

# PROSJEKT PBL-2000

**Høringsuttalelse til**

**NOU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL  
PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II  
Planlovutvalgets utredning med lovforslag**

PBL 2000  
Hosle, 28.11.03

1.	Innledning .....	3
	<i>Om PBL 2000</i> .....	3
	<i>PBL 2000s primære interesser</i> .....	3
	<i>Våre uttalelser må betraktes samlet</i> .....	4
	<i>Lovforslaget må avspeile viktige samfunnsendringer</i> .....	5
2.	Planlovutvalgets lovforslag .....	6
2.1	Innledende bestemmelser (Kap. 1) .....	6
	<i>Formål, verdier og retningslinjer (Kap. 1: §1-1, §1-4)</i> .....	6
	<i>Medvirkning og høring (Kap. 1: §1-7)</i> .....	6
	<i>Planbeskrivelse og planprogram (Kap. 1: §1-8)</i> .....	6
	<i>Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger (Kap. 1: §1-9)</i> .....	7
	<i>Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse (Kap. 1: §1-10)</i> .....	7
	<i>Rettsvirkning av planer (Kap. 1: §1-11)</i> .....	8
	<i>Innsigelse og mekling (Kap. 1: §1-14)</i> .....	8
	<i>Forhold til forvaltningsloven og klage (Kap. 1: §1-15)</i> .....	8
2.2	Plan- og bygningsmyndigheter (Kap. 2).....	8
2.3	Statlige planretningslinjer og planvedtak (Kap. 4) .....	9
2.4	Regional og interkommunal planlegging (Kap. 5-7).....	9
2.5	Kommunal planlegging (Del IV: Kap. 8-12).....	10
	<i>Hovedtrekk</i> .....	10
	<i>Kommuneplan (Kap. 8-10)</i> .....	10
	<i>Områdeplan (Kap. 11)</i> .....	11
	<i>Detaljplan (Kap. 12)</i> .....	13
2.6	Særlige planleggingsoppgaver (Del V: Kap. 13-16).....	13
2.7	Konsekvensutredninger for sektorplaner (Kap. 17).....	14
2.8	Avtaler om gjennomføring (Kap. 18) .....	14
2.9	Dispensasjon (Kap. 19).....	14
3.	Konklusjoner .....	15

## 1. Innledning

### **Om PBL 2000**

PBL 2000 er en frittstående gruppe av store utbyggere, institusjoner og aktører innen byggebransjen som ønsker å medvirke aktivt til å forenkle og forbedre Plan- og bygningsloven. PBL 2000 er tidligere presentert ved sin kommentar til Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7). Under Planlovutvalgets arbeid har vi gjennom faglige arbeider utført utredninger for Planlovutvalget om Utbyggingsavtaler, Virkemidler ved transformasjon og Økt forutsigbarhet og redusert tidsbruk i plan- og byggesaksbehandling. PBL 2000 avga også en høringsuttalelse til delhøringen nå i september. Vi har også avholdt seminarer med bred deltakelse hvor Plan- og bygningsloven (PBL) har stått sentralt. Etter vår mening skal Plan- og bygningsloven være et rammeverk for vern og utbygging i landet vårt. Den skal bl.a. gi de nødvendige føringer for fysisk planlegging og bygging. Regelverket skal være tidsmessig og dynamisk og samtidig lett forståelig og instruktivt for oss brukere.

Vi presenterer nå vårt syn på Planlovutvalgets endelige innstilling (NOU 2003:14). Denne høringsuttalelsen er et resultat av en grundig gjennomgang blant våre medlemmer. Et nedsatt arbeidsutvalg med representanter fra våre medlemmer og med faglig ekstern bistand har ført høringsuttalelsen i pennen.

### **PBL 2000s primære interesser**

Lang erfaring har gitt medlemmene et godt grunnlag for å forholde seg konstruktivt til PBL som et avgjørende rammeverk og virkemiddel for samfunnsbygging. Vi legger disse erfaringene til grunn for hele vår uttalelse. Samtidig ønsker vi å sette fokus på nødvendig effektivitet. Med effektivitet som et overordnet prinsipp vil vi poengtere fire vesentlige forhold som må kunne håndteres gjennom PBL. For enkelthets skyld benevnes forholdene som de 4 F-ene:

- Effektivitet: - Forutsetninger  
- Forutberegnelighet  
- Fleksibilitet  
- Forpliktende

*Forutsetninger* betyr at alle de rammer og hensyn som samfunnet ønsker å ivareta ved hjelp av PBL, fra statlige til lokale ønsker, må komme entydig frem som begrensninger og incitament for alle aktører. Det må kunne kreves at offentlige organer samhandler slik at vanlige demokratiske prosesser kan fremstille entydige resultater som aktørene kan forholde seg til. Likeledes må det komme tydelig frem hvilke lokale målsetninger som skal oppnås gjennom offentlig og privat samhandling. Særlig viktig er det at kommuner tilkjennegir mål for bevaring, endring og utbygging, økonomiske forutsetninger og ønsket rolle for utbyggere i dette.

*Forutberegnelighet* har vi presisert tidligere. Vi repeterer at når utbyggere kommer til kommunen for å diskutere planer og byggesaker så må både *forutsetningene* fremstilles klart og entydig, og kommunens forståelse og håndheving av slike forhold må være gjennomført og holdbare. Som utbyggere må også vi møte med tilsvarende forutberegnelighet mht. våre initiativ. Begge parter må likeledes være åpne for endringer som

kan inntreffe som følge av politiske eller markedsmessige forhold, og legge slik tydelighet til grunn.

*Fleksibilitet* er mer enn noen gang nødvendig med de hurtige endringer som finner sted i samfunnet. PBL må legge til rette føringer for fleksibilitet i forkant, slik at endringer kan håndteres så effektivt som mulig under prosessen, uten å gå på akkord med demokratiske spilleregler.

