



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Deres ref
2003/433 P/HJN
4

Vår ref
03/2180-17 GHS

Dato 12 DES 2003

NOU 2003:14 - Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Høring

Vi viser til brev fra Miljøverndepartementet av 05.06.2003.

Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet støtter i hovedsak konklusjonene fra Planlovutvalget. Forslagene bør understøtte de mål og strategier som regjeringen har trukket opp i St. meld. nr 19 (2002-2002). Vi legger her særlig vekt på regjeringens desentralisering, hvor stat og kommuner skal være de dominerende serviceprodusenter, mens fylkeskommunene skal ivareta utviklingsrollen som innebærer initiering, nettverksbygging og relasjonsbygging i forhold til en rekke lokale og regionale aktører.

Etter vår vurdering er hovedgrepene bedre samordning, forpliktende samarbeid rundt planlegging, politisk styring og medvirkning i planlegging. Forslaget vil kunne bidra til mer fleksibel planlegging og større forutsigbarhet, og det vil bidra til færre planer; særlig færre pålagte sektorplaner.

Plan- og bygningsloven har en sentral betydning på mange plan. En revisjon av loven reiser derfor viktige spørsmål fra flere synsvinkler, ikke minst innenfor Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde. Loven skal være et redskap for folkestyre, fremfor alt for gjennomføring av kommunale beslutninger om samfunnsutviklingen. Det vil derfor være et sentralt moment i enhver vurdering at loven gir kommunene tilstrekkelige virkemidler og at kommunene ut fra egen politisk vurdering kan velge hvordan den ønsker å styre og påvirke lokalsamfunnsutviklingen.

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 / 22 24 68 82
Org. nr.:
972 417 858

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks:
22 24 27 70

Saksbehandler:
Gro Hanssen Solli
22 24 68 24

Loven skal også legge til rette for privates gjennomføring av egne tiltak og for godt samarbeid mellom offentlige og private parter. Det er behov for å forenkle loven med tanke på mer effektiv saksbehandling og letter samhandling mellom plan- og bygningsmyndighetene og private. Loven skal sikre private rettssikkerhet i forhold til egen eiendom og den skal åpne for medvirkning fra den enkelte i planlegging av lokalsamfunnsutviklingen og vurdering av foreslåtte tiltak. Endelig skal loven sikre at de mange interesser og hensyn som krysses ved planlegging, utbygging og vern blir samordnet, og at det legges til rette for politiske avgjørelser i forhold der ulike verdier brytes.

Ny planlov

Planlovutvalgets innstilling møter disse behov med et forslag til et plansystem med et hierarki av plantyper og bestemmelser i planer. Loven skal fungere i svært ulike situasjoner og ulike deler av landet. Den er derfor bygd opp for en fleksibel bruk. Den inneholder derfor både regler for en omfattende og grundig planprosess og åpninger for enbetydelig frihet for den enkelte kommune mv. i bruken av dette plansystemet.

Utredningen er på mange måter grundig og har fremkommet med et forslag til ny lovtekst. Innenfor de rammer utredningen forholder seg til vil Kommunal- og regionaldepartementet uttrykke støtte til utredningen og lovforslaget. Departementet vil imidlertid på flere punkter uttrykke innvendinger, bl.a. ut fra frykt for at systemet kan bli omfattende og tungt å drive. Dette kan føre til økt byråkrati og en for tungvint prosess.

Utvalget har foreslått et ambisiøst plansystem med stor innebygd fleksibilitet. Det er derfor ikke mulig av de rammer og prosessregler som lovforslaget gir å se hvordan forholdet mellom en strategisk samfunnsplanlegging og planleggingen på mer konkret nivå vil arte seg. Kommuner av alle typer vil trenge betydelig kompetanse for å utnytte loven slik den er utformet på en optimal måte ut fra egen situasjon. Det er vesentlig at planleggingen er systematisk og tilstrekkelig, men ikke unødig detaljert.

Lovstruktur

Det er behov for en struktur i Plan- og bygningsloven som er enklere og gir større sammenheng mellom de enkelte delene enn dagens lov. Dette er også påpekt av Bygningslovutvalget i NOU 2003:24. Bl a kan det være behov for å synliggjøre overgangen mellom planer og gjennomføringen av dem klarere.

Det er også behov for en felles struktur for hele loven, der det bør foretas en lovteknisk gjennomgang av begreper, hva som er påbud/forbud, hva som er mer detaljstoff som kan stå i forskrift, hva som er veiledning osv. Planlovutvalgets forslag opprettholder i stor grad dagens struktur, og utvider i tillegg de enkelte bestemmelser, ikke minst med

stoff som mange steder har preg av å være veiledning. Lovendringer må derfor bare gjennomføres etter en grundig felles vurdering i de to departementer.

Departementet vil også peke på at det er viktig å se plan- og bygningsdelene av loven i sammenheng. Planlovutvalget har sett på endringer som kan gi en smidigere overgang mellom plansak og byggesak. Spesielt er det lagt vekt på en enklere prosess for gjennomføring av tiltak som er i samsvar med vedtatt plan. Bygningsdelen gjennomgås nå av et eget lovutvalg. Utvalgets første utredning (NOU 2003: 24) er sendt på høring og kan bringe inn verdifulle synspunkter på gjennomføring av planer.

Plan og gjennomføring

På et generelt plan kan det også kommenteres at utredningen i liten grad drøfter den faktiske situasjonen i byutvikling eller kommunenes bruk av plan- og bygningslovens virkemidler. Vi har forståelse for at dette hadde sprengt utvalgets mandat og ramme. Klarere belysning av forholdet mellom planbestemmelsenes og de økonomiske og andre forutsetninger for gjennomføring av planer hadde imidlertid dannet en bedre bakgrunn for å vurdere utvalgets forslag.

Etter KRDs vurdering bør det i et videre arbeid med plan- og bygningsloven vurderes hvor grensen mellom Miljøverndepartementets og KRDs ansvar bør gå. Dette er ikke noe nytt spørsmål, men for eksempel utviklingen i bruk av utbyggingsavtaler for å gjennomføre plan viser at det oppstår nye konstellasjoner i forholdet mellom gjennomføringsbestemmelser og planbestemmelser. KRD vil som kjent utarbeide en proposisjon om nye lovbestemmelser om utbyggingavtaler. Opplegget fra Planlovutvalget til mer parallelle prosesser i plansak og byggesak kan også reise nye problemstillinger knyttet til fovaltningensansvaret for loven. Endringene i planhierarkiet i kommunal arealplanlegging med en detaljplan, som i en rekke tilfeller vil være en prosjektplan, er et annet eksempel. KRD vil derfor foreslå at dette blir vurdert i det videre arbeidet med oppfølgingen av Planlovutvalget.

Det er viktig å kunne se lovens system i sammenheng med avtaler eller partnerskap mellom kommune og andre myndigheter eller kommune og private med tanke på gjennomføring. Dette kunne vært et mer framtrødende tema i utredningen, ut fra behovet for å legge godt til rette for forholdet mellom plan og gjennomføring.

Planlovutvalget har foreslått lovregulering av utbyggingsavtaler, som er blitt et viktig instrument for gjennomføring av planer. Bygningslovutvalget har også ut fra sitt mandat fremmet et lovforslag om utbyggingsavtaler. Denne utredningen er også på høring.

KRD vil på bakgrunn av de to utvalgs forslag og høringen av disse igangsette et arbeide med lovforslag til Stortinget på dette området. KRD vil på denne bakgrunn ikke avgi høringsuttalelse om planlovutvalgets utkast til lovbestemmelser om utbyggingsavtaler

Lokale tilpasninger

KRD vil påpeke det generelle behovet for fleksible løsninger som gir kommunene og fylkeskommunene spillerom for lokale tilpasninger. Kommunene må ha stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for sitt planarbeid. Etter vår vurdering synes forslaget å kunne bidra til mer fleksibel planlegging i kommunene og fylkeskommunen, samt gi en større forutsigbarhet for berørte interesser. At forslaget innebærer færre pålagte sektorplaner mener vi er udelt positivt. Vi er svært positive til at det legges opp til en sektorovergripende samfunnsplanlegging i kommuner og fylker, og at plan- og bygningsloven blir et redskap for en slik samordning. Ut fra dette støtter vi også forslagene i tilknytning til vassdragsreguleringer, naturvern m.v. Regelverket må ivareta hensynet til det lokale selvstyret i forhold til statens ansvar og medvirkning i kommunal og regional planlegging. Dette bør også inntas som en del av formålsparagrafen.

