

Saksprotokoll

Utvalg: Teknisk- og miljøkomiteen
Møtedato: 11.12.03
Sak: 0263/03

Arkivsak: 03/04577
Tittel: HØRING - LOVFORSLAG TIL NY PLAN-OG BYGNINGSLOV NOU 2003:14 -
BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN-OG
BYGNINGSLOVEN.

Behandling:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Bamble kommune vedtar uttalelsen til forslag til ny plan- og bygningslov slik det framkommer av sakens hovedpunkter og saksutredning.

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Tore Gabrielsen
Arkivsaksnr.: 03/04577-035840/03

Arkiv: L40 &13

HØRINGSUTTALELSE TIL LOVFORSLAG TIL NY PLAN-OG BYGNINGSLOV NOU 2003:14 - BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN-OG BYGNINGSLOVEN.

TRYKTE VEDLEGG:

2 Planlovutvalgets pressemelding med oppsummering av forslaget.

UTRYKTE VEDLEGG:

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

SAKSFREMSTILLING:

Hovedpunkter i saken:

- Planlovutvalget overleverte 13. mai 2003 sin annen delutredning med forslag til revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.
- Miljøverndepartementet har ikke tatt stilling til forslagene, men ønsker en bred tilbakemelding fra brukere av loven. Frist for uttalelser er 1. desember 2003.
- Kommunene som er medlemmer i nettverket Grenlandsstandard, og som har utarbeidet Grenlandsstandard, har samarbeidet om en felles høringsuttalelse. Det er denne høringsuttalelsen som nå legges fram for politisk behandling i Bamble kommune.
- De viktigste endringen i loven med forslaget er:
 - Ny formålsparagraf der verdigrunnlaget for planlegginga er presisert.
 - Ytterligere fokus på medvirkning i planleggingsprosesser, offentlige og private.
 - Plan- og bygningsloven gjøres i større grad sektorovergripende.
 - Styrking av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og klarere "spilleregler" for interkommunalt samarbeid.
 - Bystyret/kommunestyret skal etter tiltredelse vedta planprogram for kommunen for 4-årsperioden.
 - Innføring av plantypene områdeplan og detaljplan i arealplanlegginga, til erstatning for geografiske kommunedelplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.
 - Gjennomgående arealformål i alle tre plantyper.
 - Ekspropriasjonshjemmel i områdeplan.
 - Begrenset holdbarhet på detaljplaner.
 - Formalisering av utbyggingsavtaler.
- Våre viktigste merknader til forslaget er:
 - Forslaget inneholder gode redskap for en helhetlig, langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling.
 - Forslaget gir mulighet for en effektivisering av kommunens samfunns- og arealplanlegging.
 - For å få en god effekt av forslaget bør en vurdere om en har tilgjengelig de nødvendige ressurser, både i offentlig og privat sektor, til å gjennomføre planlegginga slik forslaget legger opp til.

- Forslaget gir god fleksibilitet for den kommunale planlegginga. Vi er imidlertid usikre på om rammene for den regionale planlegginga er forpliktende og klare nok med forslaget.
- Bamble kommune slutter seg i hovedsak til lovforslaget.

Saksutredning

1 INNLEDNING

Saksframleggets oppbygging

Saksframlegget er inndelt i innledning, kommentarer til loven og en samlet oppsummering/vurdering til slutt. For en kortfattet oppsummering av forslaget anbefales å lese selve lovforslaget i vedlegg 1 og utdraget av utvalgets pressemelding i vedlegg 2.

Bakgrunn

Planlovutvalget overleverte 13. mai 2003 sin annen delutredning med forslag til revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Forslaget omfatter også endringer i bestemmelsene om konsekvensutredninger som bl.a. skal ivareta EU-direktivet om miljøutredning av visse planer og programmer. Miljøverndepartementet har ikke tatt stilling til forslagene, men ønsker en bred tilbakemelding fra brukere av loven. Frist for uttalelser er 1. desember 2003. Lovforslaget finnes som trykt vedlegg 1. NOU 2003:14 finnes som ikke trykt vedlegg 1.

Planlovutvalget ble opprettet ved kgl.res. 23. oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. Utvalget har vært ledet av professor dr. juris Hans Christian Bugge. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Utvalget la fram sin første delutredning (NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven) den 31. januar 2001. Kommunens uttalelse til denne finnes i trykt vedlegg 2.

Foreliggende NOU bygger på en bred offentlig høring av den første delutredningen. En oversikt over utvalgets forslag til nye planbestemmelser og begrunnelsen for dem, framgår av kapittel 9 i utredningen. Her framgår også dissensene til enkelte av lovendringene.

Departementet vil legge vekt på endringer i loven som kan forenkle og effektivisere planbehandlingen, og vil i den forbindelse spesielt ha tilbakemelding på utvalgets forslag til reduserte muligheter for gjentatt innsigelse og klage i plansaker. Utredningen sendes til de samme instanser som fikk planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7) til høring. Grenlandsstandard (nettverk for plan- og byggesaksbehandling i kommunene Kragerø, Drangedal, Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan) tar sikte på å levere felles uttalelse. Det vil i høringsperioden bli foretatt valg til nye kommunestyre og fylkesting. Det vil være opp til høringsinstansene selv å avgjøre når i høringsperioden de vil gi uttalelse.

2 KOMMENTARER TIL LOVFORSLAGET

Kommentarene er gitt til hvert enkelt kapittel i loven. Til slutt er det gitt en oppsummerende uttalelse. All lovtekst er gjengitt i *kursiv*. Kommentarer er vist uten kursiv.

Del I Innledende bestemmelser

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk

- § 1-1 Lovens formål
- § 1-2 lovens saklige virkeområde
- § 1-3 Lovens geografiske virkeområde
- § 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven
- § 1-5 retningslinjer for byggesaksbehandlingen
- § 1-6 Ansvar for planlegging
- § 1-7 Medvirkning og høring
- § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram
- § 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger
- § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse
- § 1-11 Rettsvirkninger av planer
- § 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak
- § 1-13 Forbud mot bygging i mv. i 100 metersbeltet langs sjøen
- § 1-14 Innsigelse og mekling
- § 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage

§ 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 naturgrunnlaget 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.

Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vi mener formålsparagrafen gir en god forståelse av hensikten med loven. Formålet med loven og dens ulike bestemmelser blir imidlertid gjentatt flere steder. Det hadde vært en fordel med færrest mulig slike gjentakelser.

§ 1-4 representerer en endring fra tidligere lov ved en klargjøring av hvilke verdier planlegginga skal være basert på. Dette mener er en viktig presisering av planleggingas rolle i samfunnet. Paragrafen er for øvrig omfattende og ordrik.

§ 1-7 presiserer betydningen av å legge til rette for medvirkning i planprosessen. Kommunen får her en rolle som "kontrollør" med oppgave å påse at dette er ivaretatt. Burde det være presisert hvilke tiltak kommunen kan sette i verk hvis ikke medvirkningen er godt nok ivaretatt? Kan man for eksempel bruke dette som begrunnelse for å avvise planforslaget? Hvilke kriterier skal man da legge til grunn for hva som er tilstrekkelig mht. å legge til rette for medvirkning?

§ 1-8 Fastsetter at det skal utarbeides planbeskrivelse og planprogram. Planprogrammet skal utarbeides for planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Det bør (i forskrift) klargjøres hva som defineres som vesentlige virkninger.

I Grenlandskommunene har vi innført obligatorisk forhåndskonferanse (oppstartsmøte) i alle Plansaker, en ordning vi har god erfaring med. Referatet fra forhåndskonferansen kan utformes på en slik måte at det vil fungere som et planprogram i mindre saker, uten at det er behov for høring. Dette kunne også vært innarbeidet i paragrafen.

§ 1-10 omhandler samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse. Paragrafen stiller krav til at kommunene påser at det blir utført en risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet.

Dette vil også stille krav til at kommunene delvis har en kompetanse på dette området, særlig når slike vurderinger skal gjøres i forbindelse med den kommunal planlegginga. Vi er i tvil om kommunene har den nødvendige kompetansen og evt. ressursene til å skaffe seg den. Vi ser at det vil være behov for å få utarbeidet forskrift om temaet, gjerne inneholdende metode for å utføre en slik analyse på oversikts- og detaljplanivå.