*Forpliktende* er en betydelig utfordring for alle parter. Men skal samfunnsøkonomiske interesser kunne ivaretas på en fornuftig måte, må grad av forpliktelse gis særlig oppmerksomhet. Når det offentlige i større grad velger å flytte oppgaver over på private utbyggere, så forsterkes kravet om aktsomhet med hensyn til stabilitet i politiske signaler. Og omvent når private løser offentlige behov, må de gjennomføres etter intensjonene. Forholdet er helt avgjørende for tillit og oppgavefordeling.

De fire F-ene ligger følgelig som basis for våre bemerkninger og synspunkter, men de detaljeres og har større mangfold i kommentarene som følger. Hensynet til *effektivitet* i planlegging og byggesaksbehandling er selvsagt ikke fjernet. Effektivitet må nettopp vinnes ved gode løsninger på de fire F-ene.

### **Våre uttalelser må betraktes samlet**

Vi har avgitt en fyldig uttalelse datert 25.6.01, til Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7). Der ga vi Planlovutvalget honnør for en gryende forståelse for de omfattende endringen som dagens samfunn vil møte i forhold til etterkrigstidens store gjenreisning. Økonomiske, sosiale, kulturelle og politiske endringer har ført samfunnet over i en fase med vekt på mer åpen verdensøkonomi, større individuell valgfrihet, og det offentlige som serviceleverandør til innbyggerne. Markedstenkning er i ferd med å gjennomsyre de fleste av samfunnets aktører, og dette avspeiler seg også mer og mer på kommuner. Grenseoppgangen mellom offentlige og private oppgaver er under betydelig forskyvning mot større oppgaver for private aktører, som f.eks. utbyggere. Det må da også gjenspeiles i en revidert og samordnende PBL. Nasjonale hensyn, som f.eks. ved bruk av RPR, må utformes med en klar policy som private interesser kan forholde seg til, i stedet for mer eller mindre tilfeldige lokale fortolkninger.

Vi så likeledes tendenser til en forenkling av plantyper, og med forståelse for at plan og prosjekt i større grad må sees i sammenheng. Samtidig advarte vi sterkt mot altfor snevre rammer for dispensasjon, som en unødvendig innskrenkning i fleksibilitet. Innføring av forhåndskonferanser for planer ble hilst velkommen, og vi poengterte at behov for, og en innretning på at eventuelle konsekvensutredninger ble samkjørt med planleggingen. Vi ønsket ikke planprogram som "planlegging av planleggingen", da vi mener at det vil være en unødvendig uthaling av forutsatt kvalitativ god planlegging. Derimot mente vi det var et helt riktig å forenkle klagebehandlingen slik Planlovutvalget la opp til.

Endelig la vi vekt på at ytterligere forenklinger burde avspeile seg i loven med en forsterket struktur som følger fasene i samfunnsbygging. Vi understreket også sterkt at transformasjon måtte behandles langt grundigere siden mye av samfunnsutviklingen fremover vil skje innen allerede utbygde områder.

Da vi ble oppmerksom på den fremskutte tidsfristen (1. september) for delhøring av elementer i Planlovutvalgets endelige innstilling (NOU 2003:14), leverte vi også en kortfattet kommentar, datert 12.9.03. I denne peker vi særlig på det meget uheldige forhold at man plukker ut vesentlige forhold for separat vurdering og løsning uten i nødvendig grad å forholde seg til helheten i PBL. Det mest uheldige så ut til å være at i stedet for å integrere planlegging og konsekvensutredninger (KU), så overfører man en stiv KU-prosedyre til planlegging. Og igjen introduserer man planleggingsprogram. Det er mulig at planleggingsprogram kan være hensiktsmessig på meget overordnet nivå som f.eks. kommuneplan og fylkesdelplaner, hvor man vil begrense og fokusere oppmerksomheten. Men for områdeplaner burde de aller fleste forhold være avklart allerede, med mindre det introduseres helt nye tiltak eller særlig omfattende tiltak. Når slik ansvarlig myndighet nå også foreslås lagt til kommunene, vil man risikere politisk spill med vikarierende agenda.

I denne uttalelsen vil vi komme med våre hovedsynspunkter på vesentlige deler av Planlovutvalgets endelige innstilling under ett. Det betyr at vi vil gjenta noen av de vurderinger som er gjort i vår deluttalelse, og sette dem inn den sammenheng vi mener de fortjener. I mellomtiden er vi også blitt kjent med Bygningslovutvalgets første delinnstilling som vi f.eks. viser til når det gjelder utbyggingsavtaler.

### ***Lovforslaget må avspille viktige samfunnsendringer***

Planlovutvalget har dessverre fulgt opp lovtradisjonen innen dette lovområdet ved ytterligere å utvide PBL. Dette gjør den mer omfattende og med mer vekt på offentlig planlegging; fra stat, gjennom fylkeskommune eller annet regionalt nivå, til kommunalt nivå. Dette forlenger planprosesser gjennom å la eksisterende praksis for KU bli styrende også for planlegging gjennom kravet om planprogram. Når vi i tillegg vet at fylkeskommunen er underlagt betydelig fremtidig usikkerhet, blir det noe underlig å observere Planlovutvalgets oppmerksomhet om dette nivået, samtidig som utfordringer knyttet til virkemidler ved transformasjon forblir ubesvart.

Det skjer i en tid hvor planlegging har møtt motbør fra flere hold fordi den av mange er oppfattet som lite relevant og altfor tungrodd og uten tilstrekkelig fokus. Det offentlige selv, fra stat til kommune, har med bred politisk støtte ønsket å effektivisere og forenkle planleggingen, og omforme den til et velegnet redskap hvor felles interesser og særinteresser kan møtes i en konstruktiv dialog om aktuelle løsninger og vår felles fremtid. Samfunnet trenger nå en PBL som avspeiler politiske og praktiske ønsker om forenkling og effektivitet, og ikke enda mer omfattende planlegging.