Forslaget innebærer klarere regler om planbehandlingen, herunder regler om planstrategi og om planprogram. Lovforslaget inneholder imidlertid mange nivåer og plantyper, og vil etter vårt syn ikke medføre vesentlige forenklinger for kommunene. KRD er imidlertid tilfreds med at § 1-9 klargjør at konsekvensutredningene er en del av den aktuelle planen. Dette innebærer en klargjøring og forenkling for lokale myndigheter og utbyggere. Tilrettelegging for god deltakelse i planprosesser fra kommunens innbyggere gjennom loven, bidrar til å styrke lokaldemokratiet ved at også den folkevalgte styring ivaretas, jf. også forslaget § 1-4 tredje ledd om at planleggingen skal være demokratisk.

Samiske rettigheter

Plan- og bygningsloven er trolig det viktigste virkemiddelet for å sikre ressursgrunnlaget i reindriften. I *Stortingsmelding nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000-2001) om samepolitikken kap. 14.2.3 Sikring av reindriften* viser regjeringen bl.a. til at i forbindelse med revisjonen av plan- og bygningsloven

- er det viktig at loven gjenspeiler de folkerettslige reglene som Norge er bundet av, og som har betydning i areal- og plansammenheng.
- er det viktig at loven videreutvikles til et verktøy som i sterkere grad synliggjør reindriften behov og interesser og ivaretar disse i de ulike planprosessene.
- er det viktig at loven videreutvikler samhandlingen mellom kommunal- og fylkeskommunal forvaltning og reindriften forvaltningen og dens styringsorganer for å øke forståelsen for reindriften særegenhet, dens behov for sammenhengende friarealer, samt konsekvenser av inngrep og forstyrrelser.

- er reindriftens distriktsplaner et sentralt verktøy i samhandlingen mellom reindriften og offentlig forvaltning.
- er det på bakgrunn av reindriftens regionale særtrekk behov for å etablere en samordningsarena regionalt hvor avveiningen mellom ulike nasjonale mål og hensyn settes inn i en regional kontekst.
- er det behov for å få etablert et plansamarbeid over kommunale og fylkeskommunale grenser
- er det behov for at reindriftens forvaltnings- og styringsorganer blir delaktige på et tidlig stadium av prosessene, noe som også vil redusere bruken av innsigelser.
- er det nødvendig at man innarbeider krav om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha vesentlig virkning for reindriften. Her er det viktig at man ikke bare vurderer konsekvensene av det enkelte tiltaket, men vurderer de samlede effektene av gjennomførte og planlagte tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet.

Samiske rettigheter er nært knyttet til naturressursene. Plan- og bygningsloven er derfor av stor betydning for mulighetene til å sikre arealvernet både for reindriften og for samiske interesser generelt. Samiske interesser i plansammenheng kan dreie seg både om reindrift, om øvrige samiske næringer knyttet til fiske, fangst og sanking, og om kulturminner m.m.

Det juridiske grunnlaget for samenes rettigheter til det materielle naturgrunnlaget er Grunnloven § 110 a, sameloven § 1, menneskerettsloven § 2 jf. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, ILO-konvensjon 169, særlig artikkel 6 og 7 og artikkel 13-15, og konvensjonen om biologisk mangfold artikkel 8j.

Reindriften er et særlig viktig område som byr på spesielle utfordringer i plansammenheng. Reindrift er en svært arealavhengig næring, både på grunn av marginale beiteområder og på grunn av reinens behov for ulike sesongbeiter og flytteveier mellom dem. Menneskelig virksomhet i reinbeiteland kommer i tillegg til den naturlige forstyrrelsen fra bl.a. rovdyr som reinen alltid har måttet leve med. Selv om vel 40% av Norges areal utnyttes til beite for tamrein, er reindriften en liten næring i nasjonal målestokk. I samisk og lokal sammenheng har den likevel stor betydning - økonomisk, sysselsettingsmessig og kulturelt. Reindriftspolitikken må sees i en generell same- og samfunnspolitisk sammenheng, og bygger slik på to selvstendige grunnlag; en næringspolitisk produksjonsverdi og en samepolitisk kulturverdi.

Inngrep og forstyrrelser innenfor reinbeiteområdene har akselerert de siste tiårene. Dette har ført til varig reduksjon av arealer som reindriften har til rådighet, og til økte forstyrrelser for reinflokkene. Direkte konsekvenser av inngrep og forstyrrende

aktivitet kan være permanent tap av det beiteland som nedbygges eller oppdyrkes, samt hindringer i reinens trekk- eller flyttleier. Indirekte konsekvenser kan være midlertidig tap eller redusert bruk av omkringliggende beiteland, merarbeid for reieneier og stress for reien. Totaleffekten av mange små inngrep og forstyrrende aktiviteter er oftest større enn hva summen av de enkelte inngrep skulle tilsi. Dette henger sammen med oppstyking av beiteområdene, som vanskelig lar seg forene med reinens behov for sammenhengende «friområder» og trekkleier. En slik fragmentering av reinbeiteland har vært, og er trolig, en av de alvorligste truslene mot reindriften arealgrunnlag. Det er derfor behov for å få et styrket vern av reindriften arealer, og da særlig de arealene som er av avgjørende betydning for en bærekraftig reindrift. Hvilke arealer dette er, vil variere mellom reinbeitedistriktene.

Reindriften er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Det er tale om en rett, ikke bare om tålt bruk. Reindriften skal bevare reindriften som et viktig grunnlag for samisk kultur, i samsvar med Grunnlovens § 110 a og folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Innen arealplanlegging er motstridende interesser og konflikter uunngåelig. Samordning er ofte synonymt med konflikthåndtering. Samtidig er det behov for å se utover den enkelte kommunes grenser. Reinen har behov for ulike typer beiter gjennom året, og reieneierne forflytter flokkene sine over store områder. Det innebærer ofte at man krysser kommunegrenser og fylkesgrenser. Siden reieneierne bare er registrert som innbyggere i én bostedskommune, innebærer dette at reien i lengre perioder oppholder seg i kommuner hvor reieneierne ikke er formelt bosatt og dermed skattebetalere. Forståelsen for reindriften utfordringer og arealbehov er derfor ikke alltid like stor i den enkelte kommune.

Merknader til kap. 1 og 2 Lovens formålsbestemmelse

KRD vil gi sin tilslutning til den oppbygging som formålsparagrafen er gitt. En innvending kan likevel være at gjennomføring av planer og byggesaksdelen av loven er lite synlig. Departementet slutter seg til bruken av "bærekraftig utvikling" som lovens samlede formål, med den spesifisering av begrepet som er gitt i formålsparagrafen der bl.a. å *legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer og gode oppvekst og levekår i alle deler av landet* er skrevet inn.

KRD vil foreslå at "universell utforming" tas med som et av planleggingens formål, jf senere omtale.

Plikten til sikre naturgrunnlaget for samisk kultur følger blant annet av Grunnloven § 110 a og av flere internasjonale konvensjoner. Det er imidlertid et stort problem at denne forpliktelsen er lite kjent i en rekke kommuner med samisk bosetting og reindrift. Et problem er blant annet at reieneiere bare har en bostedskommune, mens reien også oppholder seg i andre kommuner. Det er derfor av avgjørende betydning at

hensynet til å sikre naturgrunnet for samisk kultur synliggjøres. Etter vår vurdering er det en god måte å gjøre dette på å vise til dette hensynet i formålsparagrafen.

Vi er tilfredse med at bestemmelsen om at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor sitt virkeområde er inntatt. Denne bestemmelsen bidrar til å markere at Norge har internasjonale forpliktelser på felter som omfattes av plan- og bygningsloven, herunder forpliktelser i forhold til den samiske befolkningen.

I forbindelse med behandlingen av planlovutvalgets første delutredning, ble det uttrykt bekymring over at en formålsbestemmelse med opprømsinger ville føre til at listen ville bli uendelig. Etter vår oppfatning har utvalget funnet gode formuleringer som favner vidt, og som derfor ikke gir preg av en "uendelig liste" av gode formål.

Verdigrunnlag

Departementet støtter også utvalgets ønske om å gjøre verdigrunnlaget for loven eksplisitt. Økologiske verdier er nevnt på lik linje med økonomiske, sosiale og kulturelle verdier, og vi ser betydningen av dette.

Vi vil peke på at formålsparagraf, verdiparagraf og nye formålsbestemmelser knyttet til den enkelte planform betyr et betydelig antall gjentakelser. Gjentakelsene fører til nyanser i formuleringer som kan være intenderte eller ikke. Dette bør vurderes og eventuelt strammes noe inn.