§1-13 omhandler forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen. Vi vil her presisere at vi er enig i mindretallets tilføyelse til andre ledd, men at dette bør gjelde for Oslofjordområdet.

Ellers har vi ingen merknader til kap.1.

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene

§ 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen

§ 2-2 Planmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen

§ 2-3 Statlig planmyndighet

§ 2-4 Sametinget

§ 2-5 Regionalt planforum

I paragrafene 2-1 og 2-2 (og andre steder i lovforslaget), blir uttrykket nødvendig planfaglig kompetanse brukt. Vi mener det er behov for å utdype hva slags kompetanse dette er, eventuelt innføre en godkjenningsordning a la den som finnes for ansvarlig søkere i byggesaker. Vi mener at det på regionalt nivå (fylkeskommunen) er viktig at kompetansen er tilpasset de generelle, regionale planfaglige problemstillingene som dette nivået omfatter.

§2-5 presiserer at det bør være et regionalt planforum i fylkene. Vi mener at det *skal* være et slikt forum. Dette forumet må dessuten være forpliktende for at det skal ha noen hensikt utover det at kommunen/forslagsstiller informerer det regionale nivåets representanter. Det siste har vi erfart at er lite hensiktsmessig tidsbruk for kommunens vedkommende.

Kap. 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

§ 3-1 Kart og stedfestet informasjon

§ 3-2 Kommunal planbase

Vi er i all hovedsak positive til de foreslåtte bestemmelsene på dette området, som i stor grad lovfester gjeldende praksis og regler på området. Vi vil imidlertid understreke at denne type arbeid er resurs- og kompetansekrevene. Vi kan heller ikke se at det er mulig å oppfylle lovens målsetninger uten en økt offentlig satsing både nasjonalt, regionalt og lokalt. Det er trolig også påkrevd å se på ny samarbeidsformer både mellom ulike kommuner og mellom kommune og øvrige deler av den offentlige sektoren. Grenlandskommunene er i ferd med å se på mulighetene for å etablere nye type samarbeidsformer kommunene i mellom, og har nylig avsluttet første fase med å legge kommunenes kartdata ut på Internett.

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

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

§ 4-2 Statlige planretningslinjer

§ 4-3 Statlig planbestemmelse

§ 4-4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak

§ 4-5 Statlig arealplan

Kapittel 4 bygger på og viderefører kapittel IV Planlegging på riksnivå i gjeldende lov. Skal plansystemet fungere, må det være et godt samspill mellom statlige myndigheter, fylkeskommuner

og kommuner. Staten må ha egnede virkemidler for å kunne vareta nasjonale hensyn og oppgaver i møtet med kommunale og regionale mål og prioriteringer. Vi er således tilfredse med utvalgets forslag om visse utbygginger av reglene om statlig planlegging i forhold til dagens regler.

Hovedendringen, i tillegg til en del benevnelser erstattes med nye, er at det foreslås at staten hvert fjerde år skal utarbeide en nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Vi vurderer det som svært positivt at en ønsker å innføre en ordning som vil bedre samordningen av statlige krav og forventninger. Vi forutsetter også at ordningen gir større grad av forutsigbarhet og tydelighet til fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør.

Del III Regional planlegging

Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

§ 5-1 Definisjon

§ 5-2 Hovedtrekk

§ 5-3 Regional planstrategi

Kap. 6 Fylkesplanlegging

§ 6-1 Fylkeskommunens planoppgaver

§ 6-2 Fylkesplanens innhold

§ 6-3 Virkning av fylkesplan og fylkesdelplan

§ 6-4 Behandling av fylkesplan

§ 6-5 Fylkesdelplan

§ 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

§ 6-7 Regionalt handlingsprogram

§ 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid

§ 7-1 Innledende bestemmelser

§ 7-2 Organisering

§ 7-3 Planprosess og planinnhold

§ 7-4 Overføring til fylkesplanlegging

§ 7-5 Uenighet med videre

§ 7-6 Gjennomføring og endring

§ 7-7 Plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner

Fylkeskommunens rolle i dagens forvaltningssystem er uklar, og ulike deler av samfunnet har ulike oppfatninger om fylkeskommunens fremtidige posisjon i det offentlige forvaltningssystemet.

I forslaget til ny plan- og bygningslov legges det opp til å fornye og styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Det understrekes samtidig at fylkeskommunen ikke må få en rolle som en "overkommune". Lovforslaget er således basert på et plansystem hvor partnerskap og likeverdighet mellom planmyndighetene er satt i høysetet. Spørsmålet om plantype er primært gjort til et spørsmål om hva kommunale og fylkeskommunale planmyndigheter finner mest hensiktsmessig for å møte en planutfordring.

Vi er i all hovedsak enig med de nedfelte målsetningene for den regionale planleggingen. Vi mener imidlertid at lovforslaget gir for lite forutsigbare rammer for planleggingen. Risikoen for at en kommer til å bruke ressursene på å diskutere planutfordringer og valg av planverktøy, og i mindre grad å søke å løse viktige regionale planutfordringer, er etter vår vurdering stor. Vi mener derfor at det for de deltemaer, som må anses som fylkeskommunale oppgaver, må settes konkrete og formelle krav til den fylkeskommunale planleggingen; f.eks. når det infrastruktureltiltak, senterstruktur og kystsoneplanlegging. Vi mener også at fylkeskommunen må tilføres mer ressurser og

kompetanse, for å kunne fornye og styrke rollen som en regional utviklingsaktør slik det er forutsatt i lovforslaget.

Forslaget om at det skal settes krav om regionale planstrategier er etter vår vurdering en klar styrking av plansystemet både regionalt og lokalt. Vi vil imidlertid be om at forslaget til lovtekst bearbejdes slik at det gis noe mer forutsigbare rammer for planleggingen på regionalt og lokalt nivå.

Etter vår oppfatning burde fylkesplanen kunne fastsette geografiske områder og tema som to eller flere kommuner må samarbeide om, begrunnet med at problemstillingene er av en slik type at de krever et samarbeid. Slike krav om samarbeid kunne vært fastsatt i et planprogram på fylkesnivå.

Vi mener også at det er gunstig at en nå åpner opp for å kunne vedta bindende fylkesdelplaner, dersom dette er nødvendig for å sikre nasjonale, fylkeskommunale og/eller kommunale interesser. Vi vil imidlertid understreke at dette må være en unntaksordning og at arealbruken primært skal gis bindende virkning gjennom kommuneplanens arealdel.

Interkommunalt samarbeid defineres på følgende måte i lovforslaget: *"To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensar. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi, videreføring av fylkesplan, eller etter initiativ av kommunene selv. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper."* Vi vurderer det som positivt at en søker å formalisere/normalisere reglene om interkommunalt samarbeid. Dette vil bidra til å bedre bl.a. effektivitet, kvalitet og offentlighet. Vi vil imidlertid understreke at hensikten må være å lettere å sette opp spilleregler for denne type planprosesser og at reglene ikke må virke som en tvangstrøye.

Del IV Kommunal planlegging

Plansystemet er lagt opp med en klar struktur som er tenkt skal være hovedopplegget for kommunal planlegging. Kommuneplanens samfunnsdel har en sentral rolle for tematiske kommuneplaner og handlingsdelen/økonomiplanen og for arealdelen. Arealdele, områdeplan og detaljplan utgjør de fysiske planene. Arealdele og områdeplan er tenkt som kommunens planer mens detaljplanen er mer en privat utbyggingsplan. Det er for arealplanleggingen lagt vekt på mest mulig gjennomgående formål.

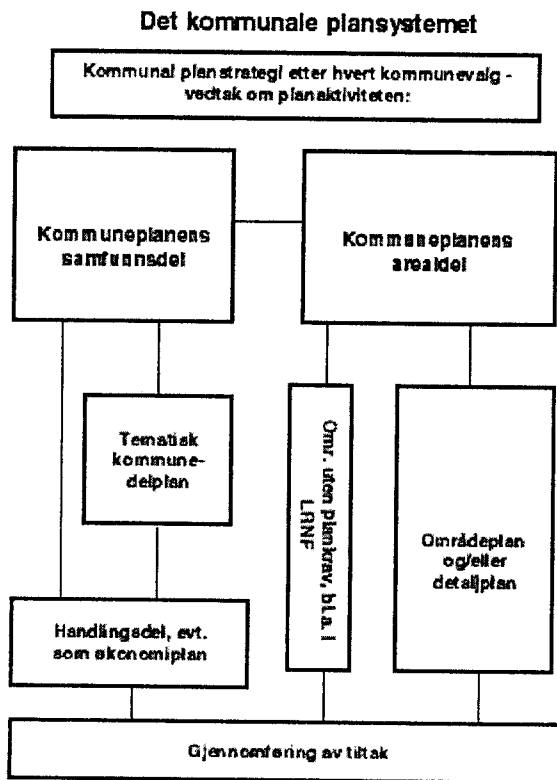


Fig. 1 Hovedelementer i det kommunale plansystemet.