Vår uttalelse følger forslag til lovtekst. Omfang og vektlegging som vi fremfører konsentrerer seg naturlig nok om forhold som vi er mest direkte berørt av, men vi tar også opp mer samfunnsmessige betraktninger.

## 2. Planlovutvalgets lovforslag

### 2.1 Innledende bestemmelser (Kap. 1)

#### **Formål, verdier og retningslinjer (Kap. 1: §1-1, §1-4)**

En lovtekst bør være kort, presis og mest mulig allmenn og prinsipiell. De innledende bestemmelsene gir detaljerte oppramsinger og overlappinger med senere punkter i loven. Formålsparagrafen gir en tidstypisk opplisting av gode formål. Men hva skjer når nye gode formål melder seg? Vi setter også spørsmålstegn ved verdien av disse retningslinjene, og mener at en slik opplisting blir for tidsavhengig. Vi støtter imidlertid de verdier og prinsipper som er lagt til grunn i lovforslaget, men mener at en mer prinsipiell uttrykksmåte hadde vært bedre. De gode formål og verdier kunne med fordel poengteres i lovmotivene.

#### **Medvirkning og høring (Kap. 1: §1-7)**

Vi støtter at kravet til størst mulig offentlighet i planprosessene presiseres allerede i de innledende bestemmelser. Her vil vi imidlertid påpeke at det fremmes krav som overlappes i senere paragrafer. Et slikt eksempel er henvisningen til planprogrammet hvor opplegg for medvirkning som hovedregel skal fastlegges. Dette indikerer at planprogrammet også blir en obligatorisk prosedyre, noe vi mener er en uheldig utvikling. Det vises i denne sammenheng til våre kommentarer nedenfor.

#### **Planbeskrivelse og planprogram (Kap. 1: §1-8)**

Vi støtter forslaget om at alle planer skal ha en *planbeskrivelse*. Planbeskrivelsen bør dekke alle relevante forhold i tilknytning til planen, bl.a. konsekvenser og risiko- og sårbarhetsanalyser. Det vises i denne forbindelse til våre spesielle kommentarer til dette nedenfor.

Bruk av *planprogram* bør derimot ikke bli en obligatorisk regel. Vi forstår begrunnelsen for at planprogram skal utarbeides i forbindelse med fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan. Dette særlig fordi man kan velge å fokusere deres oppmerksomhet over tid, og dermed begrenser "helheten". Når det gjelder områdeplan og detaljplan, bør bruk av planprogram kunne være unntaket. Dermed begrenses det til tiltak som fremstår som nye forutsetninger og dermed kan ha vesentlige virkninger som ikke tidligere har vært vurdert. Det er mulig at lovforslaget er ment slik, men etter vår forståelse legges det opp til at planprogram skal være hovedregelen også for områdeplaner og ofte også for detaljplaner.

Planprogrammet skal etter intensjonen være rettet mot planprosessen. Det er meget viktig at kravet til utredninger skal være tilpasset planens omfang og være beslutningsrelevant. Det forutsetter at sektormyndigheter gjennom planprogrammet tar stilling til utredningsbehovet, og ikke senere kan komme tilbake med krav om ytterligere utredninger. Dette er forøvrig et generelt problem som bør kunne håndteres i en normal, god planprosess. Vi mener det er viktig at alt dette tydeliggjøres i forbindelse med lovforslaget. Vi er også sterkt negative til bruk av planprogrammer som forutsetter separat høring i forkant av planleggingen og hvor høringen tillegges rettsvirkning for

den videre behandlingen. Det bør her være mulig å kombinere høringen på programmet som ligger til grunn for planleggingen, med den ordinære høringen på planene. Fremdeles er det mulighet til å la høringsresultatene påvirke den videre behandling på ordinær måte.

### **Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger (Kap. 1: §1-9)**

PBL 2000 støtter utvalgets forslag om å integrere konsekvensutredninger (KU) i planene. Som nevnt i vår deluttalelse til Miljøverndepartementet er vi i tvil om den formen det har fått er tilstrekkelig praktisk og gjennomtenkt. Det kan virke som om konsekvensutredninger fortsatt lever sitt eget "selvstendige liv". Hensikten med å integrere burde være å forhindre den overlapping og repetisjon mellom gode planer og KUr som ofte fant sted tidligere. Ideelt sett burde gode planprosesser og planer overflødiggjøre KU, men KU kan også betraktes som en fornuftig styrking av planers og tiltaks kvaliteter. Da må nettopp prosessene samordnes på en konstruktiv måte.

Det undrer oss at Planlovutvalget ikke finner annen konstruktiv løsning på integreringen av KU enn gjennom krav om *planprogram*. Tvert om bør man gjennom rutiner for varsling om oppstart av planlegging, og gode prosesser tilknyttet dette, kunne integrere planlegging og konsekvensutredning fullstendig. "Planlegging av planlegging" er en selvmotsigelse slik det er tenkt praktisert, og mer enn insinuerer at ordinær planlegging ikke har nødvendig kvalitet. Styrking av planleggingen må skje innen vanlige planleggingsprosesser.

Vi har de samme betenkeligheter som før om mulighetene for å benytte krav om KU til å markere revir og forlange langt mer omfattende kunnskapsinnhenting enn praktisk mulig og økonomisk forsvarlig. Det at kommunene selv skal avgjøre grad av tilstrekkelighet, er neppe sikkerhet i seg selv når særinteresser og sektormyndigheter opptrer med sterkt press. Det må klargjøres hvem som avgjør hva som er beslutningsrelevante utredninger, og om det skal utredes alternativ, og omfanget av slike. Kommunen har fått en sentral stilling i dette. Samtidig åpner det igjen for klagemuligheter som kan misbrukes. I så henseende er vi av den oppfatning at departementets godkjenning er bedre enn risiko for stadige og utidige klager på saksbehandlingsfeil, som den foreslåtte ordningen legger opp til. Det kan også bli betydelig "forskjellsbehandling" fra en kommunes side avhengig av om det er kommunen selv eller private som f.eks. står bak en områdeplan med "vesentlige virkninger". Her må det være en absolutt forutsetning at staten følger opp med et entydig og praktisk veiledningsmateriale til kommunene.

