



Forum for Kommunale Planleggere

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

14. november 2003

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

HØRINGSUTTALELSE FRA FORUM FOR KOMMUNALE PLANLEGGERE (FKP)

Forum for Kommunale Planleggere – FKP er en nettverksorganisasjon for bedre kommunal planlegging og fagutvikling. FKP gir personlig medlemskap for ansatte i kommuner og fylkeskommuner som arbeider med eller er interessert i samfunnsplanlegging. FKP har mer enn 600 medlemmer.

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

FKP har med interesse fulgt planlovutvalgets arbeid og ga en fylldig uttalelse til delinnstilling I 2. juli 2001 (Sak 2001/624-173). Vi har videre i samarbeid med KS arrangert 5 regionale planlovkonferanser våren 2003. Vi uttalte oss til delhøring 30. august 2003.

Med dette gir FKP sin høringsuttalelse til NOU 2003:14 jfr departementets brev av 20. mai 2003 (ref 2003/443 P/HJN) og brev av 7. juli 2003 (ref 2003/443 P/KIR). I vår oppstilling av vår høringsuttalelse følger først FKPs høringsuttalelse i korte hovedpunkter. Deretter følger en punktvis gjennomgang av Planlovutvalgets innstilling, vår vurdering av disse og begrunnelser for våre uttalelser.

FKP vil rose planlovutvalget for et grundig, helhetlig og godt gjennomarbeidet lovforslag. Vi stiller oss positive til hovedgrepene som planlovutvalget foreslår og finner at utvalgets forslag vil kunne legge grunnlag for bedre kommunale og regionale planer. Lovforslaget adresserer på en god måte de planutfordringer som kommuner og regioner står overfor.

Det er nå en unik mulighet til å få behandlet et helhetlig, gjennomarbeidet lovforslag der hele plansystemet underlegges revisjon og en ikke bare fokuserer på enkeltdelelser.

Som et generelt punkt vil FKP peke på at gode juridiske rammer rundt planlegging er et nødvendig grunnlag for de endrings- og effektiviseringsprosesser som skjer i offentlig sektor. Dette rammeverket må også følges av et arbeid som bidrar til å støtte opp om praktisk

planlegging, særlig hva gjelder kompetanseutvikling. FKP mener at dette er vesentlig for å bidra til en utvikling preget av aktiv, kompetent og helhetlig planlegging. FKP vil i den forbindelse peke på det konstruktive samarbeidet med bl.a. MD innenfor rammen av Sekretariatet for Etter- og Videreutdanning i Samfunnsplanlegging (SEVS). Vi forutsetter at MD fortsetter dette samarbeidet, og bidrar gjerne i det videre arbeidet.

FKP vil først i denne uttalelsen knytte kommentarer til de viktigste hovedgrepene i lovforslaget gjennom punktene som følger:

1. Forum for kommunale planleggere – FKP - støtter hovedtrekkene i planlovutvalgets forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven.. Dette er en grundig, helhetlig og nødvendig revisjon av loven fra 1985. Forslaget vil kunne bidra til mer fleksibel planlegging, større forutsigbarhet og mer forpliktende samarbeid rundt planlegging, politisk styring og medvirkning i planleggingen. Det er derfor viktig at det blir fremmet et helhetlig lovforslag for Stortinget med sikte på rask iverksetting av ny lov.
2. FKP støtter forslaget til formål (§ 1-1) og flertallets forslag til geografisk virkeområde (§ 1-3).
3. FKP støtter sterkt de verdier og retningslinjer for planlegging som nedfelles i § 1-4 og anser det som viktig at disse løftes frem slik Planlovutvalget foreslår. Vi understreker viktigheten av politisk folkevalg styring av planleggingen, bred medvirkning og bærekraftig utvikling.
4. FKP støtter forslag om krav til planbeskrivelse og planprogram (§1-8) ved alle større planer, men understreker at det må være kommunen selv som avgjør omfang og beslutningsrelevans for disse. Planprogrammet må ha fokus på planprosessene og ikke være en kortversjon av kommende plan. Det forventes at sektormyndigheter gjennom planprogrammet tar forpliktende stilling til utredningsbehov og ikke skal kunne komme igjen senere med ytterligere krav til planutredninger. Kommunen bør selv kunne fastlegge behandlingsmåten for planprogram og ikke være pålagt å legge det ut til offentlig ettersyn og høring hvis forhåndsannonseringen av planen har vært tilfredstillende.
5. FKP mener at kommunene skal kunne utarbeide bindende retningslinjer for framstilling av planbeskrivelse for private planforslag. FKP støtter at det innføres regler om vurdering av planens konsekvenser (§ 1-9) og slik unngår dagens kompliserte parallellprosesser med behandling av konsekvensutredninger og av planer. Det må presiseres at konsekvensutredninger må tolkes i betydning av å redegjøre for relevante virkninger av planen i forhold til god planpraksis. FKP vil advare mot en utvikling hvor de formelle og til tider meget omfattende krav som har vært knyttet til KU-regimet skal innføres også for planbehandlingen. FKP foreslår at begrepet ”konsekvensutredninger” blir erstattet med ”redegjøre for virkninger av planen”. Vi ser muligheter for at planprogram *kan* bli en arena for sektorkamp, og ber departementet legge vekt på å unngå dette.
6. FKP støtter forslag i § 1-11 om at planer etter PBL skal legges til grunn når det treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av loven.. Dette er viktig for å oppnå bedre samordning og økt effektivisering av den offentlige saksbehandlingen. Det kan også bidra til å unngå flere parallellbehandlinger. Samtidig vil vi peke på at det vil kreve kompetanseutvikling i kommunene som organisasjoner når det er flere nye faggrupper som må forholde seg til arealplanlegging. Når det gjelder

konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen og energilovene mener vi at samme hovedprinsipp må legges til grunn slik at PBL gjøres gjeldende. Vi støtter derfor ikke mindretallets forslag.

7. FKP støtter at en fagmyndighet som unnlater å delta i en planprosess ikke skal kunne gi innsigelse til planen i ettertid. Vi støtter derfor mindretallets forslag til ordlyd på § 1-14.
8. FKP ser positivt på oppgraderingen av regional planlegging og målet om å gi fylkeskommune, stat, kommuner og private aktører mer likeverdige roller. Det regionale Norge er under omdanning og en ny lov må kunne håndtere ulike former for regional planlegging. Det er derfor positivt at det er valgmulighet mellom bruk av fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid for å løse regionale utfordringer. Begrepet fylkesdelplan burde erstattes med regionplan og det bør åpnes for at regionplaner kan lages etter reglene for interkommunalt plansamarbeid. Lovrammer på dette området må være robuste nok til å ta opp i seg endringer i det regionale landskap i Norge nå og de kommende årene, jfr. St. meld. nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*.
9. FKP støtter at det åpnes for en bindende regionalplan / fylkesdelplan for arealbruk (§ 6-6) når det er sentrale nasjonale eller regionale interesser som skal ivaretas. Ved uenighet mellom partene (for eksempel ved innsigelse) må et eventuelt meglingsinstrument /-instans vurderes når mindretall kan blokkere for fullføringen av en plan av sentrale regional betydning.
10. FKP støtter hovedtrekkene for kommunal planlegging (kap.8), herunder kommunal planstrategi (§8-3) og langsiktig arealstrategi (§9-3) som vi anser som meget gode forslag. Prinsippet om planstrategi er *svært* sentralt for kommunenes selvstendige og helhetlige myndighet når det gjelder planlegging. I § 9-4 bør det slås fast at økonomiplanen etter kommuneloven § 44 *skal* (ikke kan) inngå som en del av kommuneplanens samfunnsdel. Koordineringen mellom Kommuneloven og Plan- og Bygningsloven er svært viktig for den praktiske planlegging i kommunene og må etter FKPs syn komme klarere fram.
11. FKP støtter flertallets lovforslag hva gjelder kommuneplanens arealdel, herunder arealformål (§ 9-7), hensynssoner (§ 9-8) , retningslinjer og bestemmelser (§ 9-9). For planprogram etter § 10-2 må kommunene gis mulighet til å forenkle prosessene rundt planprogram slik at bl.a. annonsering av oppstart av planarbeid og annonsering av planprogram kan slås sammen.
12. FKP støtter forslag om områdeplan som ny plantype (kap 11). Det er positivt at reglene for områdeplan er harmonisert med kommuneplanens arealdel og med detaljplan. Som en følge av dette etterlyser FKP derfor en innarbeidelse av muligheten til å gi retningslinjer i § 11.5 jfr § 9-9. Vi ser samtidig store problemer med praktisering av reglene i § 11-6 om behandling av områdeplan.. For å sikre helhet og effektiv planlegging må områdeplanen dekke større område i likhet med bruken av kommunedelplan i dag. Kravet om bl.a. å tilskrive grunneiere og festere, naboer og rettighetshavere opptil 4 ganger under planarbeidet vil umuliggjøre områdeplaner i for eksempel bysentrum og større tettsteder med flere tusen berørte. FKP ønsker at de regler som i dag gjelder for kommunedelplaner med tilsvarende detaljeringsnivå også skal gjelde for den nye områdeplanen. Kun der områdeplanen i sin detaljeringsgrad tilsvarer detaljerte reguleringsplaner, f. eks. der hvor