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

§8-1 Formål

§8-2 Organisering av planarbeidet og samarbeidsplikt

§8-3 Kommunal planstrategi

Kommunen skal minst en gang hver valgperiode, senest 1 år etter konstituering, utarbeide en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i dette arbeidet innhente synspunkter fra statlige, fylkeskommunale organer og nabokommuner.----- Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen avgjør kommunen om gjeldene kommuneplan skal revideres helt eller delvis eller beholdes uten endringer. Kommunestyret avgjør videre om etter behov om det skal startes arbeid med nye kommunedelplaner, områdeplaner eller detaljplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves. I vedtak om planstrategi kan kommunestyret bestemme at ny arealdel til kommuneplan vil sette til side bestemte områdeplaner eller detaljplaner. Kommunestyret kan også forlenge gyldigheten av detaljplan ut over 5 år.

Kommuneplanleggingas formål, organisering av arbeidet og samarbeidsplikten er omtrent som tidligere. Det nye er innføringen av en ordning med kommunale planstrategier, jfr. fig. 3.

Fig. 3 Kommunal planstrategi – innhold og hensikt

Krav om å utarbeide kommunal planstrategi kan føre til bedre oversikt over kommunens strategiske planer og at kommuneplanen får en mer sentral rolle. Planstrategien skal ikke være en del av selve kommuneplanprosessen, men et grunnlag for eventuell revisjon. Det er derfor viktig at dette gjøres tidlig i valgperioden. Planstrategien skal kunne gjøres enkel og er ikke ment som et nytt plankrav. Krav til offentliggjøring av forslag til vedtak minst 30 dager før vedtak fattes, har sammenheng med ønsker innspill i tidlig fase, men smaker av formelle krav som ved planer. Dette kan lett tolkes som et minimumskrav som kan brukes som standard.

Det er et viktig poeng at samordning med nasjonal politikk og regional planstrategi vil bli mulig med de nye bestemmelsene. Dette vil ha betydning for gjennomføring av statlig politikk og for forståelsen mellom nivåene. I tillegg må statlige sektorer legge opp sine løp slik at samtidighet med kommunal planstrategi kan oppnås. Trolig kan planstrategi-systemet føre til forenklinger, mer helhetlig oversikt og effektivisering.

Kap. 9 Kommuneplan

§9-1 Innledende bestemmelse

Kommuneplan er en plan for:

- *samfunnsutvikling og oppgaveløsning i kommunen,*
- *forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen,*
- *kommunens virksomhet,*
- *fylkeskommunal og statlig virksomhet i kommunen.*

En samlet kommuneplan består av samfunnsdel, handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen bør i alminnelighet omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen----- Det kan utarbeides kommunedelplan for temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet, for statens og fylkeskommunens virksomhet i kommunen, og for privat virksomhet som berøres av planen. -----

§9-2 Kommuneplanens samfunnsdel

§9-3 Langsiktig arealplanstrategi

§9-4 Kommuneplanens handlingsdel

§9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

§9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

§9-7 Arealformål i arealdelen

§9-8 Hensynssoner i arealen

§9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

§9-10 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel

§9-11 Innløsning

Dette er stort sett som tidligere, men med en klarere struktur. Kommunedelplan er nå bare forbeholdt temaer/virksomheter og ikke avgrensede geografiske områder. Områdeplanene erstatter disse. Dette begrunnes med at når planene blir mer detaljerte bør andre (regulerings-) prosesser følges.

§9-2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling og for sektorenes virksomhet, og en langsiktig arealstrategi.

Kommuneplanens samfunnsdel skal samordne sektorenes planer. Den skal gi retningslinjer for hvordan mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten og ved medvirkning av fra andre offentlige organer og private.

Langsiktig arealstrategi som del av kommuneplanens samfunnsdel skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk 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.

Kommuneplanen skal være en overordnet grovmasket plantype. Det legges vekt på å tydeliggjøre sammenhengen mellom gode analyser og registreringer, klare politiske mål og strategier, og virkemiddel for gjennomføring i den enkelte sektor og forvaltningsenhet. God sammenheng mellom den langsiktige samfunnsdelen, sektorenes planlegging og forvaltning i kommunen, rettslig bindende arealdel og handlingsdel en av kommuneplanen er viktig hvis plansystemet skal kunne virke sektorsamordnende og styrende. Samfunnsdelen stiller derfor store krav til samordning internt i kommunen og med nabokommunene når det gjelder felles forhold. Ressursene til planlegging/prosess må trolig økes vesentlig og krav til særlig kompetanse vil også være et aktuelt tema.

Langsiktig arealstrategi bør ha et perspektiv på 30 år eller mer og vil bære preg av scenarier, og er ment som et redskap for å se kommunens utvikling i et større perspektiv.

§9-4 Kommuneplanens handlingsdel

Kommunestyret skal en gang i året vedta kommuneplanens handlingsdel. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel, for de fire påfølgende budsjettår eller mer.

Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Kommuneplanens handlingsdel skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. Økonomiplanen etter kommuneloven kan utgjøre handlingsdelen.

Handlingsdelen skal i tillegg til økonomiplanen etter kommuneloven, inneholde et handlingsprogram for oppfølging av kommuneplan, eventuelle kommunedelplaner og kommunal planstrategi. Det skal ta opp prioritering av menneskelige og fysiske ressurser. Kommunalt planarbeid og ikke-økonomiske prioriteringer. Oppgaver som skal løses sammen med andre offentlige og private aktører skal også prioriteres.

Det må understrekes at mye av utgangspunktet for forenkling og effektivisering ligger i denne samordningen.

§9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal fastlegge hovedtrekkene i bruk og vern av arealene i kommunen. Revisjon kan begrenses til å gjelde deler av arealet.

Arealplanen skal være knyttet til kommuneplanens samfunnsdel og være et virkemiddel for å gjennomføre den. Arealdelen skal gi kommunen grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Den skal gi rammer for videre planlegging gjennom områdeplan og detaljplan. Arealdelen kan utarbeides samtidig med samfunnsdelen, eller som særskilt planprosess. Områdeplan og detaljplan kan utarbeides samtidig med arealdelen der det er hensiktsmessig.

Hovedtrekkene er som i dag, men arealdelens tilknytning til samfunnsdelen er klarere.

Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel er foreslått som i dag med juridisk binding i forhold til framtidig arealbruk. Nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk må ikke være i strid med vedtatte arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser knyttet til hensynssoner.