Den tilsynelatende "samkjøring" som fremkommer i utredningen, ser altså ut til å konsentrere seg om og konkludere med nettopp *planprogram*. Men dette kompliserer mer enn det gir rasjonelle "samdriftseffekter", etter vår mening. Her kreves det mer omtenkksomhet og kreativitet med forutberegning, forenkling og vekt på effektiv gjennomføring som rettesnor.

### **Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse (Kap. 1: §1-10)**

I prinsipp skal planmyndigheten vareta samfunnssikkerhet i planleggingen, noe som bør være en selvfølge. God planlegging bør derfor innbefatte risiko- og sårbarhetsanalyser når det er relevant, og være en del av planbeskrivelsen. Presiseringen i form av en egen

lovparagraf må ikke føre til at dette oppfattes som en generell og separat planleggingsoppgave, men som en del av planbeskrivelsen når det er relevant. Vi forutsetter at krav om slik analyse blir avklart i forbindelse med oppstartsmøtet (forhåndskonferanse) eller eventuelt planprogram.

### ***Rettsvirkning av planer (Kap. 1: §1-11)***

Vi støtter forslaget om at planer etter PBL skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter andre lover på områder som omfattes av planen. Dette er et framskritt for bedre samordning og et mer effektivt plansystem.

### ***Innsigelse og mekling (Kap. 1: §1-14)***

Vi konstaterer at utvalget går inn for å fjerne de mange muligheter som nåværende lov har for "omkamper" på forhold som avklares i en fornuftig plan- og byggesaksprosess. Det er bra, og burde forlengst ha funnet sted. Imidlertid har man i denne paragrafen i realiteten beholdt muligheten for sektorinteresser til i siste instans å kaste inn innsigelse med tilhørende forsinkelser og komplisering, selv om man gjennom planprosessen forgjeves har forsøkt å få interessene på banen. At denne muligheten vil bli benyttet, vet vi av sårbar erfaring. At departementet i sin endelige behandling også skal ta hensyn til slike forhold, blir for søkt.

Vi slutter oss derfor til mindretallets innstilling og begrunnelse for at sektororganer som ikke deltar aktivt i planprosessen, mister retten til senere innsigelse. Innsigelser burde være unntak i konstruktive planprosesser.

Det er ellers positivt om mekling styrkes og at man gjennom praksis tør prøve ut ulike former for å øke den positive virkning av mekling. Meklingsinstitusjoner bør utvikles videre, og med tillagt avgjørelsesmyndighet.

### ***Forhold til forvaltningsloven og klage (Kap. 1: §1-15)***

Ved flere anledninger har vi påpekt både urimeligheten og sløsing av ressurser ved gjentatte klagebehandlinger av samme forhold, slik Plan- og bygningsloven gir adgang til i dag. Det er derfor betimelig når utvalget foreslår dette endret, noe som støttes fullt ut av oss.

Forholdet til Forvaltningsloven er trukket opp. Det er likevel spørsmål om selve grunnlaget for klage er tilstrekkelig klargjort både med tanke på om klagene er gjentakelser og om de går på skjønn fremfor prosess. PBL 2000 støtter intensjonen fullt ut, men mener at ytterligere presiseringer må tas inn.

## **2.2 Plan- og bygningsmyndigheter (Kap. 2)**

For regionale forhold har Planlovutvalget foreslått et nytt tiltak, nemlig "Regionalt planforum". Dette tiltaket skal initieres av fylkeskommunen i samråd med fylkesmannen og tjene som en arena eller forum for informasjonsutveksling og samhandling mellom aktuelle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, men uten noen formell myndighet.



Tiltaket er ment å fungere etter behov. Det er vesentlig. Dette kan også sees i sammenheng med eventuell nedbygging av fylkeskommunal virksomhet. Dersom et slikt forum kan avklare overordnede rammebetingelser som så formidles gjennom kommunene i deres kontakt med initiativtakere, så hilses dette velkommen. Men faren er selvsagt at man bare får et forum for dialog som ikke vil få noen innvirkning på gjennomføringen.

### **2.3 Statlige planretningslinjer og planvedtak (Kap. 4)**

Det høres umiddelbart forlokkende ut at Planlovutvalget foreslår at staten hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, i samråd med fylkeskommuner og kommuner. Vi er imidlertid engstelig for at dette verken følges opp i praksis eller at innholdet vil være tilstrekkelig tilpasset lokale forhold. Dermed er det også en risiko for generelle aktiviteter som kun virker ressursødende og forsinkende, i det praksis møter avventende holdninger i påvente av statlig avklaring. Dette vil jo også i stor grad være avhengig av den til enhver tid sittende regjering.

Overordnede nasjonale målsettinger er ønsket forsterket gjennom å erstatte "rikspolitiske retningslinjer" med "statlige planretningslinjer". Innholdet i disse kan både være generelle og gitt for mer avgrensede områder. Erfaringer med "rikspolitiske retningslinjer" har vist at det er nødvendig med en nøye vurdering av lokale forhold. I den grad dette er tiltenkt med forslaget kan det gis tilslutning.

I den videre utdyping av statlig planvirksomhet forsterkes statens muligheter til rammesetting og til aktivt inngrep i lokal planlegging. Vi har merket oss at aktiv innblanding anses som unntak. Men vi ser at slik innblanding i forhold til svak regional styring og for ensidige lokale interesser, kan være på sin plass.