man går direkte fra områdeplan til byggesak, bør kravet om skriftlig varsel til hver enkelt berørt gjøres gjeldende. Vår erfaring er at dagens praksis med Kommunedelplaner er i en positiv utvikling, og vi ønsker ikke at denne utviklingen stoppes. Samtidig er dette eksempel på et felt hvor det stilles store krav til kommunen som aktiv og kompetent planmyndighet.

13. FKP støtter forslag om ny plantype detaljplan (kap 12). Vi støtter forslaget om begrenset levetid på 5 år. Det bør åpnes for at kommunen i planstrategi eller områdeplaner kan gi nærmere angitte detaljplaner lengre varighet enn 5 år.
14. Ettersom det er fremmet flere forslag til regler om utbyggingsavtaler vil FKP anbefale at forholdet til utbyggingsavtaler behandles sammen med bygningslovutvalgets innstilling (NOU 2003:24). De forslag som pr i dag foreligger synes etter vår mening ikke å gi den nødvendige fleksibilitet og grunnlag for effektiv plan og byggesaksbehandling.
15. FKP ønsker å poengtere og minne om sin høringsuttalelse til NOU 2001:7, punkt 6 og 7. Et godt gjennomtenkt og helhetlig lovverk er en viktig rammefaktor for kommunal planlegging, men ikke den eneste. Videre arbeid med lokal planlegging må også innebære økt statlig satsning på tiltak som øker kapasitet og kompetanse i planlegging. Forsøks- og utviklingsarbeid er sentralt for å stimulere til nytenkning. FKP bidrar gjerne i et samarbeid for å gi svar på disse store utfordringene.

Utdypende gjennomgang av de viktigste lovforslagene med kommentarer:

Til § 1-1 Lovens formål

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

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

Vurdering:

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

Til § 1-3 Lovens geografiske virkeområde

”Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag.

I sjøområder gjelder loven ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Kongen kan for enkelte sjøområder og formål og virksomheter i sjø fastsette et annet virkeområde.

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.”

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

Vurdering:

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

Til § 1-4 om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

Følgende grunnlag for planleggingen er vektlagt i bestemmelsen:

- Bærekraftig utvikling
- Være demokratisk og styres av folkevalgte organer
- Fremme helhet og sikre samordning og samarbeid

- Være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig
- Vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser
- Planleggingen skal søkes løst på lavest hensiktsmessige nivå
- Være forpliktende og forutsigbar

Vurdering:

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

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

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

Planlovutvalget foreslår at det stilles krav om at det ved utarbeidelse av kommuneplan, områdeplan (kommunedelplan) eller detaljplan (reguleringsplan) som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller 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 utredninger. Forslaget til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planprogrammet skal være en "plan for planleggingen".