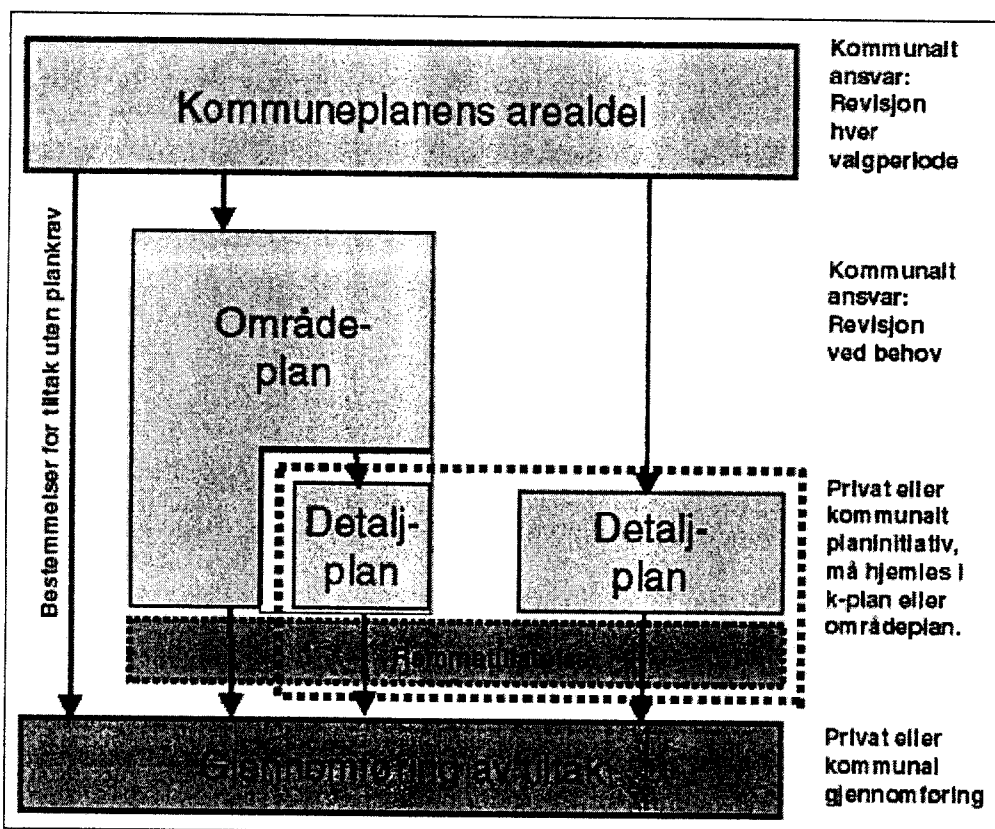


Fig. 2 Sammenhengen mellom kommunale planer med rettsvirkning

§ 9-7 Arealformål i arealdelen

For hele arealdelens område skal angis formål for eksisterende og framtidig arealbruk.

Følgende arealformål kan angis:

1. Areal for bebyggelse og anlegg, -----
2. Areal for omforming og fornyelse, -----
3. Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF), -----
4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, -----
5. Areal for særlige behov i Forsvaret.
6. Areal hvor gjeldende reguleringsplan, områdeplan eller detaljplan fortsatt skal gjelde.

Kommunen kan kombinere arealformål i påvente av områdeplan eller ny arealdel.

§ 9-8 Hensynssoner i arealdelen

Arealdelen kan, i tillegg til arealformål, angi slike særlige hensyn eller restriksjoner, naturgitte forhold, som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunen areal, herunder regler om saksbehandling. -----

Følgende former for soner kan inngå i arealdelen:

1. sikrings-, støy- og faresoner, -----
2. Sone med særlige krav til infrastruktur, -----
3. Sone med nærmere angitt bruk eller vern, -----
4. Sone for særlige samarbeids- eller eieformer, -----

Arealformålene er gjort mest mulig gjennomgående for alle plantyper slik at det skal være lett å kjenne disse igjen. LRNF-områdene er ikke endret og kan ikke detaljeres utenom en inndeling i område a og b avhengig av hva som kan tillates av bebyggelse. Det er åpnet for at ulike formål kan kombineres. Hensynssoner kommer i tillegg til arealformålet og vil styre betingelser for bruken av arealene. Dette synes å være en forbedring i forhold til i dag.

Mulighetene for å gi retningslinjer, bestemmelser og gjøre vedtak er foreslått utvidet. Dette gjelder blant annet fastsetting av mål for miljøkvalitet, funksjonskrav for utbygging av et areal og bruk av LRNF-areal. For grenlandskommunene og en rekke andre kommuner er R-en ikke relevant. Vi foreslår at R-en gis mulighet til å tas med i LNF-benevnelsen der det er relevant. LNF-benevnelsen er innarbeidet hos publikum, og det ville være uheldig å endre denne nå, for områder der den ikke har relevans.

Arealdelen gis mulighet for lengre binding når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan kongen bestemme at deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen nærmere tidsramme.

Kap. 10 Behandling av kommuneplan

§ 10-1 Innledende bestemmelse

§ 10-2 Kunngjøring og planprogram

§ 10-3 Forslag til kommuneplan

§ 10-4 Vedtak av kommuneplan

§ 10-5 Innsigelse og vedtak av departementet

I lovutkastet er det lagt opp til at planprosessene for de ulike plantypene skal være mest mulig gjenkjennelige, og med gjennomgående begreper. Hovedfasene er:

- Oppstartfase med avklaring av planforutsetninger og av om det skal utarbeides konsekvensutredning (alltid for kommuneplanen), kunngjøring av oppstart og tidlig samråd med fylkesnivået
- Utarbeiding av planprogram
- Planutarbeiding med evt. konsekvensutredning, høring/offentlig ettersyn
- Vedtaks- og meklingsfase

Forslaget innebærer to høringer og offentlige ettersyn i samlede kommuneplanprosesser, og for kommuneplanens arealdel. Det forutsettes at informasjons- og medvirkningsopplegg knyttet til planen kan legges i tilknytning til disse to periodene. I planprogramfasen vil hovedfokus være på innhold og rammebetingelser, og overordnede planprinsipper. Det bør her legges opp til å få opp interesser og verdier, og alternative løsninger. I andre gangs offentlig ettersyn og høring skal det legges ut et formelt planforslag. For kommunedelplaner, altså tematisk avgrensede planer som ikke vil få vesentlige virkninger, kreves bare én slik runde.

Reglene for saksbehandling gjelder kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. For handlingsdelen står kommunene fritt innenfor de rammer som følger av kommunelovens regler.

Den foreslåtte reglene om behandling av kommuneplanen vil bli langt mer omfattende en dagens regler, og vil gjennom innføring av reglene om planprogram medføre mer omfattende og trolig lengre planprosesser. Innføringen av bestemmelsene om konsekvensutredninger vil dessuten medføre at kravet til dokumentasjon økes, og at plandokumentenes omfang vil øke betraktelig.

Kvalitet i planleggingen og graden av medvirkning vil imidlertid etter vår vurdering økes betraktelig, og er etter vår vurdering en av hovedgrepene for å kunne nå målsetningene om en bedre og mer effektiv planlegging i kommunene. En forutsetning for å nå disse målsetningene er imidlertid at hver enkelt kommune har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å gjennomføre denne type komplekse og omfattende planprosesser. Dette er neppe mulig uten en bedring i kommuneøkonomien, og at kommunene i tillegg er villig til å prioritere strategi- og oversiktsplanlegging. I en hverdag med knappe resurser har erfaringsmessig behandlingen av enkelt saker blitt prioritert fremfor mer strategisk og langsiktig planarbeide.

Kap. 11 Områdeplan og kap. 12 Detaljplan

- § 11-1 Formål og hovedelementer
- § 11-2 Rettsvirkning av områdeplan
- § 11-3 Arealformål i områdeplan
- § 11-4 hensynssoner i områdeplan
- § 11-5 Bestemmelser i områdeplan
- § 11-6 behandling av områdeplan
- § 11-7 Innsigelse og vedtak av departementet
- § 11-8 Endring og oppheving av områdeplan

- §12-1 Formål og hovedelementer
- § 12-2 Rettsvirkning av detaljplan
- § 12-3 Innhold og utforming av detaljplan
- § 12-4 Behandling av detaljplan
- §12-5 Endring av detaljplan

Disse to kapitlene innebærer en fornyelse av plansystemet i og med at den klargjør kommunens rolle som planlegger på oversiktsnivå og de private forslagsstillerne som planleggere på detaljnivået. Disse endringene har vi valgt å se i sammenheng i våre kommentarer.

Vi ser mange fordeler med ett nytt plansystem for arealplaner der man i tillegg til kommuneplanens arealdel har planer på henholdsvis område- og detaljplannivå. Vi mener at et system slik det er fremmet forslag om vil kunne gi en mer utbyggingsrettet og effektiv arealplanlegging. Det vil kunne sikre en mer realistisk planlegging. Dette fordi levetiden for planer som ikke gjennomføres settes til 5 år (med mulighet for forlengelse). Dette vil kunne medføre at planer som ikke har et gjennomføringspotensiale innenfor en femårsperiode ikke vil bli fremmet for behandling.

Områdeplan og detaljplan vil ha samme rettsvirkning, men i ulike tidsperspektiv. Detaljplanen har en begrenset levetid på 5 år, med mindre annet blir vedtatt (jf. avsnittet over). Dette vil medføre at områdeplanene vil kunne være med gjennomføringsrettet enn dagens geografiske kommunedelplaner, noe vi mener vil være hensiktsmessig.