### **2.4 Regional og interkommunal planlegging (Kap. 5 – 7)**

Planlegging på regionalt nivå har ikke sterke historiske røtter i Norge. Og selv om man har utarbeidet planer i en del sammenhenger, så er de uten politisk vedtakskraft. For arealplanleggingen er diskusjonene om "overkommunen" tilstrekkelig stikkord. Planlovutvalget virker derfor altfor optimistisk i sin forventning om og tilrettelegging for regional planlegging. Det virker heller ikke som om nivået har tilstrekkelig politisk forankring i dagens debatt, konferer diskusjonen om nedleggelse av fylkeskommunene.

Vi mener derfor at man på dette nivået burde benytte tilsvarende strategi som for statelige hensyn, nemlig å gi visse rammer og retningslinjer fremfor omfattende planinnsats som ofte blir politisk overflødig og gir lite praktisk nytte.

Fylkesdelplaner med mer avgrenset fokus kan være av stor betydning for samordning mellom kommuner og i forhold til statlige interesser. Vi støtter derfor prinsippene bak denne plantypen, som også bør kunne tilpasses annen regional inndeling.

Planlovutvalget erkjenner selv at planer på fylkesnivå må følges opp med "Regionalt handlingsprogram" hvor ansvar for gjennomføring klargjøres og fordeles. Kanskje er det nettopp denne delen som bør videreutvikles og utgjøre en større innsats fremover. Her

ligger muligheter for åpne høringer, mekling og forhandlinger med konkret avtale-inngåelse mellom ulike parter, og utforming av konkrete OPS-løsninger, så som for veier og baneløsninger på tvers av kommunegrenser.

Vi finner ikke grunn til å kommentere nærmere de ulike paragrafene for interkommunalt samarbeid. Her forventes en bedre avklaring på eventuell ny organisering av myndighetsforhold og planlegging på regionalt nivå.

## **2.5 Kommunal planlegging (Del IV: Kap. 8 – 12)**

### ***Hovedtrekk***

Lovforslaget innfører plankrav i areal for bebyggelse og anlegg og for omformingsområder, jfr. §9-6. Dette blir ytterligere understreket når man ser på dispensasjonsbestemmelsene, jfr. kap. 19. Etter vår mening legges det opp til en planprosess hvor større bygge- og anleggstiltak som regel vil kreve både områdeplan og detaljplan, og man kan i praksis ikke lenger gå fra kommuneplan til gjennomføring. Planlovutvalget har ved dette i realiteten innført "speilvendingsprinsippet" 20 år etter at det ble forkastet av Stortinget. Dette er en klar innskjerping i forhold til dagens lov og er en utvikling som ikke er i tråd med de ambisjoner til forenkling som lå i Planlovutvalgets første utredning. Vi er sterkt imot dette og etterlyser en mer fleksibel holdning enn det som lovforslaget legger opp til.

Det er en direkte sammenheng mellom de tre foreslåtte plantypene og andre elementer i lovforslaget, bl.a. planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredninger. Lovforslaget forutsetter at planprogram alltid skal utarbeides for fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan. Som nevnt foran er vi skeptisk til omfattende bruk av planprogram i forbindelse med områdeplan og detaljplan da lovforslaget kan føre til at dette blir et obligatorisk instrument. Dette er ikke tilstrekkelig presisert. Det kan i sin ytterste konsekvens føre til en komplisert prosess med planlegging på alle tre nivåer hvor krav om planprogram i tillegg kan bli nødvendig på alle tre.

### ***Kommuneplan (Kap. 8 – 10)***

Som grunnlag for kommuneplanarbeidet skal det etter lovforslaget utarbeides en kommunal planstrategi. En samlet kommuneplan består av samfunnsdel, handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens arealdel vil være basis i den kommunale arealplanleggingen, og skal dekke hele kommunen. I §9-6 er det kommet inn en ny bestemmelse som sier at de 2 første årene etter vedtatt arealdel av kommuneplanen, oppheves de eldre planer. Overstiges 2 års grensen derimot, så gjennintrer de gamle planene med mindre nye områdeplaner eller detaljplaner er utarbeidet. Har man virkelig tenkt igjennom følgene av dette forslaget? Her står man i praksis overfor en betydelig utfordring – som burde være unødvendig.

Et annen tilsvarende lite hensiktsmessig forslag er varlingsplikt til alle grunneiere ved endret arealbruk i kommuneplanens arealdel (§9-6 siste ledd).

Kommunedelplan opprettholdes ikke som begrep for geografisk avgrensede arealplaner, bare for bestemte temaer eller virksomhetsområder. Etter vår oppfatning har dagens bruk av kommunedelplaner for geografisk avgrensede områder i mange tilfeller vist seg

å være et meget hensiktsmessig instrument som nå skal erstattes med områdeplaner. Vi deler ikke utvalgets skepsis til dagens bruk av kommunedelplaner, og er heller ikke enig med utvalget om at forslaget om områdeplaner dekker det behov som finnes for et fleksibelt planverktøy mellom kommuneplanens arealdel og den mer detaljerte planen.

Vi er positive til en utvikling hvor kommuneplanen i størst mulig grad avklarer forholdet til overordnede interesser og forholdet mellom de ulike sektorinteressene. Dersom utvalgets intensjoner kan følges opp i praktiske resultater, vil dette øke forutsigbarheten for videre planlegging og utvikling. Planlovutvalget påpeker selv at kommuneplanen ikke har vært det sentrale samordningsverktøyet som håpet. Vi registrerer i denne sammenheng at utvalget har sterke ambisjoner om en slik samordning. Lovforslaget legger i derfor opp til en mer omfattende og ressurskrevende planlegging enn i dag både på regionalt og kommunalt nivå. Vi mener dette er lite realistisk. En mer fokusert arbeidsmåte vil være bedre.

Planutvalget foreslår gjennomgående arealformål på alle plannivåer og samling av ulike typer hensyn og restriksjoner i egne soner, hensynssoner. Også hensynssonene skal gå igjen på alle plannivåer, men med ulike detaljeringsgrad. Vi støtter dette, og vi støtter også utvalgets forslag om et nytt hovedgrep for båndlegging av områder knyttet til arealformål og hensynssoner.