Boligpolitikk

KRD har et overordnet ansvar for boligpolitikken. Departementet ser det som svært viktig at plan- og bygningsloven kan legge til rette for et smidig system for planlegging og gjennomføring av boligbygging og fornyelse i tettbygde områder der det er store boliginteresser eller stort boligpotensial. I en markedsstyrt boligsektor som den norske er det viktig at loven skaper grunnlag for et godt samspill mellom kommunene og de som har initiativ og interesser i boligbygging, grunneiendom, eiendomsutvikling og boligforvaltning.

Mangelfull planlegging kan ha medvirket til at ubalanser mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet blir forsterket og svingningene i markedet blir forsterket. Dette er uheldig både for de individuelle aktører i boligmarkedet og de utbyggere mv som er engasjert på tilbudssiden i dette markedet. Også for kommunene som plan- og byggesaksmyndighet er dette uheldig. Det er derfor verdifullt at bolighensyn er tydeliggjort i loven (jf §1-4).

Boligbygging skjer i høyst ulike praktiske situasjoner. Det er viktig at enkle boligprosjekt skal kunne planlegges og gjennomføres uten et fordyrende og komplisert planbyråkrati. I andre situasjoner kan store utbyggingspotensialer for boliger bare utløses dersom kommunene gjennomfører et grundig planarbeid i forkant. Det er viktig at plansystemet kan fungere godt i alle tilfellene.

Det er også viktig at det offentlige plansystemet, med integrerte konsekvensutredninger, på en tydelig måte gjør eksplisitt vurderinger av boliggetterspørsel som samfunnsutvikling og gjennomføring av planer kan medføre. Det er vesentlig at slike analyser også gjennomføres i en regional kontekst og at kommuner og fylkeskommuner i samarbeid legger strategier og vedtar planer som kan møte utfordringene. Jf også omtale av interkommunalt plansamarbeid og fylkesplaner.

Forutsigbarhet og konfliktnivå

Begrepet forutsigbarhet benyttes ofte av utvalget. Det er viktig å være klar over at begrepet har et ulikt innhold hos ulike parter. Det kan gjelde prosess og tidsrelatert forutsigbarhet, men de fleste grunneiere og utbyggere vil være opptatt av forutsigbarhet i realitetsavgjørelse.

Utvalget legger vekt på at dagens system med høyt tempo og store økonomiske interesser kan skape overkjøring av allmenheten, med påfølgende økning av klagesaker, forsinkelser og økt ressursbruk på enkeltsaker. Til dette kan det innvendes at konfliktnivå og antall klagesaker kan øke som følge av samfunnsutviklingen alene. Utvalgets forslag som legger opp til større engasjement og flere prosesser kan føre til en ytterligere økning av konfliktsaker og tidsbruk enn dagens system. Utforming av regelverket bør ta disse forholdene med i betraktning. Det bør legges vekt på at sakbehandlingen skal kunne skje på en rask måte når ikke tungtveiende hensyn tilsier noe annet.

Kapittel 3 Kommunal Planlegging

(jf også kapittel 9.4 Del IV Kommunal planlegging)

Vi støtter forslaget om at kommunene skal vedta en kommunal planstrategi tidlig i perioden. Vi tror forslaget vil kunne føre til større politisk bevissthet om planprosessene, og mer målrettet planarbeid.

Vi viser også til vår uttalelse til den fremskutte høringsrunden, der vi ga uttrykk for støtte til forslaget om planprogram. Vi omtaler derfor ikke planprogram ytterligere her.

Den kommunale arealplanleggingen

Departementet støtter forslaget om å redusere antall plannivåer. Vi har forståelse for argumentasjonen knyttet til å oppheve adgangen til å gjøre reguleringsvedtak gjennom kommunedelplanens prosess. Vi støtter forslaget om at kommunedelplan ikke kan vedtas som arealplan.

Vi støtter på dette grunnlaget forslagets modell for arealplan-struktur med

- kommuneplan
- områdeplan
- detaljplan
- rammetillatelse

med de muligheter som er skissert når det gjelder fleksibel bruk av systemet (jf den skjematiske framstilling s. 99).

Vi er enige i utvalgets målsetting om å trekke klarere grenser for hva som skal være kommunens oppgave i planleggingen, og hva som kan gjøres av private. På den bakgrunn støtter vi forslaget om en detaljplan/ tiltaksplan som utarbeides i forbindelse med det enkelte tiltak, som kan kombineres med rammetillatelse, og som har begrenset varighet.

KRD støtter forslaget om at "områdeplan" skal utarbeides i kommunens regi. Kommunen skal ha ansvar for premisser, for prosess, medvirkning mv. Kommunen kan engasjere andre til å gjennomføre arbeidet for seg.

Vi er også enige i at planlegging på dette nivået i hovedsak bør være kommunens oppgave, men at mye av arbeidet kan utføres av private etter avtale med kommunen. Det er her viktig at planlegging blir opprettholdt som samfunnsoppgave. I dagens situasjon, der svært mye av planleggingen skjer av private eller på grunnlag av private forslag, vil den offentlige planleggingen og plankompetansen kunne forvitre, og man mister derfor et viktig styringsredskap.

Den foreslåtte "områdeplan" blir en fleksibel planform, noe også dagens reguleringsplan er, og det bør vurderes om det er riktig å skifte ut navnet reguleringsplan. Navneendringen kan klargjøre at det er en endring i forhold til reguleringsplanens bruk, men også forårsake usikkerhet om den faktiske likheten mellom den fleksible reguleringsplan og den nye områdeplan.

Når det gjelder utvalgets forslag om å erstatte kommunedelplan, reguleringsplan (og til en viss grad bebyggelsesplan) med områdeplan, er vi noe i tvil om betydningen av denne endringen. Ut fra forenklingssynspunkt kan det være tvil om det er noen forbedring å erstatte innarbeidede planer (som riktignok kan være nokså flytende) med en ny plantype der fleksibiliteten er så stor at man her snakker om et utall vidt forskjellige planer, som ikke har annet til felles enn at de kan være bygget opp på samme måten, har felles rettsvirkninger, og samme navn. Innholdsmessig vil de imidlertid variere sterkt, og kan dermed skape forvirring.

Det ville kanskje være enklere å beholde dagens reguleringsplan (eventuelt også la denne omfatte kommunedelplan, som til en viss grad er en "konkurrerende" plan), avgrense mot detaljplan, og eventuelt gi reguleringsplanen (eller områdeplanen, om man ønsker et nytt begrep) et innhold som gjør den mer hensiktsmessig som styring av den aktuelle utviklingen.

Vi tenker i den forbindelse på at planen bør kunne orienteres mer mot gjennomføring. I planen eller planprogrammet bør det kunne gis retningslinjer for hvordan et tiltak

(enten det er vernetiltak eller utbyggingstiltak) skal kunne gjennomføres, anvisning på funksjonskrav som eventuelt kan oppfylles på forskjellige måter (de forskjellige måtene kan eventuelt angis), hvilke områder eller tiltak som kan gjennomføres ved avtaler/forhandlinger osv. I den forbindelse savner vi også retningslinjer for konkretisering av rekkefølgebestemmelser, slik at de kan sikre større forutsigbarhet i utbyggingen. Manglende konkretisering av rekkefølgebestemmelser har bl a bidratt til å skape usikkerhet om utbyggingsavtaler, og klarere regler på dette punktet ville kunnet bidra til å redusere denne usikkerheten.

Begrepet "områdeplan" tenker vi dessuten på en samlet kvalitetsmessig planlegging for bestemte områder. Slik vi oppfatter utvalgets forslag, er områdeplan i stor grad avløsning av eksisterende reguleringsplan, uten at de aspekter som er nevnt her, kommer frem i tilstrekkelig grad til å ta ulempene ved å etablere et nytt planinstrument som skal avløse de eksisterende.

Dette kommer imidlertid til en viss grad frem i det nye arealformålet "omforming og fornyelse" som er en klargjøring av disse områdene. Vi støtter innføringen av denne arealkategorien og vil understreke utvalgets oppfordring om at det blir arbeidet videre med virkemidler for slike plansituasjoner.

Til tross for disse innvendingene vil vi støtte forslaget om innføring av "områdeplan", men forutsetter at arbeidet med klargjøring av så vel avgrensning som implementeringskostnader vurderes nøydt.