Planlegginga vil også kunne bli mer forutsigbar ved at en i større grad for kommunens vedkommende skal ha fokus på overordna føringer og forutsetninger. Planverket vil også kunne bli av en bedre kvalitet over tid i om. at en innfører tidsfrister og bedrer muligheten for sammenheng i formål og bestemmelser gjennom hele plansystemet.

Etter vårt syn vil det nye systemet måtte medføre at kommunen i større grad vil håndtere overordna problemstillinger, og at kommunen i større grad vil måtte foreta avklaringer på områdenivå. At forslaget åpner for at private kan utarbeide områdeplaner, men ikke har krav på å få planer tatt opp

til behandling som ikke er i tråd med overordna føringer vedtatt i kommunen i arealdelen, vil virke effektiviserende.

Det vil også virke effektiviserende at man kan behandle byggesaker og detaljplaner parallelt.

Planprogrammet vil trolig bidra til å aktivisere det politiske nivået tidligere i planlegginga, og på en mer forpliktende måte. Dette, sammen med en fireårig planstrategi vil gjøre forvaltningen av kommunens planleggingskapasitet mer forutsigbar og effektiv.

Vi ser imidlertid at det nye systemet kan ha noen svakheter/uklarheter:

- Kapasiteten og kompetansen i kommunene kan bli en flaskehals for private detaljplaner som krever overordna avklaring i områdeplan som kommunen ikke har kapasitet til å utarbeide.
- 5-årsfrist i områder med begrenset utbyggingspress, f.eks. i grisgrendte strøk. Her finnes det imidlertid måter å unngå problemet på ved å gi slike planer lengre levetid.
- Forbindelsen til gjennomføringsleddet i områdeplanlegginga kan bli svekket.
- Områdeplanlegginga vil kreve at kommunen må bruke mer ressurser på planlegging enn hva som er tilfellet i dag.
- Kriterier for hva som defineres som gjennomført plan.

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging,

Kap. 14 Kystzoneplanlegging

Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

Kap. 16 Planlegging for større natur- og friluftsområder, herunder "markaområder"

§ 13-1 Ansvar for samordnet areal og transportplanlegging

§ 13-2 Planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning

§ 14-1 Ansvar for samlet planlegging i kystområdene

§ 14-2 Kystzoneplan

§ 15-1 Hovedregel om samordnet vannplanlegging

§ 15-2 Vannregioner

§ 15-3 Vannregionplan

§ 15-4 organisering av planarbeidet

§ 16-1 Ansvar for planleggingen

§ 16-2 Planleggingen og gjennomføring

Enkelte viktige planleggingsoppgaver er trukket særskilt frem i forslaget til ny pbl. Utvalget begrunner dette med at de mener det er behov for en klarlegging og opprydding, ved å benytte et felles og enhetlig system for disse planoppgavene. Denne delen av lovforslaget er etter vår vurdering, som flere andre deler av lovforslaget, blitt unødvendig omfattende og preget av en rekke identiske formuleringer og bestemmelser i de ulike paragrafene. En forenkling og sammenstilling av lovteksten er nødvendig.

Vi konstaterer videre at innføring av bestemmelsene om samordnet vannplanlegging innebærer nye arbeidsoppgaver for fylkes- og kommunenivået. Status per dags dato er at verken fylkeskommunen eller kommunene har tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre planprosesser i samsvar med de nasjonale målsetningene på området. Vi vil således påpeke at en styrking av arbeidet med "særlige planleggingsoppgaver" ikke er mulig uten at det tilføres mer ressurser for å arbeide med denne type problemstillinger både på regionalt- og kommunalt nivå.

Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov

- § 17-1 Virkeområde og formål
- § 17-2 Generelle bestemmelser
- § 17-3 Forholdet til andre stater
- § 17-4 Kostnader
- § 17-5 Forskrifter

Vi viser i denne sammenheng til kommunenes tidligere uttalelser vedrørende konsekvensutredning for planer og tiltak etter andre lovverk.

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kap. 18 Betingelse om ytelse i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

- § 18-1 Vilkår om ytelse i tillatelse til utbygging
- § 18-2 Definisjon av, og adgangen til å inngå utbyggingsavtale
- § 18-3 Utbyggingsavtalens innhold
- § 18-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning
- § 18-5 Endring av utbyggingsavtale

Dette kapittelet er nytt i forhold til dagens lov. Etter vår vurdering er lovteksten og NOUens beskrivelser svært uklare på dette området. Koblingen til bestemmelsene om kommunalplanlegging er etter vår vurdering uklare, bl.a. ved at en bruker ulike formålsbegrep. Det er ikke skilt tilfredsstillende mellom private (felles) utbyggingsformål og offentlige utbyggingsformål. Vi stiller oss også undrende til at det er åpnet opp for at kommunen kan kreve ytelse av en privat utbygger til gunst for en tredje part, for eksempel leverandøren av energi.

Kommunene har lang praksis med å sette rekkefølge krav i den kommunale planlegging, for eksempel knyttet til at offentlige veg må være ferdigstilt før nye boliger kan tas i bruk. Vi kan ikke se at det er behov for en ytterligere grad av byråkratisering av avtaler mellom utbygger(e) og kommunen på dette området, så lenge de omhandler forhold som er forutsatt i for eksempel reguleringsplanen for området.

Vi kan heller ikke se de store gevinstene ved lovforslaget så lenge enn ikke kan, eller det er ønskelig, å inngå avtalevilkår som går lengre enn det som er mulig ved ensidige pålegg fra kommunen.

Del VIII Diverse bestemmelser

Kap. 19 Dispensasjon og midlertidig bygge- og deleforbud

- § 19-1 Dispensasjon fra byggeforbudet etter §1-3, plankrav og plan
- § 19-2 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid
- § 19-3 Skal erstatte dagens § 31 om virkninger av reguleringsplan
- § 19-4 Skal erstatte dagens § 32 om erstatning for tap ved reguleringsplan og bebyggelsesplan

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover.

- § 20-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser
- § 20-2 Endringer i andre lover

Vi har ingen merknader til disse delene av lovforslaget, utover at vi konstaterer at det nå innføres egne dispensasjonsbestemmelser for dispensasjon fra byggeforbudet i 100-meters beltet langs

sjøen. Vi er også enige at det bør være strengere regler for dispensasjonssaker i 100- meters beltet enn ellers.

3 OPPSUMMERING

Generelt

Planlovutvalgets innstilling er omfattende og kompleks, og de foreslåtte lovendringene vil medføre vesentlige endringer av planleggingen i kommunene; bl.a. hva angår krav til samordning, prosesser, innhold og samarbeid.

Vi stiller oss positive til de fleste endringene som planlovutvalget foreslår. Lovforslaget vil generelt styrke den politiske styringen av planleggingen og gi en bedre og mer helhetlig kommunal planlegging.

Politisk styring og medvirkning.

Lovforslaget inneholder gode redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling og vi er tilfreds med at planlovutvalget understreker at planleggingen skal styres av folkevalgte organer. Forslaget om at det skal utarbeides kommunale planstrategier vil legge til rette for politisk eierskap til planer og planlegging, politisk deltaking og sikre god politisk forankring tidlig i planprosessen.

Samfunnsplanlegging og –utvikling

Hensikten med å drive samfunnsplanlegging er å sikre at samfunnets ressurser blir forvaltet på en helhetlig måte, til beste for både dagens befolkning og fremtidige generasjoner. Dagens samfunn er preget av sterk sektorstyring og en fragmentert stat. Det er et stort behov for helhetstenking og koordinering av sektorer og interesser, både nasjonalt, regionalt og lokalt.

I lovforslaget foreslås en rekke grep for å legge til rette for helhetstenking og samordning av samfunnsplanleggingen. Dette vil kunne bidra til en mer forutsigbar offentlig forvaltning både nasjonalt, regionalt og lokalt. Innføringen av et institutt for utarbeidelse av kommunale planstrategier, styrking av samfunnsdelen i kommuneplanen og en bedre kobling mellom de ulike plantypene og plannivåene er etter vår vurdering de viktigste bidragene til en bedre kommunale planlegging. Disse tiltakene vil bidra til en forenkling og effektivisering av plansystemet og legge til rette for en bedre politisk, og dermed også administrativ, styring av den kommunale planleggingen. Her gis en viktig mulighet til å se og sette sektorinteressene inn i en helhetsramme i et effektivt system til beste for kommunens innbyggere.