Mer spesifikt støttes forslaget om eget arealformål for omforming og fornyelse. Men vi etterlyser sterkt mer offensive virkemidler for å få dette til i praksis og beklager at utvalget ikke har fått slutført sitt arbeid i tilknytning til nye virkemidler for gjennomføring. Dette er spesielt uheldig idet stadig mer av utbyggingen bør tilrettelegges i transformasjonsområder i tettsteder og byer.

### **Områdeplan (Kap. 11)**

Områdeplan er en planform for planmyndigheten. Etter vår mening vil det både være tidskrevende og ressurskrevende å utarbeide områdeplaner. Det kan bli vanskelig for kommunene å følge opp dette på en tilfredsstillende måte. Dette kan føre til mangel på planavklaring, og i realiteten stoppe eller forsinke utbygging. Det åpnes imidlertid for at kommunen kan overlate til private å utarbeide utkast til områdeplan etter rammer og betingelser som kommunene vedtar. Private har imidlertid ikke krav på å få behandlet utkast til områdeplan. Vi mener derfor at det må være en rett til å få dette vurdert av kommunens politiske organ. Vi er også betenkt over kravet til at bare fagkyndige skal utarbeide en områdeplan, dersom dette er å oppfatte som enda et forsøk på sertifisering. Det er uholdbart i praksis, særlig for mindre kommuner.

Lovforslaget er omfattende med hensyn til arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Som tidligere nevnt, støtter vi introduksjonen av hensynssoner i planleggingen. Ifølge utvalget skal kommunene stå svært fritt i å velge detaljeringsgrad, og i å velge ut de delene av lovens virkemidler det er behov for. Innhold og utforming skal også gjelde for detaljplaner. Det vises i denne forbindelse spesielt til bestemmelser i områdeplanen, §11-5 som gir kommunene en vid hjemmel til å gå i detaljer. På flere områder legges det opp til en detaljering som går lengre enn dagens reguleringsplaner og som etter vår mening hører hjemme i søknad om rammetillatelse (eks. §11-5, punkt 5). Det blir alt for stor binding i en lang og omfattende planprosess og på den annen side et raskt svingende marked som krever fleksibilitet og endringer. Siden områdeplanen i utgangspunktet er

en overordnet plan er vi imot en slik detaljering. Vi mener lovteksten må endres. Vi er for øvrig enige i særmerknaden til to av utvalgsmedlemmene når det gjelder §11-5 nr 12. Tiltak som behandles etter kapittel 17 (Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover), hvor sektormyndigheten er konsekvensutredningsmyndighet, er det uakseptabelt om kommunen ved bruk av §11 5 nr 12 skal kunne kreve ytterligere utredninger.

Områdeplanen får langt på vei de samme rettvirkninger som detaljplan. Det legges derfor opp til omfattende behandlingsregler, bl.a. varsling både ved oppstart, utarbeidelse av planprogram, høring og etter vedtak. Det kreves at registrerte grunneiere og festere, og så vidt mulig andre rettighetshavere og naboer, skal underrettes ved brev om at planarbeidet tas opp. Planprosessen det legges opp til vil bli både meget ressurs- og tidskrevende og er etter vår mening urealistisk på det nivå som områdeplanen skal dekke. Vi tror at dette vil medføre at kommunene ikke går i gang med områdeplaner. Dersom forslaget om områdeplan beholdes, må det derfor etter vår mening endres når det gjelder planprosessen.

I forbindelse med behandling av områdeplan vil vi også påpeke behovet for en raskere behandling av klagesaker, spesielt når det gjelder fylkesmennene. Vi er klar over at dette indirekte også var tema ved behandlingen av Ot.prp.nr 113 (2001-2002) i forbindelse med behandlingen av private reguleringsforslag. Planlovutvalget foreslår at de samme klageregler skal gjelde både for områdeplan og detaljplan. Vår erfaring er at sen klagebehandling hos fylkesmennene er et problem som vi mener må løses i forbindelse med det nye lovforslaget.

Det fremgår av utvalgets utredning at planprogram normalt skal utarbeides for områdeplan, men kan unnlates for områder som er i samsvar med arealdel til kommuneplan. Som kommentert tidligere, mener vi at en slik generell bruk av planprogram representerer et nytt element i planprosessen som både er tids- og ressurskrevende. Planprogram kan være på sin plass når vesentlige virkninger for miljø og samfunn ikke er utredet. I tillegg mener vi at planprogrammet, eller "program for planleggingen" som utvalget selv kaller det, ikke kan kreve en så omfattende behandling som det her legges opp til. Egentlig dreier det seg om "god planlegging" som kan ivaretas på en både enklere og mindre byråkratisk måte i forbindelse med høring.

Utvalget legger opp til at den nye planformen, områdeplan, skal være et mangesidig og fleksibelt redskap for oppgaver som i dag ivaretas gjennom kommunedelplaner og flateplaner/ forenklete reguleringsplaner. Vi er betenkt på lovforslagets strikte og rigide system for kommunal planlegging på tre nivåer, og da spesielt områdeplan. Etter vårt syn representerer forslaget om områdeplan en forskyvning av detaljstyring oppover i plansystemet. Dette poengteres ved at både innhold, utforming og behandling langt på vei er de samme for detaljplan som for områdeplan. Vi etterlyser i stedet en mer fleksibel plantype. En som kan dekke noen av de behov man har mellom kommuneplanens arealdel og detaljplan, bl.a i forbindelse med bytransformasjon. Vi deler ikke utvalgets syn på erfaringene med kommunedelplaner. Vi mener faktisk at man da heller bør beholde dagens system, eventuelt utvikle et kommunalt plansystem på to nivåer: kommuneplan/ kommunedelplan og detaljplan. Vi mener at forslaget om områdeplan bør utgå i sin nåværende form.