Når det gjelder innføring av "hensynssoner" har vi forståelse for behovet for å synliggjøre særskilte hensyn uavhengig av plantype. Vi er likevel bekymret for at disse sonene lett kan forveksles med de enkelte arealformål, og at avgrensningen blir for uskarp. Vi betrakter hensynssoner som en form for funksjonskrav, som kanskje lettere kunne vært innarbeidet som krav til den enkelte plan, i stedet for formaliserte kategorier av soner i kombinasjon med formål.

Oppsummert er vi altså bekymret for at arealplansystemet skal bli omfattende og byråkratisk uten at fordelene tilsvarer ulempene ved overgang til et nytt system. Vi støtter imidlertid intensjonene med de enkelte forslagene. Muligheten for fleksibel detaljering i områdeplanen gir i utgangspunktet kommunene mulighet for fleksibilitet og forenkling, men det er en fare for at kommunene selv må granske denne muligheten uten å finne klare holdepunkter i regelverket.

Merknader til kap 4

Vi støtter synspunktene om å utvikle en planstrategi i fylkene. Dette bør føre til større helhetssyn og bedre prioritering av hva slags planformer som nå trengs mest. Forslaget bør også føre til at de regionale planene i større grad blir tilpasset de utfordringer som finnes i regionene, med andre ord et mer differensiert planverk. Dette vil være ledd i

regjeringens fortsatte bestrebelser på å regionalisere virkemidlene og øke den lokale og regionale handlefriheten. Vi forutsetter at fylkene legger vekt på å utvikle det planverk som er nødvendig for at forvaltningsnivåene kan foreta en forsvarlig forvaltning av virkemidlene.

En regionalt forankret planstrategi bør også kunne føre til at sektorenes interesser blir bedre ivaretatt. Det forutsetter at brukerkontakten blir videreutviklet, slik at en aktivt gjør bruk av brukernes synspunkter i forberedelsen av politikken, i gjennomføringen og når det gjelder å måle effekten av tiltakene.

Planlegging i storbyregioner og funksjonelle bolig- og arbeidsregioner

Regjeringen har lagt fram St.meld. nr 31 (2002-03) *Storbymeldingen*. Den ligger til behandling i Stortinget.

Regjeringen styrker i Storbymeldingen det regionale perspektivet på storbyutvikling, med vekt på både den interne utviklingen i storbyregionene og forholdet mellom storbyene og region/landsdel. Det er derfor viktig at en planlov tilbyr redskaper for storbyregionene for felles planlegging.

Regjeringen har i Storbymeldingen lagt vekt på at visjoner for storbyenes utvikling og samarbeid og planlegging av storbyregionenes framtid skal initieres i storbyene og storbyregionenes kommuner. Det synes også viktig at arbeid med så vel strategiske som bindende planer for utvikling av arealbruk, boligbygging, infrastruktur og andre forhold som har nær sammenheng med hverandre, bør forankres i de berørte kommuner. Et viktig argument for dette er at gjennomførings- evne og vilje i kommunene av regionale planer er betinget av slike planers forankring i det lokale nivå.

Etter KRDs vurdering ville det være hensiktsmessig at planer som det lokale og regionale nivå utvikler for å koordinere aktiviteten i storbyregionen kunne gis bindende kraft. Planlovutvalget foreslår dette i forbindelse med fylkesdelplaner med bindende arealbestemmelser. Utvalget foreslår at bindingen skal skje ved statlig stadfesting (kgl.res). KRD vil legge stor vekt på kommunenes rolle som planmyndighet og at det er ønskelig å stimulere kommuner til å samarbeide om planlegging som berører flere kommuners interesser. Vi vil legge vekt på at fylkeskommunene ikke skal spille en rolle som overkommune, men skal samarbeide med kommunene gjennom dialog og partnerskap. Erfaringer med fylkesdelplan som samarbeidsarena tyder samtidig på at dette kan være et instrument for plansamarbeid. KRD er derfor åpen for en videre utredning av muligheten for å gjøre fylkesdelplaner for areal bindende gjennom statlige tiltak, slik Planlovutvalget foreslår. Vi vil også foreslå at det utvikles en tilsvarende ordning for en krets av kommuner som har utviklet planer i samarbeid.

I Storbymeldingen (St.meld. nr 31 (2002-03)) er det foreslått en ordning for ny koordinering for gjennomføring av planer, spesielt i storbyene. En slik ordning vil

kunne bidra til at vedtatte planer for byutvikling kan finne sin løsning ved at også statlige sektorer og budsjetter trekkes inn i en koordinering med tanke på gjennomføring av høyt prioriterte prosjekter.

Merknader til kap 5

Vi viser til merknader over om betydningen av å utvikle gode modeller for interkommunalt plansamarbeid. En viktig grunn til dette er utfordringene i funksjonelle bolig- og arbeidsmarkeder og behovet for samordnet areal- og transportutvikling.

Utvalget går inn for at staten hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter denne lov. Vi støtter dette forslaget, men vil samtidig konkretisere synspunktene en del.

Den nasjonale politikken bør være retningsgivende for det regionale partnerskapet, jfr begrepet planforum som dekker de fleste interessegruppene på lokalt og regionalt nivå. Samtidig vil vi legge vekt på at den nasjonale politikken bør gjelde regional utvikling, noe som gir en bredere angrepsfelt enn regional planlegging. Vi vil også legge vekt på at den nasjonale politikken må avspeile de utfordringene som finnes i de ulike landsdeler og regioner. Videre vil vi legge vekt på at det utvikles en systematisk dialog eller samråd mellom nivåene slik at det legges en felles premiss eller forståelse for den planlegging/utvikling som skal skje i fylkene. Regjeringen har f.eks intensivert arbeidet med å utvikle et felles grep om nært beslektede politikkområder som trygd, sosial og arbeid, jfr det pågående arbeidet med samordning på dette feltet (SATS). Et annet eksempel er å utvikle felles grep om politikkområder som har konflikt i seg, som f.eks energi, miljø og transport.

Med basis i en omforent nasjonal politikk er det opp til det regionale partnerskapet å konkretisere planstrategi og utarbeide andre konkrete planer. KR D støtter utvalgets synspunkter om å utvikle dagens godkjenningsordning mer i retning av et samråd mellom nasjonalt og regionalt nivå. Eventuelt bør en slik felles involvering kalles avtale eller kontrakt mellom nivåene. Vi legger her vekt på at det er tendens i mange land i retning av å dempe hierarkiske og sektororienterte styringsformer, men snarere vektlegge styring gjennom avtaler mellom flere parter, hvor dialogen står sentralt. Vi viser her til det arbeid som allerede er gjennomført knyttet til konsultasjoner mellom regjering og kommunesektor. Dagens godkjenningsordning av fylkesplaner kan sies å reflektere en tradisjonell styringstenkning, og bør derfor avvikles.

Regjeringens behandling av fylkesplaner må derfor dreies fra en formell godkjenning av mål, strategier og tiltak, til en aktiv dialog med det regionale nivået om hvordan nasjonal politikk er ivaretatt i planen, og om de utfordringer det regionale nivået trenger bistand fra sentrale myndigheter for å løse. (Former for støttespillertjenester). Samtidig

bør dialogen mellom nivåene være en anledning for regionale myndigheter til å komme med innspill til utvikling av ny nasjonal politikk.

Vi viser til merknader over om betydningen av å utvikle gode modeller for interkommunalt plansamarbeid. En viktig grunn til dette er utfordringene i funksjonelle bolig- og arbeidsmarkeder og behovet for samordnet areal- og transportutvikling.

Merknader til kap 7

Boligspørsmål

Vi viser til omtale på side forrige side.

Universell utforming

Utvalget har et eget delkapittel 7.10 om Funksjonshemming og tilgjengelighet. I dette kapittelet redegjøres det for utfordringer i forbindelse med funksjonshemmedes tilgjengelighet til ulike samfunnsarenaer. Utvalget foreslår derfor at det i "medvirkningsparagrafen" § 1-7 fremheves spesielt at grupper som har krever særlig tilrettelegging skal sikres aktiv medvirkning i planprosessen. KRD støtter dette forslaget. Utvalget viser ellers til § 11-5 der tilgjengelighet som eksempel på funksjonskrav er spesielt fremhevet. KRD støtter også dette forslaget.

Etter at utvalget leverte sin innstilling har regjeringen lagt fram st.meld.nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. I denne foreslår regjeringen at universell utforming skal være den sentrale strategien for å bedre tilgjengeligheten i samfunnet. Med Universell utforming menes at så langt som mulig skal produkter, byggverk og uteområder utformes slik at de kan brukes av alle uten spesiell tilpassing. Teknologi og kompetanse vil sette begrensninger for hvor langt en klarer å gå, men de samme faktorene kan utvikles slik at det er mulig å nå lenger. Gode bruksegenskaper må utvikles ved siden av at kvaliteter som sikkerhet, bærekraftig utvikling, estetikk og økonomi.