Gode valg om styring av samfunnsutviklingen krever kunnskap, refleksjon og offentlig debatt. Vi må få planer som regulerer det nødvendige og fremmer det ønskelige. Kommunene må planlegge tilstrekkelig og etter behov – helst færre, men bedre planer. Ny planlov må således gi rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Et velfungerende plansystem gir et godt grunnlag for å få effektivisert forvaltningen, samordne interesser, gi forutsigbarhet og skape grunnlag for utvikling. Lovforslaget gir etter vår vurdering et system som åpner for en planlegging som er mer målrettet, med mer folkelig deltakelse og mulighet for mer lokal styring.

Noen av lovforslagets ”fallgruver” – forbedringspotensial

Endringene som foreslås av planlovutvalget er svært omfattende, og det kan være vanskelig å se konsekvensene av de ulike forslagene til endringer i plan- og bygningsloven. Dette er spesielt vanskelig dersom en ser på de samlede konsekvensene av lovforslaget. Vi er som nevnt ovenfor positive til de fleste av de foreslåtte hovedgrepene i planlovutvalgets arbeid. Vi ser imidlertid en rekke ”fallgruver” i lovforslaget, og vil nedenfor settes fokus på en del problemstillinger vi mener det må jobbes videre med før lovforslaget kan tas opp til politisk behandling.

Gir lovforslaget de effektivitetsgevinster som tilstrebes? Er det mulig å øke kvaliteten og effektiviteten i planleggingen uten å øke ressursbruken ?

En mer helhetlig og målrettet planlegging gir utvilsomt effektiviseringsgevinster. Vi vil imidlertid understreke at det er en rekke forutsetninger som være til stede for å kunne høste disse gevinstene, bl.a.:

- vilje til å "investere" i helhets- og oversiktsplanlegging,
- vilje og evne til å jobbe på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- vilje og ressurser i kommunene til å oppprioritere den strategiske planleggingen

Vi mener uansett at det er en fare for at de lovpålagte oppgavene (enkelt saker) fortsatt vil bli prioritert på bekostning av utredningsarbeid og oversiktsplanlegging, selv om lovforslaget har satt fokus på å styrke denne delen av planleggingen. Det er således viktig at staten både sikrer tilstrekkelig med ressurser til at denne planleggingen blir tilstrekkelig prioritert, og faktisk setter krav til at reglene blir fulgt og brukt ihht intensjonene for det nye plansystemet.

Vi vil også understreke at kompetansen om samfunnsplanlegging, dvs. planlegging på tvers av sektorer og interessefelt, må styrkes på alle nivå i forvaltningen. Dette vil være spesielt viktig de første årene etter at den nye loven trår i kraft og viktige omstillinger i samfunnsplanleggingen må gjennomføres. Det foreligger per dags dato ikke veiledere for "samfunnsdelen" av kommuneplanen. Dette arbeidet må få høyeste prioritet i perioden frem mot revisjonen av pbl. De ulike departementene bør samarbeide om dette.

Gir lovforslaget for fleksible rammer for planleggingen ?

Når det gjelder kommuneplanleggingen har planlovutvalget etter vår vurdering funnet et riktig nivå for fleksibiliteten i planleggingen. Vi er imidlertid engstelige for at rammene for de regionale og særlige planleggingsoppgavene blir for fleksible og uforpliktende, og da spesielt dersom en ser det i lys av usikkerheten knyttet til fylkeskommunens framtid. Vi frykter at den regionale planleggingen vil bli preget av diskusjoner om hva som skal planlegges og eventuelt hvordan en skal planlegge. Vi mener at en i det videre arbeidet bør settes fokus på en mer strømlinjeformet og forutsigbar regional planlegging til gode for både lokalsamfunnene, regionene og nasjonen.

Oversiktighet og ordrikdom

Vi vil understreke at den foreslåtte lovteksten er svært omfattende, ordrik og preget av en rekke likelydende formuleringer i ulike deler av lovforslaget. Etter vår vurdering er det mulig å redusere tekstomfanget vesentlig og derigjennom lage et mer oversiktlig lovverk. Vi konstaterer videre at selv om en prøver å lage "alt omfattende" formåls- og verdiparagrafer vil det alltid være noen som påstår at viktige forhold/interesser mangler, for eksempel er ikke barn og unge nevnt i § 1-1, lovens formål. Vi mener derfor at en må arbeide videre med å korte inn og å gjøre lovteksten mer konsis.

Blir de kommunale planene og planleggingen for omfattende ?

Forslaget til ny pbl setter omfattende prosessuelle og innholdsmessige krav til både plandokumentene og selve planleggingen. Det vil i praksis bl.a. medføre økt ressursbruk til dokumentasjon, utredning og analyser, og til mer omfattende og lengre høringsperioder. På mange måter kan en si at dette er prisen for en kvalitativt bedre planlegging. Vi mener at en i det videre arbeidet frem mot politisk behandling av lovforslaget bør settes fokus på hvordan en kan sikre en mest mulig effektiv planlegging. Vi mener bl.a. at en bør vurdere mindre omfattende høringsprosesser, enklere og mindre tidkrevende regler for offentliggjøring og mindre og mer fleksibel bruk av planprogram. Spesielt med tanke på grovmaska områdeplaner kan kravet til innhold og planprosesser bli for omfattende.

Vår erfaring er at lange, komplekse og omfattende plandokumenter, og –prosesser, ofte kan virke uoverkommelige og langdryge, både for politikere og innbyggere. Denne type planer og prosesser

fremmer ikke politiske engasjement og politisk styring av planleggingen. Kravet til kvalitet må ikke bli så høyt, at det blir planleggingens verste fiende !

Vi vil for øvrig vise til våre kommentarer til de respektive deler, kapitler og paragrafer i lovforslaget.

INNSTILLING:

Bamble kommune vedtar uttalelsen til forslag til ny plan- og bygningslov slik det framkommer av sakens hovedpunkter og saksutredning.

Langesund, 25.11.03

Tore Gabrielsen

byggnings-og reguleringssjef

Sammendrag av endringene i loven

Sammendraget nedenfor er en nedkortet versjon av Planlovutvalgets pressemelding, mai 2003.

Utvalget mener det er behov for bedre planlegging for å få mer ut av offentlige ressurser. Kommunale og regionale planer må målrettes og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Trangere økonomiske rammer i mange kommuner gjør det særlig viktig å prioritere innsatsen.

- Kvaliteten i planleggingen må forbedres. God planlegging kan forebygge miljø- og helseskader og andre problemer, som det kan koste langt mer å reparere i ettertid, sier utvalgets leder Hans Chr. Bugge. Miljø, folkehelse og samfunnssikkerhet er blant hensyn som framheves i lovforslaget. Bærekraftig utvikling foreslås som lovens overordnede formål. Planleggingen skal vareta både økonomiske og allmenne interesser. Utvalgets forslag innebærer betydelige endringer av dagens regler, og skal gi et mer effektivt og fleksibelt plansystem. Forslaget vil gi en helt ny lov, som er klarere og enklere for brukerne enn dagens kompliserte plan- og bygningslov. Rettssikkerheten styrkes for grunneiere, naboer og andre berørte.

- Det er et mål å øke folks medvirkning i planleggingen, understreker Bugge. Forslaget bidrar til opprydding i lovgivningen. Plan- og bygningsloven styrkes som et felles planverktøy for kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter, og særlige plankrav på kommunesektoren faller bort.

Utvalget foreslår nye arealplantyper som vil forenkle arealplansystemet. Private detaljplaner kan slås sammen med byggesaksbehandlingen, og det skal settes frister for planbehandlingen. Den regionale planleggingen styrkes. Utvalget foreslår helt nye regler for interkommunalt plansamarbeid. Reglene om fylkesplanlegging mykes opp og gjøres mer handlingsrettet.

Nærmere om forslaget

Forslaget bygger på utvalgets delutredning fra 2001, som i hovedsak fikk bred tilslutning gjennom en omfattende høring. Enkelte av forslagene er en nødvendig følge av nye internasjonale regler. Forslaget behandler ikke regler om bygninger og byggesaksbehandlingen. Dette feltet utredes for tiden av Bygningslovutvalget. Planlovutvalget har hatt bred sammensetning. Utredningen er i det alt vesentlige enstemmig, men har enkelte dissenser.