### **Detaljplan (Kap. 12)**

Planprosessen for detaljplaner er tilpasset forventningen om at hovedtyngden av slike planer vil bli fremmet av private. Forslaget erstatter dagens detaljerte reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Detaljplan skal være i samsvar med godkjent arealdel til kommuneplan eller områdeplan. Mindre avvik og presiseringer i forhold til overordnet plan kan godtas. Ved avvik utover dette, må kommuneplanenes arealdel eller områdeplanen endres, og planprosessen følger regelen for slik plantype. Da lovforslaget i prinsipp legger opp til planlegging på alle tre nivåer før søknad om rammetillatelse, vil avvik kreve en omstendelig og tidskrevende prosess. For å hindre en slik utvikling, kreves det stor grad av fleksibilitet i kommuneplan og spesielt områdeplan. Selv om Planlovutvalget forutsetter at områdeplanen skal være et slikt fleksibelt planinstrument, legger ikke lovutkastet opp til dette. Som nevnt foran mener vi at forslaget om områdeplan bør utgå i sin nåværende form.

Vi støtter ikke innføring av en 5-årsgrense for igangsetting av gjennomføring av detaljplan med mulighet for forlengelse. Dagens praksis er å foretrekke.

Lovforslaget innfører et krav om at forslagsstiller av detaljplan, når dette ikke er planmyndigheten selv, skal legge planspørsmålet frem for planmyndigheten og andre berørte myndigheter i et oppstartsmøte. Videre heter det at myndigheten kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet. Dette er etter vår mening ikke forpliktende nok. Det bør være et krav om at myndigheten *skal* gi slik bistand og at dette skal være forpliktende for begge parter. Erfaringen fra forhåndskonferanser i byggesak tilsier en mer forpliktende holdning fra myndighetenes side enn det lovforslaget legger opp til.

Vi har tidligere uttrykt vår skepsis til muligheten for utstrakt bruk av planprogram for detaljplan. Kommunal usikkerhet kan lett føre til krav om dette selv ved beskjedne endringer i forutsetninger. Her må det tydelig markeres at krav kun kan stilles ved meget omfattende tiltak som ikke tidligere er fanget opp i overordnet planlegging.

Utarbeiding og behandling av detaljplan kan slås sammen med behandling og godkjenning av søknad om rammetillatelse. Dette er vel og bra, men vi etterlyser at muligheten til å gå rett fra overordnet plan til rammesøknad presiseres i lovforslaget. Etter vår mening bør dette etterstrebtes som en regel, ikke som et mulig unntak.

Vi støtter fullt ut forslaget om at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å vedta kurante detaljplaner.

## **2.6 Særlige planleggingsoppgaver (Del V: Kap. 13 – 16)**

Utvalget foreslår egne kapitler om noen viktige planoppgaver som stiller særlige krav til samordning og hvor statlige og regionale myndigheter vil ha viktige roller. Dette omfatter samordnet areal- og transportplanlegging, kystsoneplanlegging, samordnet vannplanlegging.

Vi er enige i at dette er viktige planleggingsoppgaver, men ser ikke behovet for egne lovparagrafer. Forenkling har vært en viktig intensjon i utvalgets arbeid, og vi anbefaler at dette tas med i forbindelse med statlige retningslinjer og relevante planoppgaver.

## **2.7 Konsekvensutredninger for sektorplaner (Kap. 17)**

Det er å håpe at KU i Plan- og bygningsloven kan finne en fornuftig og praktisk form. Vi viser til tidligere kommentarer. Med vekt på bærekraft og miljøhensyn i samfunnsutviklingen, er det naturlig at også andre lover som berører tilsvarende samfunnsforhold sidestilles med hensyn til krav om KU. Der er slik vi oppfatter hovedintensjonen i dette kapitlet. Imidlertid kan det være uklart hvordan forhold som går på tvers av kommunegrenser, som for eksempel vassdrag, hovedveier og banetraséer blir å behandle når kommunene er relevant myndighet.

## **2.8 Avtaler om gjennomføring (Kap. 18)**

Planlovutvalget foreslår et eget kapittel om utbyggingsavtaler som har til hensikt å legge til rette for gjennomføring av planer, trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale av slike ytelser fra utbyggere, samt sikre en forsvarlig saksbehandling i forhold til planleggingen.

I vår rapport datert 3.5.02, "Utbyggingsavtaler. Praksis og utfordringer", pekte vi på at utbyggingsavtaler må:

- være relevant i forhold til tiltaket
- kostnadmessig ikke belastes utbyggingen før tiltaket iverksettes
- ta hensyn til markedsrisiko og gi reforhandlingsrett ved uforutsigbare endringer

Lovforslaget er i i tråd med vårt prinsipielle syn. Lovforslaget presiserer at det bare er tiltak som er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen som kan settes som vilkår. Ytelser skal begrense seg til teknisk infrastruktur. Men anlegg for energi mener vi skal holdes utenfor. Vi forutsetter også at krav utløst av sektormyndigheter på statlig nivå eller fylkesnivå må være utløst av og nødvendig for tiltaket, og at slike eventuelle krav må bli avklart i forbindelse med utbyggingsavtalen. Dette må presiseres i loven. Når det gjelder poenget om at kostnader ikke må belastes utbyggingen før tiltaket iverksettes, er dette ikke eksplisitt tatt opp i lovforslaget. Vi forutsetter at det må bli gjort. Vi støtter også at utvalget presiserer reglene for endring av utbyggingsavtale. Vi forutsetter at markedsrisiko og uforutsigbare endringer også kan håndteres i avtale.

Vi registrerer at Bygningslovutvalget har lagt frem sin første delutredning (NOU 2003:24). Bygningslovutvalget har også fått som mandat å vurdere bruken av utbyggingsavtaler. Utvalget har vurdert forslaget fra Planlovutvalget og kommet med et alternativt lovforslag som på flere avgjørende punkter skiller seg fra dette. Vi deler ikke synet til Bygningslovutvalget, og vil presisere dette når innstillingen kommer på høring.