Denne tilnærmingen innebærer en bredere forståelse enn det utvalget legger til grunn i sin innstilling. Formålet er ikke å spesielt tilrettelegge for noen, men tilstrebe at den spesielle tilretteleggingen er overflødig. Begrepet er prosessuelt i kraft av at det ikke setter en bestemt standard, men skal utvikles. Begrepet kan derfor oppfattes som et mål for samfunnet på linje med eller en del av eksempelvis bærekraftig utvikling. Det er også en ambisjon at byggeskikken utvikles i en universell retning.

Vi foreslår derfor at universell utforming innbakes i formålsparagrafen til loven.

Energi

Adgangen til å opprette hensynssoner i kommuneplanens arealdel åpner etter utvalgets forslag for "sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller

vegløsninger”, jf. forslaget § 9-8. At planmyndigheten får utvidet sine hjemler til å stille krav om bestemte energiløsninger ved bruk av areal kan bli et godt virkemiddel for kommuner som vil prioritere energisparende teknologiske løsninger ved å stille krav til utbygging. Adgangen til å fastsette hensynssone for energiløsning må ses i sammenheng med forslaget § 9-9 annet ledd der det går fram at kommunen kan fastsette mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal. På områdeplannivå foreslås at det kan gis nødvendige bestemmelser om bestemte energiløsninger, om etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt, jf. § 11-5 nr. 8. De samme regler er foreslått å skulle gis anvendelse på detaljplannivå, jf. § 12-4 første ledd. Departementet ser fordeler ved dette, men vil samtidig peke på en prinsipiell bekymring for innføring av saker som gjør byggesaksbehandlingen mer komplisert.

Det fremsettes forslag om å endre plan- og bygningsloven § 66a, som i dag bestemmer at ny bebyggelse kan kreves tilknyttet konsesjonsbehandlet fjernvarmeanlegg. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for denne bestemmelsen. Det foreslås at det ikke kreves konsesjon for fjernvarmeanlegg før tilknytning kan kreves. Forslaget er ikke problematisk og vil i første rekke forenkle bruken av bestemmelsen, uten å gå ut over forutberegneligheten i byggesaker.

Forurensing og avfall

NOU 2003:14 legger opp til at det skal være mulig å regulere lokal forurensing gjennom plan- og bygningsloven. Utslippskrav mv. i mindre, lokale saker bør kunne reguleres direkte i plan, i stedet for gjennom konsesjon eller rettingskrav etter forurensingsloven. Miljøverndepartementet arbeider med en nærmere grensedragning mellom forurensings- og plan- og bygningsmyndighetene.

Før nybygg virker forslaget fornuftig. Det kan gi mer lokalt tilpassede krav, og forenkle byggesaker ved at forurensingskrav vises i plangrunnlaget, i stedet for gjennom andre myndigheters regelverk.

Det foreslås at krav i hovedsak skal gis som funksjonskrav, slik at det er opp til forurenseren å bestemme hvilke løsninger som brukes for å oppfylle kravene. I enkelte tilfeller bør imidlertid også spesifikke tekniske krav/løsninger kunne angis i plan.

Når det gjelder eksisterende virksomhet, foreslås en hjemmel for å kreve oppretting av endrede forhold når tidligere lovlig forurensing har blitt ulovlig. Dette kan muligens virke kompliserende innenfor pbl-systemet, som i all hovedsak regulerer nyopprettet virksomhet. Plan- og bygningsloven har i liten grad virkemidler for å følge opp krav til eksisterende virksomhet/bebyggelse. KRD vil derfor oppfordre til en grundig gjennomgang av temaet før slike krav stilles.

Estetikk og byggeskikk

KRD støtter forslaget om å ta inn byggeskikkbegrepet i formålsparagrafen § 1.1., som utfyllende til estetikk. Byggeskikk tar utgangspunkt i at utforming av bygg skjer i

sammenheng med sted og kultur. KRD og Husbanken har gjennom mange år fremmet bruken av byggeskikkbegrepet og kompetanseheving innenfor området.

KRD støtter utvalgets forslag om at det i områdeplan skal kunne gis "nødvendige bestemmelser om utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet", jf. § 11-5 nr. 1.

Vi er videre enig i at god estetikk og byggeskikk i stor grad er avhengig av kompetanse i de ulike rollene i planprosessen, og at svært varierende fagkunnskap kan være et dilemma.

Reindriftsloven og plan- og bygningsloven

Når det gjelder Planlovutvalgets forslag om endringer i reindriftslovens § 8 a), viser vi til at reindriftsloven er under revisjon og at reindriftslovutvalget har foreslått endringer i distriktsplanbestemmelsen. Eventuelle endringer i reindriftsloven bør derfor foretas i forbindelse med denne revisjonen, og ikke i forbindelse med arbeidet med ny planlov.

I Stortingsmelding nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000-2001) om samepolitikken uttales det at reindriftens distriktsplaner et sentralt verktøy i samhandlingen mellom reindriften og offentlig forvaltning.

Når det gjelder en eventuell samordning mellom reindriftsloven og plan- og bygningsloven foreligger det pr. i dag få muligheter, da reindriftsloven inneholder få bestemmelser om arealbruk. I § 8 a er det en bestemmelse om distriktsplaner. Denne bestemmelsen har som formål å styrke ressursstyringen i reindriftsnæringen, og gi informasjon til omverdenen om hvordan reindriften bruker sine arealer. I den framlagte innstillingen om forslag til endringer i reindriftsloven, heter det i den tilsvarende bestemmelsen at distriktsstyret skal utarbeide en distriktsplan "... som skal inneholde de opplysninger som er nødvendige for den offentlige planlegging". Distriktsplanene innebærer i hovedsak en beskrivelse av den reindriften som faktisk finner sted i distriktet. Det er i liten grad tale om planer for en framtidig endret arealbruk. Distriktsplanene har ikke rettsvirkning for andre enn reindriftsutøverne i distriktet, som i henhold til § 8 b plikter å følge stadfestet plan.

En samordning av reindriftsloven og plan- og bygningsloven, vil likevel kunne gjøres gjennom en uttrykkelig henvisning i sistnevnte til distriktsplanbestemmelsen i reindriftsloven. På den måten vil distriktsplanen i større grad tydeliggjøres som premiss for det generelle planarbeidet. Vi anbefaler at det tas inn en slik henvisning.

Merknader til kap 8

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Her har utvalget pekt på flere aspekter, men selvsagt understreket usikkerhet og avhengighet i hva politiske myndigheter i praksis vil prioritere. Framstillingen er delvis bygd rundt en undersøkelse fra ASPLAN-Viak, utført for utvalget.

Med ambisjoner om bedre planlegging, vil det kunne hevdes at det er betydelige samfunnsmessige forbedringer å hente, men det krever samtidig mer og krevende kompetanse for å kunne gjennomføres. Det vil si at den enkelte kommunale- og regionale fagmyndighet vil oppleve behov for mer midler samtidig som en effektiviseringsgevinst vil tilfalle samfunnet omkring. Etter KRDs vurdering vil det ikke være noen umiddelbar inntektsside for kommunen av bedre planlegging, men kanskje sparte utgifter eller økt verdiskaping på lengre sikt. Her dukker da spørsmålet om medfinansiering - bidrag etter avtaler eller mer systematiske avgifter opp. Dette vil spesielt kunne bidra til å styre ressurser til aktuelle planoppgaver med direkte nytte for flere parter. Det kan gjelde ikke bare aktuelle utbyggingsprosjekter, men kunne også tenkes å være aktuelt ved områdeplaner eller fylkesdelplaner der privat- offentlig samarbeidsavtale og omfattende arealutvikling er forestående.

Merknader til lovforslagets paragrafer og kap 9

§ 1-7 medvirkning og høring

KRD understreker viktigheten av aktiv medvirkning fra innbyggere og interessenter i planleggingen, jf. også forslaget til formålsbestemmelse § 1-1 annet ledd. Forslaget i § 1-7 tredje ledd innebærer et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Som det fremgår av spesialmotivene til bestemmelsen på side 251 vil det være en rekke ulike grupper som vil kunne ha særlig behov for tilrettelegging for sin deltakelse i planprosesser. KRD støtter at det reguleres en særlig plikt for kommunene til å sørge for god medvirkning av grupper som trenger spesiell tilrettelegging. Kommunen må likevel selv bestemme på hvilken måte slik tilrettelegging skal skje – også i forhold til sine ressurser.