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

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

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

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

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

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

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

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

Vurdering:

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

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

Vi vil her vise til erfaringer fra innføring av KU-systemet der rigide og unødvendig omfattende utredningskrav truet legitimiteten i hele KU-systemet. Vi kan komme i en situasjon der de samlede krav fra sektormyndigheter om utredninger og alternativvurderinger gjør at kommunene ikke har kapasitet eller økonomi til å utrede og derfor velger å ikke lage områdeplaner, men overlate "problemet" til private detaljplaner. Vi foreslår derfor at begrepet "konsekvensutredninger" ble erstattet med "redegjøre for virkningene av planen".

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

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

Til §1-11. Rettsvirkning av planer.

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

Vurdering:

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

Til §1-14. Innsigelse og mekling.

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

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

Vurdering

Det er svært uklart hva som er spørsmål av nasjonal eller regionale interesse, avklaring av dette legges til vedkommende myndighet. Det må derfor foretas en avgrensing 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. Bestemmelsen om at innsigelser skal begrunnes innebærer at det blir en større grad av konkret vurdering i hver enkelt sak.

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

- Meklingen kan legges til den regionale instans som ikke har innsigelse.
- Meklingsinstans er avhengig av konfliktens art. Er det en avveining mellom interesser er dette av politisk karakter og legges til fylkeskommunen, mens konflikter av formell art eller rettssikkerhetsspørsmål legges til fylkesmannen.

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

Det foreligger et mindretallsforslag (fra bl.a. KS sine representanter) som innebærer at en fagmyndighet mister innsigelsesretten dersom den ikke har ønsket å delta i planprosessen. Dette gjelder tilfeller der instansen er varslet om prosessen, men ikke ønsker å delta. Det er særdeles viktig at berørte instanser deltar i planprosessene, dette er en del av det forpliktende

plansamarbeidet mellom mange parter. Det er derfor viktig at å ikke delta i samhandlingen gir konsekvenser.

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

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

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

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

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

Til del III Regional planlegging (kap 5 -7)

Utvalget mener dagens system for *regional planlegging* - planleggingen over kommunegrenser - er for svakt og mangler tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. De foreslår å styrke dette systemet og samtidig gjøre det mer fleksibelt. Som den viktigste regionale utviklingsaktøren bør fylkeskommunen ha et hovedansvar også for regional planlegging i fylket. Forslagene gir fylkeskommunen et godt redskap til å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Utvalgets forslag er i så måte robust i forhold til framtidige endringer i styringsstrukturen på regionalt nivå. En regional planstrategi tidlig i hver valgperiode skal legge grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av fylkesplan, fylkesdelplaner for bestemte sektorer eller geografiske områder, og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes, og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplan, gjennom statlig godkjenning. *Interkommunalt plansamarbeid* vil kunne være en god løsning i mange situasjoner, og utvalget foreslår et eget kapittel om dette i loven.

Vurderinger.

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

erstattes med regionplan og at det åpnes for at regionplaner kan lages etter reglene for interkommunalt plansamarbeid.

Til § 6.6 Fylkesdelplan for arealbruk.

Det foreslås å innføre et nytt planverktøy som gjør det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over 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

Vurdering:

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

FKP støtter at det åpnes for bindende regionale planer for arealbruk (§ 6-6) når disse er utarbeidet sammen med de berørte kommuner og begrenset til spørsmål som er av viktige nasjonal eller regional karakter. Kommunene må ha innsigelsesrett til planforslagene og FKP støtter at slike planer skal godkjennes av staten. Primært skal slike planer innarbeides i kommuneplanene ved første rullering, for å sikre helhet og et entydig planverk i kommunene.

Til Kap. 7. Interkommunalt plansamarbeid.

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

Vurdering.

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

Del IV Kommunal planlegging. Kap. 8.

Til § 8-3 Kommunal planstrategi

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

Vurdering:

Forslaget om kommunal planstrategi er et fornuftig forslag som kan sikre at politikerne tidlig i perioden kan få oversikt over de gjeldende planer og ta stilling til ytterligere planbehov herunder oppheving/endring av eksisterende planer. For administrasjonen vil det gi større forutsigbarhet å få en klar "bestillingsliste" for kommende planarbeid.

