes i plansammenheng dreier seg i meget stor utstrekning om myndighetsutøvelse, som får
store konsekvenser for den enkeltes rettsstilling. Det er derfor grunn til å vurdere de prinsipielle
rettsikkerhetsmessige aspekter ved denne side av lovforslaget. For det første er det spørsmål om
kommunene har de nødvendige faglige ressurser til å tilrettelegge grunnlaget for vedtak på en
forsvarlig måte innenfor det brede spekter av fagområder som kan komme inn i en planprosess. For*

det andre bør det vurderes hvor langt man skal gå i å legge kompetanse til å fatte vedtak til folkevalgte organer når det gjelder spørsmål av utpreget faglig og rettslig karakter. For det tredje er et system med overlappende eller konkurrerende myndighet lite hensiktsmessig, uoversiktlig og konfliktskapende.

Lovforslaget legger opp til et svært omfattende plansystem med mange nivåer og trinn i saksbehandlingen. Med den betydning planlegging har fått i samfunnet, ser utvalget det som betryggende at det legges opp til en bred og grundig planprosess. Det reises imidlertid spørsmål om forenklinger også på dette felt, for å gjøre loven og prosessene mer oversiktlige og forståelige for allmennheten.

Til de enkelte kapitler i forslaget til lov har utvalget følgende merknader:

2. TIL KAPITEL 1 – VIRKEOMRÅDE, FORMÅL OG HOVEDTREKK.

Utvalget stiller spørsmål ved verdien av og hensiktsmessigheten ved bestemmelsen i § 1-4 (verdier og retningslinjer for planlegging etter loven). Etter utvalgets oppfatning bør innholdet i denne bestemmelsen inntas i lovmotivene og da som utfyllende merknader til formålbestemmelsen i § 1-1. Flaggbestemmelsen i § 1-4 preges av ordrikdom og bidrar til at loven blir mindre brukervennlig. Selv om bestemmelsen angir viktige verdier som de fleste kan slutte seg til, vil fremheving av enkelte hensyn og interesser over tid lett fremstå som tilfeldig på bekostning av andre viktige hensyn og interesser.

3. TIL KAPITEL 10 – BEHANDLING AV KOMMUNEPLAN.

Det faste utvalget registrerer at Planlovutvalget opprettholder dagens ordning hvoretter kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel ikke kan påklages etter forslaget § 10-4, siste ledd, jfr. § 1-15, 1. ledd.

For grunneiere og andre berørte er dette etter utvalgets standpunkt lite tilfredsstillende. Det er behov for å styrke grunneiernes stilling ved utarbeidelse av arealdelen. Det er lite tilfredsstillende at viktige rettsikkerhetsgarantier er fratatt enkeltpersoner og grupper knyttet til vedtak som kan ha stor betydning for de det gjelder.

Dagens ordning og Planlovutvalgets forslag har som praktisk konsekvens at de ressurssterke med kontakter i det politiske miljø får overprøvet sin sak ved å etablere allianser med enkeltmedlemmer i kommunestyret og da ved bruk av lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

Det er i utkastet presisert at planer ikke griper inn i eksisterende virksomhet. Som i någjeldende lov er det ikke kommet til uttrykk i lovteksten, noe som erfaringsmessig kan skape grunnlag for misforståelser. Det bør derfor vurderes om dette bør klargjøres, særlig på bakgrunn av bestemmelsene i § 9-9 nr 3 og § 11-5 nr 3, som tilsynelatende gir hjemmel for inngrep i pågående virksomhet.