Det foreslås i tredje ledd også en plikt for kommunene å oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barn og unges medvirkning og på annen måte ivareta deres interesser i planleggingen. KRD mener det er viktig med fokus på barn og unges interesser i kommuneplanleggingen, men støtter ikke å lovfeste en slik "ombudsplikt". Kommunene må selv kunne bestemme måten man vil sikre ovennevnte grupper – og andre grupper – deltakelse i planprosesser.

§1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

Vi viser til side 254 i NOUen, hvor det vises til at uttrykket "vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn" er det samme som i dagens lovbestemmelser, og at den forståelse som er lagt til grunn til nå av dette uttrykket, kan videreføres. Som eksempel på en relevant virkning nevnes blant annet "vesentlig innvirkning på samisk naturgrunnlag". Dette vil også innebære et krav om konsekvensutredning ved en vesentlig innvirkning på reindriften.

KRD viser til St.meld nr. 33 (2001-2002) *Tilleggsmelding* til St. meld nr. 55 (2000-2001) *Om samepolitikken*, hvor regjeringen understreker viktigheten av at man ikke bare vurderer konsekvensene av det enkelte tiltaket, men også vurderer de samlede effektene av gjennomførte og planlagte tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet.

Vi viser for øvrig til at også ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 7 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 stiller krav om at konsekvenser av inngrep i samiske områder, herunder områder hvor det utøves reindrift, må være tilstrekkelig utredet før et eventuelt naturinngrep kan iverksettes.

§ 1-13 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen

Med bakgrunn i at reindriften kan ha bruk for bygninger og anlegg i strandsonen og da særlig i forbindelse med reindrift på øyene uten fastlandsforbindelse, ber vi om at også reindrift blir nevnt i oppramsingen under paragrafens tredje ledd.

§1-14 og § 1-15 Tidsfrister for klage og innsigelse

For reindriften er det viktig at det i innsigelses- og klagesaker gis tilstrekkelige tidsfrister for at det skal være mulig å fremme innsigelser og klager som er behandlet på en forsvarlig måte. Når det gjelder innsigelser er det etter gjeldende ordning reindriftenes områdestyrer som har innsigelsesrett. Dersom en innsigelse skal være forsvarlig behandlet bør den både behandles av reinbeitedistriktene og av Reindriftsforvaltningen før saken kan behandles i styremøte i Områdestyret. Styremøtene vil også måtte tilpasses reindriftnæringens sesonger og reinens flyttemønster. Både i innsigelsessaker og klagesaker vil derfor det ikke være tilstrekkelig med frister på noen få uker. Fristen i kommuner innenfor reinbeiteområder må være inntil 3 måneder, fordi Områdestyret normalt bare har møter hvert kvartal.

Det er også viktig at reindriftenes styringsorgan blir delaktige på et tidlig stadium av planprosessen. Erfaring viser bla. at i de kommuner hvor reindriften ikke medtas i planleggingen, brukes innsigelsesretten i stor utstrekning. Dette virker konfliktskapende mellom reindriften og andre brukerinteresser i utmark, og har også medvirket til at grunneierne har reist søksmål vedrørende reindriftenes rett til beite på privat utmark. For å redusere bruken av innsigelser fra reindriften i enkelte områder, er det viktig at reindriftenes forvaltnings- og styringsorganer blir delaktige på et tidlig stadium av prosessen.

Reindriftsmyndighetene nevnes ikke eksplisitt i lovteksten. Når det gjelder innsigelser viser vi til gjeldende lov § 20-5, 4. ledd hvor det står: *"Har fylkeskommunen, nabokommune eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelser til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene."* Gjennom instruks fastsatt av Landbruksdepartementet har reindriftenes områdestyrer fått kompetanse til å gi uttalelser og være innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven.

I lovutkastets §1-14, 1.ledd står det: "Vedkommende statlig og fylkeskommunal myndighet kan fremme innsigelse...." Vi forutsetter imidlertid at begrepet "statlige myndigheter" både i denne forbindelse og andre steder hvor det brukes hvor det brukes også omfatter reindriftsmyndighetene.

Fjerde ledd:

Vi antar begrepet "slike planer" som Sametinget kan fremme innsigelse mot refererer til alle de tre foregående leddene. Dette bør presiseres.

Femte ledd

Vi viser til målsettingen om at loven skal være selvforklarende. Det bør derfor presiseres om bestemmelsen om at "Innsigelse kan alltid fremmes hvis..." gjelder for alle og for alle plantyper eller kun for de plantypene og de myndighetene/organene som er nevnt tidligere i paragrafen.

Sjette ledd

Se tidligere merknader i brev av 02.09.03.

Siste ledd

Meklerfunksjon bør legges til Fylkesmannen, alternativt domstolene eller jordskifteretten når Fylkesmannen selv har reist innsigelse. Fylkeskommunen vil ikke være en uhildet part i et meklingsforhold på grunn av sin politiske natur.

§ 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen

Siste ledd: Hvor langt går plikten, hva menes med "nødvendig", hva er konsekvensen av at kommunestyret evt. ikke sikrer at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse? Kan denne "plikten" juridisk overprøves? I så fall, vil kommunen (og evt. fylket) kunne påføres kostnader som de folkevalgte selv anser som unødig? Hva skal til for at kommune/fylkeskommune bryter loven?

§ 2-1 tredje ledd og § 2-2 annet ledd om planfaglig kompetanse

KRD støtter tiltak for å sikre nødvendig fagkompetanse i kommunene – herunder interkommunalt plansamarbeid om felles plankontor eller ved kjøp fra andre som tilbyr slike tjenester. Nye kompetansekrav må imidlertid ikke inntas i loven. En kommunes plikt til å sørge for tilstrekkelig kompetanse følger indirekte av de krav som settes til planens innhold. Vi viser også til det forenklingsarbeidet som foregår i forhold til statlig regelverk, og som har fokus blant annet på lovbestemte kompetansekrav.

Vi viser til våre særskilte merknader til forslaget til § 11-1 fjerde ledd om kvalifikasjonskrav ved områdeplanlegging.

§ 2-5 Regionalt planforum

I andre ledd, tredje setning bør det tas in en bestemmelse om at Sametinget skal kunne delta i regionalt planforum dersom Sametinget ønsker det (dette vil trolig bare være aktuelt i de seks tradisjonelt samiske fylkene; de fem nordligste fylkene pluss Hedmark).

§ 3-1 Kart og stedfestet informasjon

Vi finner det positivt at det stilles krav i § 3-1 fjerde ledd til at fagmyndighet, herunder reindriftsforvaltningen skal kartlegge egne arealinteresser og tilrettelegge informasjonen slik at den er lett tilgjengelig for plan- og byggesaksprosessen.

§ 4-2 Statlige planretningslinjer

I utredningens pkt. 9.2.1 påpeker utvalget at det er staten som har hovedansvaret for å ivareta nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen, og at staten må ha egnete virkemiddel for å kunne ivareta nasjonale hensyn og oppgaver i møtet mellom kommunale og regionale mål og prioriteringer. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette en viss utbygging av reglene om statlig planlegging i forhold til dagens regler.

Som nevnt tidligere følger plikten til å ivareta hensynet til samiske interesser både av grunnloven og andre nasjonale lover, og av internasjonale konvensjoner. Det er først og fremst statens ansvar å sørge for at disse folkerettslige forpliktelsene blir fulgt. Staten trenger derfor virkemidler for å sørge for at disse blir ivaretatt.

Utvalget foreslår at de statlige planretningslinjene i motsetning til de tidligere rikspolitiske retningslinjene også gjøres formelt bindende for statlig planlegging. Det presiseres også at statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal følge retningslinjene ved enkeltvedtak etter loven, samt ved enkeltvedtak etter annen lovgivning som retningslinjene har betydning for.

Etter KRDs oppfatning er muligheten til å benytte statlige planretningslinjer et viktig virkemiddel for å sikre ivaretagelsen av samiske interesser. Utvalgets forslag vil innebære en styrking av statlige planretningslinjers rettslige status, og følgelig også av muligheten til å ivareta samiske interesser gjennom statlige styring. Vi støtter på bakgrunn av dette utvalgets forslag. Vi viser for øvrig til at utvalget under pkt. 7.24.2 uttaler at det trolig vil være en fordel for Sametingets myndighet til å påklage enkeltvedtak etter loven iht. § 1-15 at det utarbeides statlige planretningslinjer om samiske interesser i planleggingen.