Formål og verdier for planleggingen

Utvalget foreslår en bred formålsparagraf for loven. Bærekraftig utvikling skal være overordnet formål. I formålsparagrafen foreslås også uttrykkelig nevnt verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, folkehelse og samfunnssikkerhet, vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer, estetikk og god byggeskikk, og naturgrunlaget for samisk kultur. Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

Utvalget foreslår at viktige verdier i planleggingen uttrykkes direkte i lovteksten:

Planleggingen skal

- 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,
- være forpliktende og forutsigbar.

Regional planlegging

Utvalget foreslår at den regionale planleggingen, mellom det kommunale og statlige nivået, gjøres mer fleksibel og samtidig mer forpliktende. Fylkeskommunen får fortsatt viktige planoppgaver, knyttet til rollen som regional utviklingsaktør.

Interkommunalt plansamarbeid styrkes og klargjøres som et alternativ for løsning av planoppgaver over kommunegrensene, og får et eget kapittel i loven. Fylkesplanleggingen opprettholdes, men skal ikke lenger være obligatorisk. Kommunene får en styrket rolle i fylkesplanleggingen. Den regionale planleggingen skal være mer forpliktende, også for statlige myndigheter. Det skal utarbeides handlingsprogram som klargjør ansvar for gjennomføringen.

Utvalget foreslår at en fylkesdelplan for arealbruk kan gjøres rettslig bindende gjennom særskilt statlig vedtak.

Fylkeskommunen, i samarbeid med kommunene og statlige myndigheter, skal gjennomgå planstatus og klarlegge de regionale planoppgavene hvert 4. år ("regional planstrategi"). Dette skal skje i løpet av det første året av en ny fylkestingsperiode.

Kommunal planlegging

Forslaget styrker kommuneplanleggingen som styringsredskap for de folkevalgte i kommunene. Kommuneplanens handlingsdel koples til kommunenes økonomiplan. Etter forslaget skal flere spørsmål enn i dag kunne avgjøres og reguleres gjennom kommunale arealplaner. Kommunen får bedre mulighet til å gi bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel.

Systemet for kommunale arealplaner forenkles. *Dagens tre* plantyper kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan *erstattes av to nye plantyper*: områdeplan og detaljplan. Områdeplan er ment som en offentlig plan, mens detaljplan kan fremmes av private utbyggere. Områdeplan eller detaljplan kreves for utbygging i byggeområder, og alltid for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger. Muligheten til å gi bestemmelser til disse plantypene klargjøres og blir noe utvidet, blant annet om miljømål, energiløsninger og bygningsvern.

Det innføres gjennomgående arealformål og hensynssoner for alle arealplantyper. Dette vil være en vesentlig forbedring.

Kommunestyret skal gjennomgå planstatus og klarlegge de kommunale planoppgavene hvert 4. år ("kommunal planstrategi"). Dette skal skje i løpet av det første året av en ny kommunestyreperiode.

Bedre planprosesser

Planprosessene blir på en del punkter grundigere, med større innsats i en tidlig fase, og med bred mulighet for medvirkning. Rettssikkerheten styrkes for grunneiere, naboer og andre berørte i planleggingen. Samtidig foreslås det enkelte viktige forenklinger.

Planbehandlingen skal omfatte utredning av vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Forslaget er i tråd med nye EØS-regler om miljøkonsekvensutredning av planer. Samtidig oppheves dagens regler om egne konsekvensutredninger for større prosjekter som krever plan. Det som i dag er to separate prosesser, blir dermed slått sammen i én prosess.

Behandling av detaljplan og søknad om rammetillatelse for en utbygging kan slås sammen, i stedet for å være to forskjellige saker som i dag. Dette er tidsbesparende. Er planen i tråd med overordnet plan, kan saksbehandlingen forenkles.

Forslaget begrenser muligheten for offentlige myndigheter til å gjøre gjeldende innsigelse mot planer, og det gis klarere regler for saksbehandlingen av innsigelser. En annen viktig forenkling er at mulighetene for "omkamp" begrenses. Adgangen til å klage på planvedtak faller bort i spørsmål som tidligere er avgjort ved klage eller innsigelse. Forslaget legger til rette for utstrakt bruk av ny teknologi i planbehandlingen. Dette vil kunne bety vesentlige forenklinger og gi den enkelte bedre muligheter for medvirkning.

Utbyggingsavtaler

Utvalget foreslår nye regler om kommunale utbyggingsavtaler, som i dag ikke er lovregulert. Reglene gjelder adgangen for kommunene til å inngå avtaler med private utbyggere om utbygging av områder, og behandlingen av slike utbyggingsavtaler. Forslaget begrenser muligheten til å avtale at en utbygger skal finansiere sosiale formål i kommunen. Utvalget bygger her på tverrpolitiske uttalelser fra Stortinget tidligere i vår.

Samordning med sektorlovgivning

Etter sitt mandat skal utvalget blant annet se på mulighetene for å forenkle hele lovsystemet for arealforvaltning, blant annet ved at særlovgivningen blir mest mulig tilpasset planprosessene etter plan- og bygningsloven.

Samfunnsikkerhet, folkehelse og miljø er blant de hensyn som trekkes sterkere fram i loven enn i dag. Det foreslås blant annet en egen bestemmelse om hensynet til samfunnsikkerhet. Utvalget foreslår endringer i en del særlover for å oppnå bedre kopling til plan- og bygningsloven.

Fire viktige sektorovergrepene planleggingsoppgaver tydeliggjøres ved egne kapitler i loven:

samordnet areal- og transportplanlegging, med felles planbestemmelser for hele samferdselssektoren
kystsonoplanlegging
samordnet vannplanlegging
planlegging for større natur- og friluftsområder, herunder "marka-områder" rundt byer og tettsteder.

Flertallet mener det videre reformarbeidet primært bør ta sikte på at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov. Det kan også oppnås

betydelige forenklinger ved å samkjøre saksbehandlingen etter de forskjellige lovene. Mulighetene må klarlegges nærmere, og hver sektor må vurderes for seg. Ett medlem går imot forslagene til endringer i vassdrags- og energilovgivningen, mens fire medlemmer går imot forslag til endring av vassdragsreguleringsloven.

Sametinget - samiske interesser

Sikring av naturgrunnet for samisk kultur nevnes uttrykkelig blant lovens formål. Konsekvensutredning kreves for planer som kan ha vesentlig innvirkning på samisk naturgrunnlag. Sametinget gis formell status i loven, blant annet med rett til å fremme innsigelse og klage i plansaker. Hensynet til reindriften tydeliggjøres i loven.

Byggeforbudet i strandsonen, og dispensasjon

Reglene om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen videreføres i hovedsak, men klargjøres og strammes noe inn. Det foreslås en ny bestemmelse om dispensasjon fra dette byggeforbudet, og fra planer og plankrav. Bestemmelsen er noe mer presis enn dagens dispensasjonsbestemmelse. Det åpnes for at dispensasjonsmyndighet i bestemte saker eller områder av landet kan legges til fylkeskommunen eller staten i stedet for kommunen.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget understreker at et bedre plansystem vil kunne gi mer effektiv ressursbruk og dermed en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Det systemet som foreslås, er fleksibelt, og gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for planarbeidet.

Planprosessene vil gjennomgående bli grundigere, særlig i den første fasen, og m.h.t. konsekvensutredninger. Dette, og økt samordning, vil kunne kreve økte ressurser. Til gjengjeld vil dette kunne lette arbeidet i senere faser, gjøre planprosessen ryddigere og mer forutsigbar og redusere antallet klagesaker og innsigelser. Med oppdaterte planer vil arbeidet med enkeltsaker kunne forenkles betydelig.

På enkelte punkter gir forslagene direkte forenklinger eller muligheter for dette. Konsekvensene vil derfor i stor grad bero på hvordan det nye regelverket blir praktisert. Utvalget har under arbeidets gang innhentet faglige vurderinger av de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene, og brukt disse i arbeidet med de endelige forslagene.

Videre reformarbeid

Utvalget mener det fortsatt gjenstår arbeid, særlig med koplingen mellom plansystemet i plan- og bygningsloven og særlovgivningen. Lovforslaget som nå legges fram, vil være et godt grunnlag for å oppnå videre forenkling og effektivisering av det offentlige beslutningssystemet for areal- og ressursbruk.