## **2.9 Dispensasjon (Kap. 19)**

Utvalget legger opp til en innstramming av dispensasjonsadgangen i forhold til dagens system. I denne sammenheng viser vi spesielt til dispensasjon fra lovens krav om detaljplan eller områdeplan, jfr. §19-1. Vi mener at utvalget gjennom plankrav og foreslått dispensasjonspraksis i realiteten har innført "speilvendingsprinsippet". Dette er

vi prinsipielt imot. Lovforslaget legger opp til en mer omfattende og tidskrevende offentlig planlegging enn i dag og med liten grad av fleksibilitet. Vi mener derfor at utvalget i for liten grad har problematisert behov for dispensasjon når det er godt begrunnet. Etter vår mening er dagens lov og praksis bedre enn det planlovutvalget legger opp til. Vi foreslår derfor heller at dispensasjonsordningen i gjeldende lov opprettholdes.

### 3. Konklusjoner

- Planlovutvalget har forsøkt å løse en rekke dilemmaer i sin innstilling. Det er en formidabel utfordring, og nyttige avklaringer er oppnådd. Vi vil likevel peke på noen vesentlige dilemmaer som forblir uløst. Først og fremst gjelder det samfunnsforståelsen og planleggingens muligheter. Her mener vi Planlovutvalget legger til grunn et "ønskesamfunn" hvor mer overordnet planlegging forenkler daglige utfordringer. All praktisk erfaring viser imidlertid mindre politisk vilje til kontinuerlig overordnet planlegging, fordi den aldri klarer å fange godt nok opp aktuelle behov. Dessuten blir planleggingsprosessene for trege og byråkratiske i et samfunn preget av behov for raske endringer. En forutsetning om ytterligere økning i ressurser til offentlig planlegging blir dermed lite aktuelt. Planlovutvalgets tilsynelatende gode intensjoner blir da også feil "medisin" for "det virkelige samfunn".
- Planlovutvalget har opprettholdt en regeltenkning knyttet til hierarkiske forvaltningsnivåer. Samfunnsutviklingen har vist at vi i stadig større grad bruker en markeds- og servicetenkning i samhandling mellom interesser og mellom nivåer. Det krever utvikling av nye arenaer for samhandling. Mer utnyttelse av markedsforhold tilsier også større innslag av private aktører. Da må det utvikles virkemidler som kan brukes av private i denne sammenhengen. Særlig er det å beklage at man ikke har kommet lenger når det gjelder løsninger for omforming av eldre byområder (Transformasjon).
- Vi mener at det er en rekke forhold i lovforslaget som ikke fører til større effektivitet:
  - Utvalgets forslag om plankrav vil etter vår vurdering utløse større ressursbruk i planleggingen. Vi deler ikke Planlovutvalgets syn på at dette i et større perspektiv nødvendigvis vil føre til forenkling. Til det legges det opp til et for omfattende og lite fleksibelt plansystem.
  - Omfattende krav om planprogram og konsekvensutredninger vil medføre behov for økt kapasitet og kompetanse i kommunene.
  - Det nye plansystemet beskrives som en forenkling fordi kommunedelplan for geografisk avgrenset område og bebyggelsesplan faller bort. Dette representerer ikke nødvendigvis noen vesentlig forenkling i seg selv.
  - Forslaget om områdeplan, både innholdsmessig og prosessmessig vil bli mer ressurskrevende enn det som utvalget har hatt som intensjon.
- Vi vil imidlertid også understreke en rekke positive elementer som ligger i lovforslaget, bl.a.:
  - Bedre samordning av sektorinteresser.
  - Forenkling og effektivisering av klage- og innsigelsesbehandling.

- Utvikling og bruk av ny teknologi.

Vi støtter dette og anbefaler at disse forslagene følges opp snarest mulig.

- Den altomfattende og helhetlige rammebetraktning som Planlovutvalget fremmer, vil i praksis heller bli styrt inn mot klart fokuserte og strategiske rammer, slik behovet tilsier. Den ”stabile fleksibilitet” som Planlovutvalget står for, er altfor lite dynamisk i forhold til etterspørselen fra praksis, og kan ikke begrunnes med forutberegnelighet. Etter en samlet vurdering av Planlovutvalgets forslag til ny plandel i Plan- og bygningsloven, er vi kommet til at kun deler av forslaget har en form som vil forbedre norsk planlegging. Vi er særlig bekymret for at ønskene om mer omfattende overordnet planlegging verken er realistisk eller hensiktsmessig. Alternativet er en mer strategisk og rammegivende avklaring med fokus på prioriterte tiltak. Det er i et samfunn med behov for rask omstilling, også behov for å kunne dispensere fra detaljer når begrunnelsen er tilstrekkelig god og politisk akseptert. Vår uttalelse gir uttrykk for hvilke deler vi mener kan foreslås som tillegg og revisjon av gjeldende Plan- og bygningslov.
- Planlovutvalget drøfter et eventuelt behov for en ”fast kommisjon” for Plan- og bygningsloven, begrunnet ut fra tilpasning til EU. Vi mener forslaget har mye for seg, også av helt andre grunner. Det kan gi større mulighet for nødvendige kontinuerlige endringer, og det kan gi en bedre samordning mellom de to departementene som i dag har ansvaret for hver sin del av loven. Ny ansvarsfordeling kan dermed også drøftes, noe vi mener det er behov for. En første rettesnor for en slik diskusjon bør være at alle gjennomføringsrelaterte deler av loven samles under ett departement, mens overordnede nasjonale strategiske hensyn kan tilhøre et annet. Best ville det imidlertid være om hele loven var samlet under ett departement med samfunnsutvikling og -bygging som ramme.