I kommentarene til § 4-2, tredje ledd henvises det til NOU 2001:7 hvor det uttales at "Utvalget mener at det bør etableres regler som sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse på prosessen som leder fram til vedtakelsen av rikspolitiske retningslinjer,..." I § 4-2, tredje ledd, andre setning står det at "Berørte kommuner og fylkeskommuner skal gis anledning til å uttale seg." Etter avdelingens oppfatning er det naturlig at også Sametinget nevnes her.

I § 4-3 første ledd, første setning om statlige planbestemmelser bør Sametinget nevnes på tilsvarende måte.

§ 6-6 Fylkesdelsplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

Reinen har behov for ulike typer beiter gjennom året, og reieneierne forflytter flokkene sine over store områder. Det innebærer ofte at man krysser flere kommunegrenser og også fylkesgrenser. Forståelsen for reindriftens utfordringer og arealbehov er ikke alltid så stor i den enkelte kommunen, fordi kommunene ikke ser reindriftens behov i sammenheng.

Utvalgets foreslår i §6-6 at det skal kunne utarbeides bindende fylkesdelsplaner. Disse skal brukes i situasjoner hvor *”det foreligger interesser og hensyn over kommunegrensene som staten, fylkeskommunen eller kommunene ser som viktig å sikre, og hvor det er nødvendig eller hensiktsmessig med ett samlet planvedtak i stedet for flere kommunale vedtak for å oppnå en tilfredsstillende helhetlig løsning. Dette vil for eksempel kunne gjelde viktige sektorinteresser som traséer for større samferdselsanlegg, varig sikring av landbruksarealer i pressområder, områder som bør vernes ut fra naturvern- eller landskapshensyn, og samlet plan for forvaltningen av et vassdrag hvor nedbørfeltet strekker seg over mange kommuner.”*

En bindende fylkesplan vil kunne være både et godt virkemiddel for regional utvikling og for å ivareta nasjonale interesser som ikke har tilstrekkelig lokal forankring. Avdelingen mener det må kunne vurderes å benytte bindende fylkesdelplaner også i forbindelse med reindriftsspørsmål. Bindende fylkesdelplaner vil kunne fungere som et viktig verktøy som kan sikre reindriftens arealer på tvers av kommune- og fylkesgrensene.

§ 6-8 Plansamarbeid over fylkeskommunale grenser

I § 6-8 står det at to eller flere fylkeskommuner kan samarbeide om planlegging når det er ønskelig å samordne planlegging over fylkesgrenser. Dette er en nyttig bestemmelse sett i reindriftssammenheng, og i tråd med ovennevnte *Stortingsmelding nr. 33 (2001-2002) Tilleggs melding til St.meld. nr. 55 (2000-2001) om samepolitikken* hvor det vises til at det er behov for å få etablert et plansamarbeid over kommunale og fylkeskommunale grenser.

§ 7-1 Interkommunalt plansamarbeid

KRD støtter generelt at interkommunalt plansamarbeid i større grad enn etter gjeldende lovgivning omtaler interkommunalt plansamarbeid, og at slikt samarbeid kan omfatte alle plantyper jf. forslaget § 7-1 første ledd. Vi vil bemerke at interkommunalt samarbeid bør bygge på frivillighet og at hjemmelen til å gi pålegg til kommuner om å inngå samarbeid bare vil kunne være aktuell i særlige unntakstilfeller. Dette bør fremkomme som en klar forutsetning i odelstingsproposisjonen.

Etter KRDs vurdering er det hensiktsmessig å unngå spesialbestemmelser om organisering av interkommunalt samarbeid så langt det ikke fastsettes et annet innhold enn etter kommuneloven. Det gjøres også oppmerksom på at KRD er i oppstartfasen på et lovarbeid om interkommunalt samarbeid hvor bl.a. kommunelovens § 27 vil bli vurdert nærmere. I denne sammenheng vil det også bli tatt kontakt med øvrige departementer for å diskutere lovstruktur m.v.

§ 8-2 Organisering av planarbeidet og samarbeidsplikt

Fylkesmannen bør gis sanksjonsmulighet overfor kommuner som ikke oppfyller planplikten. Spesielt samiske interesser lider under manglende kommunal planlegging.

§ 9-1 til § 9-3 Kommunal planlegging

Vi støtter i all hovedsak utvalgets forslag til kommunalt plansystem. Forslaget om nytt element "kommunal planstrategi" kan være et riktig grep i forhold til å fremme langsiktighet og helhetsvurdering i den kommunale planlegging. Langsiktighet i den kommunale planlegging er avhengig av at de kommunale planer er robuste i forhold til de deler av samfunnsutviklingen som ligger utenfor kommunens kontroll, men også blant annet at de statlige rammebetingelser er forutsigbare, og at den statlige styring blir minst mulig fragmentert. Det innebærer at utvalgets forslag legger til rette for helhetlig planlegging, men gjennomføring i tråd med utvalgets intensjon vil være avhengig av en rekke andre forhold.

KRD støtter utvalgets forslag om en bedre samordning mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og planlegging etter kommuneloven, jf. forslag til § 9-4. Å kople sammen de to plansystemer gjennom å la økonomiplanen etter kommuneloven virke som handlingsdel av plansystemet etter plan- og bygningsloven, vil sikre en helhet i plansystemet fra den langsiktige kommuneplan (samfunns- og arealdel) og ned til årsbudsjett/virksomhetsplan. Vi ser det som uheldig at denne kopling fortsatt ikke er til stede i enkelte kommuner, ved at dagens krav om handlingsprogram ikke utformes, eller at slikt program ikke er koplet mot årsbudsjett og virksomhetsplan. Vi mener koplingen gjennom økonomiplanen etter kommuneloven er den beste løsning, og vil også vurdere om det kan være behov for endringer i kommuneloven § 44 for å sikre at kravene til kommuneplanens handlingsdel er til stede.

Virkeområde for kommuneloven § 44 omfatter også fylkeskommuner. Det finnes likheter mellom fylkes- og kommuneplansystemet, men også viktige forskjeller i tillegg til enhetenes ulike roller. Vi ser derfor ikke mulighet for tilsvarende samordning av fylkesplanlegging etter plan- og bygningsloven og fylkesplanlegging etter kommuneloven.

§ 9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Til siste ledd kan følgende spørsmål stilles:

Vil kommuneplanens arealdel miste sin rettsvirkning, uopprettelig, dersom varslingsregelen ikke følges? Hvilke muligheter har kommunen for å korrigere i ettertid, dersom slike feil oppstår? Det bør beskrives hvordan evt. konflikt om dette kan løses, samt hvordan konflikt om forståelsene av varslings- og medvirkningsreglene er å forstå; Vedtak om kommuneplanens arealdel kan ikke påklages, men det bør gis en fornuftig prosess for klager om gyldigheten av vedtaket?

Videre heter det "grunneierne og andre interesserte". Det er uklart hvem dette er. Er det slik at "Grunneiere" er de som berøres direkte, inkludert de som grenser til, også inkludert de som vil kunne ha ulemper av gjennomføring? Er "interesserte": alle som kan tenkes å ha merknader til planen? Hva blir virkninger av at ikke alle disse "interesserte" får riktig varsel? Kan et alternativ være bruk av uttrykket "De som er berørt av" eller bedre avgrensning enn det allmenne begrepet "interesserte"?

§ 9-7 Endringen av LNF-kategorier til LRNF-kategorier

Gjennom å endre LNF-kategoriene til LRNF-kategorier har man fått synliggjort reindriften som en egen kategori. Dette er meget sentralt. Tilføyelsen av R vil gjøre reindriften mer synlig både for kommunene og andre interesser i forbindelse med disponeringen av kommunens arealer. Dette vil føre til at kommunene direkte ut fra lovteksten ser sin forpliktelse overfor reindriften og dens interesser ved utarbeidelse av sine planer. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsen om hensynssoner.

I § 9-7 nr. 3 a) vises det til at bygninger til gårdstilknyttet næringsvirksomhet er tillatt i LRNF-områder. Det forutsettes at dette baseres på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet, jf. side 104 i NOUen. Det er uklart hva dette omfatter. KRD mener det må utredes bedre hvilken betydning bestemmelsen får for reindriften. Det må bl.a. klargjøres bedre i hvilken grad gårdstilknyttet næringsvirksomhet også kan baseres på utmarksområder som er beiteområder for rein, og hvilken konsekvenser dette vil få for reindriften.