Utvalget foreslår at det nedsettes *en fast kommisjon* for arbeidet med reform av plan- og bygningslovgivningen. Denne viktige lovgivningen bør være oppdatert og hensiktsmessig til enhver tid, og bør stadig kunne forbedres ut fra erfaringer og nye krav.

Planleggingen skal

- 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,
- være forpliktende og forutsigbar.

Regional planlegging

Utvalget foreslår at den regionale planleggingen, mellom det kommunale og statlige nivået, gjøres mer fleksibel og samtidig mer forpliktende. Fylkeskommunen får fortsatt viktige planoppgaver, knyttet til rollen som regional utviklingsaktør.

Interkommunalt plansamarbeid styrkes og klargjøres som et alternativ for løsning av planoppgaver over kommunegrensene, og får et eget kapittel i loven. Fylkesplanleggingen opprettholdes, men skal ikke lenger være obligatorisk. Kommunene får en styrket rolle i fylkesplanleggingen. Den regionale planleggingen skal være mer forpliktende, også for statlige myndigheter. Det skal utarbeides handlingsprogram som klargjør ansvar for gjennomføringen.

Utvalget foreslår at en fylkesdelplan for arealbruk kan gjøres rettslig bindende gjennom særskilt statlig vedtak.

Fylkeskommunen, i samarbeid med kommunene og statlige myndigheter, skal gjennomgå planstatus og klarlegge de regionale planoppgavene hvert 4. år ("regional planstrategi"). Dette skal skje i løpet av det første året av en ny fylkestingsperiode.

Kommunal planlegging

Forslaget styrker kommuneplanleggingen som styringsredskap for de folkevalgte i kommunene. Kommuneplanens handlingsdel koples til kommunenes økonomiplan. Etter forslaget skal flere spørsmål enn i dag kunne avgjøres og reguleres gjennom kommunale arealplaner. Kommunen får bedre mulighet til å gi bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel.

Systemet for kommunale arealplaner forenkles. *Dagens tre* plantyper kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan *erstattes av to nye plantyper*: områdeplan og detaljplan. Områdeplan er ment som en offentlig plan, mens detaljplan kan fremmes av private utbyggere. Områdeplan eller detaljplan kreves for utbygging i byggeområder, og alltid for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger. Muligheten til å gi bestemmelser til disse plantypene klargjøres og blir noe utvidet, blant annet om miljømål, energiløsninger og bygningsvern.

Det innføres gjennomgående arealformål og hensynssoner for alle arealplantyper. Dette vil være en vesentlig forbedring.

Kommunestyret skal gjennomgå planstatus og klarlegge de kommunale planoppgavene hvert 4. år ("kommunal planstrategi"). Dette skal skje i løpet av det første året av en ny kommunestyreperiode.

Bedre planprosesser

Planprosessene blir på en del punkter grundigere, med større innsats i en tidlig fase, og med bred mulighet for medvirkning. Rettssikkerheten styrkes for grunneiere, naboer og andre berørte i planleggingen. Samtidig foreslås det enkelte viktige forenklinger.

Planbehandlingen skal omfatte utredning av vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Forslaget er i tråd med nye EØS-regler om miljøkonsekvensutredning av planer. Samtidig oppheves dagens regler om egne konsekvensutredninger for større prosjekter som krever plan. Det som i dag er to separate prosesser, blir dermed slått sammen i én prosess.

Behandling av detaljplan og søknad om rammetillatelse for en utbygging kan slås sammen, i stedet for å være to forskjellige saker som i dag. Dette er tidsbesparende. Er planen i tråd med overordnet plan, kan saksbehandlingen forenkles.

Forslaget begrenser muligheten for offentlige myndigheter til å gjøre gjeldende innsigelse mot planer, og det gis klarere regler for saksbehandlingen av innsigelser. En annen viktig forenkling er at mulighetene for "omkamp" begrenses. Adgangen til å klage på planvedtak faller bort i spørsmål som tidligere er avgjort ved klage eller innsigelse. Forslaget legger til rette for utstrakt bruk av ny teknologi i planbehandlingen. Dette vil kunne bety vesentlige forenklinger og gi den enkelte bedre muligheter for medvirkning.

Utbyggingsavtaler

Utvalget foreslår nye regler om kommunale utbyggingsavtaler, som i dag ikke er lovregulert. Reglene gjelder adgangen for kommunene til å inngå avtaler med private utbyggere om utbygging av områder, og behandlingen av slike utbyggingsavtaler. Forslaget begrenser muligheten til å avtale at en utbygger skal finansiere sosiale formål i kommunen. Utvalget bygger her på tverrpolitiske uttalelser fra Stortinget tidligere i vår.

Samordning med sektorlovgivning

Etter sitt mandat skal utvalget blant annet se på mulighetene for å forenkle hele lovsystemet for arealforvaltning, blant annet ved at særlovgivningen blir mest mulig tilpasset planprosessene etter plan- og bygningsloven.

Samfunnssikkerhet, folkehelse og miljø er blant de hensyn som trekkes sterkere fram i loven enn i dag. Det foreslås blant annet en egen bestemmelse om hensynet til samfunnssikkerhet. Utvalget foreslår endringer i en del særlover for å oppnå bedre kopling til plan- og bygningsloven.

Fire viktige sektorovergrepene planleggingsoppgaver tydeliggjøres ved egne kapitler i loven:

samordnet areal- og transportplanlegging, med felles planbestemmelser for hele samferdselssektoren

kystsoneplanlegging

samordnet vannplanlegging

planlegging for større natur- og friluftsområder, herunder "marka-områder" rundt byer og tettsteder.

Flertallet mener det videre reformarbeidet primært bør ta sikte på at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov. Det kan også oppnås

betydelige forenklinger ved å samkjøre saksbehandlingen etter de forskjellige lovene. Mulighetene må klarlegges nærmere, og hver sektor må vurderes for seg. Ett medlem går imot forslagene til endringer i vassdrags- og energilovgivningen, mens fire medlemmer går imot forslag til endring av vassdragsreguleringsloven.

Sametinget - samiske interesser

Sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur nevnes uttrykkelig blant lovens formål. Konsekvensutredning kreves for planer som kan ha vesentlig innvirkning på samisk naturgrunnlag. Sametinget gis formell status i loven, blant annet med rett til å fremme innsigelse og klage i plansaker. Hensynet til reindriften tydeliggjøres i loven.

Byggeforbudet i strandsonen, og dispensasjon

Reglene om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen videreføres i hovedsak, men klargjøres og strammes noe inn. Det foreslås en ny bestemmelse om dispensasjon fra dette byggeforbudet, og fra planer og plankrav. Bestemmelsen er noe mer presis enn dagens dispensasjonsbestemmelse. Det åpnes for at dispensasjonsmyndighet i bestemte saker eller områder av landet kan legges til fylkeskommunen eller staten i stedet for kommunen.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget understreker at et bedre plansystem vil kunne gi mer effektiv ressursbruk og dermed en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Det systemet som foreslås, er fleksibelt, og gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for planarbeidet.

Planprosessene vil gjennomgående bli grundigere, særlig i den første fasen, og m.h.t. konsekvensutredninger. Dette, og økt samordning, vil kunne kreve økte ressurser. Til gjengjeld vil dette kunne lette arbeidet i senere faser, gjøre planprosessen ryddigere og mer forutsigbar og redusere antallet klagesaker og innsigelser. Med oppdaterte planer vil arbeidet med enkeltsaker kunne forenkles betydelig.

På enkelte punkter gir forslagene direkte forenklinger eller muligheter for dette. Konsekvensene vil derfor i stor grad bero på hvordan det nye regelverket blir praktisert. Utvalget har under arbeidets gang innhentet faglige vurderinger av de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene, og brukt disse i arbeidet med de endelige forslagene.

Videre reformarbeid

Utvalget mener det fortsatt gjenstår arbeid, særlig med koplingen mellom plansystemet i plan- og bygningsloven og særlovgivningen. Lovforslaget som nå legges fram, vil være et godt grunnlag for å oppnå videre forenkling og effektivisering av det offentlige beslutningssystemet for areal- og ressursbruk.

Utvalget foreslår at det nedsettes *en fast kommisjon* for arbeidet med reform av plan- og bygningslovgivningen. Denne viktige lovgivningen bør være oppdatert og hensiktsmessig til enhver tid, og bør stadig kunne forbedres ut fra erfaringer og nye krav.