4. LOVENS FORHOLD TIL VASSDRAGSLOVGIVNINGEN - KAP 15 OM VANNPLANLEGGING MV

Det er dissens i Planlovutvalget for så vidt gjelder forholdet til vassdragslovgivningen. I den anledning vises det til de generelle bemerkninger ovenfor om forholdet til sektorlovgivningen. Når det gjelder denne sektoren, bemerkes ytterligere:

Vannressursloven § 20 gir hjemmel for samordning. Hjemmelen er allerede benyttet i flere saker av

NVE til å overlate behandlingen av vassdragstiltak til kommunene som ledd i planbehandling. I utkastet fra planlovutvalget uttales om dette på side 199 at en del av sakene som nå behandles etter vannressursloven må kunne behandles av kommunene etter plan og bygningsloven. For det første reiser dette spørsmål om kommunenes fagkompetanse på dette felt. For det andre er det grunn til å peke på at plan- og bygningsloven ikke gir samme hjemmel for fastsettelse av vilkår, blant annet i form av tiltak av ulik karakter, blant annet overfor eldre tiltak i vassdraget, jfr. vannressursloven § 26.

Forslaget innebærer ingen opprydning når det gjelder sikring av nedbørområdet for drikkevannsforsyning. Det gis hjemmel for å legge dette inn som hensynssone i kommuneplan og områdeplan, jf forslaget § 9-8 og 11-4. Overlappende hjemler finnes i vannressursloven § 13, 4. ledd for så vidt gjelder midlertidig vern, oreigningsloven § 2 nr. 47 og drikkevannsforskriften § 4.

Det er i kap. 15 fremmet forslag om samordnet vannplanlegging. Det kan ikke ses at det er behov for slike bestemmelser i tillegg til lovens øvrige planbestemmelser, heller ikke for å tilfredsstillende EUs vanddirektiv.

5. TIL KAPITEL 18 OM UTBYGGINGSAVTALER

Bygningslovutvalget har i sin første delutredning NOU 2003:24 fremmet avvikende forslag til regulering av utbyggingsavtaler. Advokatforeningens lovutvalg støtter dette forslaget. Planlovutvalget legger så sterke begrensninger i kommunenes adgang til å inngå slike avtaler, at de i praksis neppe vil bli særlig aktuelle. Det er trolig noe kommunene vil se seg lite tjent med, bl.a. på bakgrunn av at de mister muligheten til å fremskynde utbyggingstiltak som ellers må tilpasses kommunens totale økonomi. Med de forslag til regulering som foreslås av Bygningslovutvalget, anses hensynet til rettsikkerhet ivaretatt, samtidig som en effektiv form for utbygging av infrastruktur kan finne sted også i fremtiden.

6. TIL KAPITEL 19 – DISPENSASJON FRA BYGGEFORBUDET ETTER § 1-13, PLANKRAV OG PLAN – MIDLERTIDIG BYGGE- OG DELEFORBUD.

Det faste lovutvalget registrerer at det verken i lovmotivene eller i merknadene har funnet sted noen avklaring av hvorvidt forvaltningen med bindende virkning avgjør om kriteriene for å gi dispensasjon etter § 19-1 er oppfylt. Spørsmålet om domstolene i tillegg til å prøve om forvaltningen har bygget på en riktig forståelse av loven, også skal kunne overprøve selve subsumsjonen, bør avklares i det videre arbeid med lovforslaget. Det vises herom til tidligere høringsuttalelse fra Advokatforeningen hvor det ble påpekt at dette spørsmålet erfaringsmessig gir opphav til prosesser.

Utvalget har også notert seg at vilkårene for å gi dispensasjon etter § 19-1, 2. ledd, er gitt en noe enklere utforming enn i Planlovutvalgets opprinnelige forslag inntatt i NOU 2001:7. Samtidig presiserer Planlovutvalget (side 343) at det har funnet sted en tilsiktet innstramming sammenholdt med § 7 i gjeldende lov. Det faste utvalget antar dermed at bruken av formuleringen "særlige tilfelle" i 1. ledd skal oppfattes som et vilkår som kommer i tillegg til øvrige vilkår oppstilt i 2. ledd.

Det er ikke redegjort nærmere for hva som menes med "i særlige tilfelle". I mangel av slik klargjøring er det en viss fare for at den noe uensartede praktiseringen av dispensasjoner vil fortsette."

Advokatforeningen tiltrer utvalgets uttalelse.

Ærbødigst


Helge Aarseth
leder


Merete Smith
generalsekretær