KRD anbefaler at det foretas en nærmere avgrensning av begrepet "gårdstilknyttet næringsvirksomhet", og at det konkretiseres nærmere hvilken type næringsvirksomhet som kan tillates i reindriftsområdene. Vi forutsetter at næringsvirksomheten må kunne forenes med reindriftsinteressene, og at det legges til grunn en streng tolkning, slik at ikke hovedregelen om at bebyggelse og anlegg ikke er tillatt blir uthult. Det må være klart at omfattende hyttebygging ikke går inn under bestemmelsen.

Turistnæringsvirksomhet som fører med seg store folkemengder bør heller ikke være tillatt.

KRD er svært kritisk til at det i § 9-7 nr. 3 b) åpnes for såkalt enkeltsaksbehandling. Ved å åpne for slik enkeltsaksbehandling gis det et signal om at det i disse områdene ikke er nødvendig med konkrete planer da det kan gis tillatelser til bygging gjennom

enkeltsaksbehandling. Selv om lovutvalget påpeker at denne åpningen ikke skal medføre mer spredt bolig- og hyttebygging enn i dag, er vi usikre på konsekvensene av denne åpningen. Åpningen i 3b vil medføre en manglende forutberegnlighet og virke ødeleggende for helhetlige arealplaner i kommunene. Det vil heller ikke være mulig å fremme innsigelser mot enkeltvedtak. KRD mener muligheten til å fremme enkeltvis søknader i § 9-7 nr. 3 bør fjernes. Vi kan heller ikke se at det er behov for en slik adgang i tillegg til den ordinære dispensasjonshjemmelen i § 19-1 (og til en evt. videreføring av någjeldende plan- og bygningslov § 7.), hvor det også bare er i særlige tilfeller dispensasjon skal kunne gis.

Hensynssoner i § 9-8, § 11-4 og § 12-3

Utvalget foreslår at det i alle plantyper på kommunalt nivå skal kunne angis særlige hensyn, restriksjoner, og naturgitte forhold, som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal. Blant annet skal det kunne angis *"Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsoner, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv,...."*

Slike hensynssoner er en kartfestet inntegning av hva det må tas hensyn til ved planleggingen av arealene. De skal vises gjennomgående på alle plannivåer. Hensikten med disse sonene er å få et klarere bilde av hvilke viktige hensyn som må tas ved utbygging av eller virksomhet i de ulike arealformålene, og et bedre grunnlag for å behandle nye planinnspill eller dispensasjonssøknader. De gir ingen rettslige virkninger i seg selv. Avdelingen mener hensynssoner er viktige som en tydeliggjøring av reindriftsområdene, og støtter utvalgets forslag. Et beiteområde bør likevel ikke deles opp i ulike hensynssoner, da helheten er viktig også i konsekvensvurderingen av inngrep.

§ 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

Nr 2 – Areal for omforming og fornyelse: Vi støtter innføring av dette formålet, som bl a har sammenheng med fortettingsproblematikk, og som i stor grad dekker det som i praksis ofte omtales som "områdeplanlegging", og som bl a er utgangspunktet for Husbankens tilskudd til områdeplanlegging. Selv om man her velger å ikke fremme egne forslag om økonomiske virkemidler, hadde det kanskje vært hensiktsmessig om utvalget for helhetens skyld hadde pekt på hvilke virkemidler som kunne vært aktuelle, både av økonomiske og juridiske (i tillegg til ekspropriasjon og evt jordskifte). Dette arealformålet er tenkt å skulle ivareta helheten i planleggingen, der nettopp samspillet mellom planlegging og andre virkemidler er av betydning. Hvorvidt dette blir et effektivt virkemiddel, vil avhenge bl.a. av mulighetene til å benytte jordskifte og utbyggingsavtaler til å fremme utviklingen av kompliserte transformasjonsprosjekter.

Utvalget foreslår at kommunen kan trekke grenser for områder som skal omfattes av samlet planlegging. Behovet for samarbeid om gjennomføring er imidlertid ikke nevnt,

og vi mener det bør vurderes om også avtaler om gjennomføring og finansiering bør inkluderes i denne bestemmelsen.

4. ledd nr 3): Reindriften bør ikke tas med her siden slike saker underlegges en grundig behandling etter reindriftsloven, hvor kommunene har en betydelig rolle. Plassering, størrelse og utforming av bygning/anlegg i reindriften krever en reindriftsfaglig vurdering. Kommuner mangler denne kompetansen.

§ 11-1 fjerde ledd om kvalifikasjonskrav

Forslagets § 11 fjerde ledd inneholder en hjemmel for Kongen til å fastsette nærmere regler om kvalifisering av de som arbeider med områdeplan. KRD går i mot en slik forskriftshjemmel, jf. våre merknader til forslagets §§ 2-1 og 2-2.

§ 11- 5 Bestemmelser i områdeplanen

Nr 1 – KRD støtter forslaget om at det i områdeplanen tas inn bestemmelser om estetisk utforming som erstatning for bestemmelsen i § 74 nr. 2 om kommunale retningslinjene. Disse retningslinjene har uklar status, og det vil være en fordel at de tas inn som planbestemmelser.

Nr 5 – ”Antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og det nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.” KRD støtter denne muligheten for detaljering, som virkemiddel i boligpolitikken. En slik detaljering vil også bidra til å klargjøre rammen for vilkår i utbyggingsavtaler. Det går her et skille mellom fysiske krav, som bør kunne bestemmes i plan, og økonomiske krav (f eks krav til finansieringsformer), som ikke bør kunne bestemmes i plan.

Nr 8 – KRD støtter likeledes at det skal kunne stilles krav til bestemte energiløsninger eller kombinasjoner av dem.

Nr 10 – Vi mener at det bør stilles strengere krav til rekkefølgebestemmelser mht fysisk avgrensning, forholdsmessighet osv, slik at rekkefølgebestemmelser kan gi større forutberegnelighet for utbyggere, og unngå urimelige vilkår i utbyggingsavtaler.

§ 12 –2 Rettsvirkninger av detaljplan

Vi støtter forslaget om tidsbegrensning av detaljplanen. Dersom detaljplan skal kombineres med rammetillatelse, kan det være hensiktsmessig at de har samme varighet. Rammetillatelse har i dag en varighet på 3 år. Noe stort problem er dette imidlertid ikke, så lenge planen har lenger varighet enn rammetillatelsen.

§ 12-4 Behandling av detaljplan

Vi støtter forslaget om oppstartmøte. Erfaringer med forhåndskonferanse i byggesaker viser at det kan spares mye energi på ressursbruken i denne tidlige fasen. Vi forutsetter at krav om utforming og dokumentasjon standardiseres og klargjøres gjennom forskrift,

slik at tiltakshaver vet hva han har å holde seg til før planen skal utarbeides. Vi vil også påpeke behovet for at det bør kunne stilles krav om – eventuelt også til – en ansvarlig søker (planlegger). Dette vil kunne bidra til bedre dokumentasjon og bedre planforslag

§ 13-2 Planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning
KRD støtter forslaget om at statlig eller regional samferdselsmyndighet kan ta ansvar for planarbeid med sikte på vedtak om arealplan for transportanlegg av nasjonal eller regional betydning. Samtidig mener vi det bør vurderes hvorvidt interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner bør nevnes som alternativ til at oppgavene tas av sentrale myndigheter.

§ 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan
Prinsippet om at all arealbruk skal skje etter plan utvikles ved en for vid dispensasjonsadgang. Dispensasjon bør kun gis dersom hensynene bak byggeforbudet (i § 13-1) ikke blir skadelidende og at statlig forvaltningsorgan, hvis saksområde blir direkte berørt, ikke har gått i mot at det blir gitt dispensasjon.


§ 20-1 Ikraftreden og overgangsbestemmelser
Reindriftsloven bør ikke endres i plan- og bygningsloven da reindriftsloven nå er under revisjon.

Avslutning

Det er en målsetting at loven skal være selvforklarende. Det bør derfor vurderes å benytte definisjonsbestemmelser enten innledningsvis eller underveis.

I det videre arbeid vil det være nødvendig å vurdere overgangsregler. En lovreform bør følges opp med gode veiledere om hvordan ulike kommuner kan tilpasse plansystemet til sitt behov, avhengig av hensiktsmessighet, kompleksitet og tilgjengelige ressurser. KRD ser likeledes et stort behov for kompetanseutvikling hos planmyndigheten, men også hos planmyndighetenes samarbeidspartnere på privat side. Det bør arbeides med konstruktive forslag til hvordan kommunene skal beholde og utvikle sin plankompetanse.

Med hilsen


Hanne Finstad e.f
avdelingsdirektør


Gro Hanssen Solli
rådgiver