Til § 9.2 Kommuneplans samfunnsdel

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

Vurdering:

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

Til § 9-3 Langsiktig arealstrategi

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

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

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

Vurdering:

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

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

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

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

Vurdering:

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

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

Til kap 11 Områdeplan:

Dagens kommunedelplaner og større reguleringsplaner erstattes av *områdeplaner*, som skal undergis i hovedsak samme prosess som dagens reguleringsplaner. Områdeplaner kan fremmes parallelt med kommuneplanens arealdel, eller som egen planprosess. Hensikten er å gi klarere rettslige virkninger og bedre rettsikkerhet for berørte parter, men også å legge opp til et mer fleksibelt system der samme plan kan variere fra grovmasket til detaljert.

Utarbeiding av områdeplan er et kommunalt ansvar, men private kan utføre planarbeidet dersom kommunen samtykker i dette, og etter de rammer som kommunen setter for arbeidet. Områdeplan skal utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i kommuneplanens arealdel. Områdeplan kan utarbeides for alle områder med godkjent arealdel i kommuneplanen, og skal være i tråd med denne. Utvalget foreslår presiseringer og enkelte utvidelser av adgangen til å gi bestemmelser i tilknytning til områdeplan i forhold til dagens hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser.

Vurderinger:

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

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

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

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

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

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

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

Til kap 12 Detaljplan

Dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner erstattes av *detaljplaner*. Detaljplan skal utarbeides for områder som i arealdelen er lagt ut til areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel med krav om områdeplan. Detaljplan skal for øvrig utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i områdeplan eller kommuneplanens arealdel. Detaljplanen har samme rettslige virkning, og i hovedsak samme planprosess, som områdeplanen, og samme hjemmel til å gi bestemmelser. Men den kan fremmes av private, og den kan fremmes og behandles parallelt med søknad om rammetillatelse. Detaljplaner kan fremmes for alle arealer der arealbruken er avklart i kommuneplanens arealdel eller i områdeplan, og skal i utgangspunktet være i tråd med disse planene. I så fall kan planbehandlingen forenkles.

Detaljplan - eller områdeplan etter kommunens vedtak - skal alltid utarbeides for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger.

Vurderinger:

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

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

Det foreslås *egne kapitler om enkelte viktige planleggingsoppgaver* som stiller særlige krav til samordning over administrative grenser og mellom forvaltningsnivåene, og hvor statlige og

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

Vurdering.

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

Til § 18 utbyggingsavtaler.

Utvalget foreslår egne regler for utbyggingsavtaler. Det understrekes at bruk av utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig og sterkt forenklende virkemiddel i forbindelse med gjennomføring av planer. Samtidig er det viktig at de rettslige rammene er klare. Behovet for regler knytter seg særlig til de situasjoner hvor det skal gjennomføres en større utbygging av boliger, fritidshus eller næringsvirksomhet i et nytt område, og som nødvendiggjør nyanlegg eller utvidelse av veg, vann, avløp, energiforsyning eller liknende, og som også vil medføre økt etterspørsel etter sosiale tjenester som skoler, barnehage, sykepleie, eldreomsorg med videre.

Utvalget mener at det i loven bør tas inn bestemmelser med et dobbelt formål: *å legge til rette for gjennomføring* av planer ved at tillatelse gjøres betinget av visse gjennomføringstiltak, og *å trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale* av slike ytelser fra utbyggere, samt sikre en forsvarlig saksbehandling i forhold til planleggingen. Kapittelet bygger på at betingelser om ytelser fra utbygger enten kan settes ensidig som et vilkår i planvedtak eller tillatelse, eller kan avtales mellom kommunen som planmyndighet og utbyggeren, det vil si tiltakshaveren. Ut fra den politiske diskusjonen - og avklaring gjennom Stortingets drøfting - av hva som bør være rammene for utbyggingsavtaler, legger utvalget til grunn at rammene for ensidige vilkår og for avtaler bør være de samme, og at de bør være relativt stramme.

§ 18- 1 sier:

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

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

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

Vurdering:

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

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

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

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