



GJØVIK KOMMUNE

AREALBRUK OG UTVIKLING

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Vår ref. :
AROF/03-019638/500

Saksnr. :
03/03768

Deres ref. :

Gjøvik,
12.12.2003

NOU 2003:14 - NY PLAN- OG BYGNINGSLOV. HØRINGSUTTALELSE.

Det er et meget omfattende materiale i tilknytning til det framlagte lovutkastet, og det er valgt å ta for seg enkelte hovedtrekk i det framlagte lovutkastet og kommentere disse. Det faste utvalg for plansaker (hovedutvalg for areal og miljø) har drøftet lovutkastet og dette skrivet, og Gjøvik kommune avgir slik uttalelse til NOU 2003:14 om "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II":

1. Hovedprinsipper i lovforslaget:

Prinsippene i dagens lov videreføres, dvs. fortsatt

- **åpne planprosesser** med oppstartvarsel, offentlig ettersyn av forslag og kunngjøring om vedtatt plan.
- skal planer vedtas av **folkevalgte organer**
- **medvirkning** fra særlig barn og unge gjennom "barnetalspersonen"
- **samordning "vertikalt"** (stat, fylke og kommune) og **samordning "horisontalt"** (den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen).

I tillegg er formålsparagrafen utvidet ved at følgende begreper er tatt inn i lovteksten

- **"bærekraftig utvikling"** dvs. en utvikling som møter dagens behov uten å redusere framtidige generasjoners muligheter for å få dekket sine behov.
- **"verdiskaping"** dvs. at ressursene skal forvaltes med henblikk på størst mulig samfunnsmessig nytte noe som krever kunnskap om arealenes verdi og muligheter. Forvaltningen skal bygge på en allsidig og langsiktig vurdering
- **"vern"** dvs. at gjennom god arealplanlegging reduseres presset på verneverdige områder
- **"forutsigbarhet"** sikres bl. a. gjennom åpenhet og medvirkning.

Kommentar:

Formålsparagrafen gir grunnlag for å forstå hva som er meningen og målet med loven. Understreking av bærekraft som prinsipp er en høyning av lovens ambisjonsnivå. Det er vanskelig å klart se hvilke følger det vil ha. Lovforslaget gir i alle fall gode muligheter for prinsipiell og langsiktig argumentasjon og tenkning i tilknytning til planlegging.

2. Ressursbehov i kommuner og fylkeskommuner.**Lovforslaget.**

Dagens lover er ressurskrevende dersom den skal følges opp for fullt. Lovens krav til planprosesser medfører det, foruten at sakene ofte er komplekse. Kommunestyret skal se til at nødvendig plankompetanse er **tilgjengelig**, mens det er et lovkrav at fylkeskommunen skal ha dette i egen organisasjon.

Lovforslaget frafaller kravet til rullering av kommuneplanen hvert 4. år. I stedet skal kommunene utarbeide en kommunal planstrategi første året i en kommunestyreperiode. Tilsvarende frafalles lovkrav om fylkesplan hvert 4. år, mens det i løpet av det første året i en fylkestingperiode skal utarbeides en fylkeskommunal planstrategi.

Videre skal det i tilknytning til enkelte planer (gjelder kommuneplan, men også områdeplan og detaljplaner med mulige vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn), utarbeides programmer som klargjør planprosess, behov for utredninger foruten formålet med planarbeidet.

Det er tatt inn bestemmelser om konsekvensutredninger i tilknytning til planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, samfunn og naturressurser. (Hva som er vesentlige konsekvenser skal klargjøres gjennom forskrift). Bestemmelsen har parallelle trekk til dagens lov mht. Konsekvensutredning.

Kommentar:

Det er først og fremst kravet til fylkeskommunen om at den skal ha plankompetanse (og ikke bare i nødvendig utstrekning) som konkret kan innebære en bedring av ressursituasjonen i det offentlige. Frafallet om krav til rullering av kommune- og fylkeskommuner er positivt, og pålegget om planstrategi må være en riktig tilnærming som tilsier at kommuner og fylker blir mer bevisste i sine beslutninger, og understreker viktigheten av langsiktighet, særlig i arealplanleggingen. Kravet til kompetanse og menneskelige ressurser blir neppe mindre med den utvidelsen i perspektiv; allsidighet og tverrfaglig tenkning som lovforslaget legger opp til. Også kravet til konsekvensutredning trekker i retning av behov for økte ressurser.

Til syvende og sist er kommunenes ambisjonsnivå som avgjør ressursbehovet. En rendyrking av myndighetsrollen – at kommunene utelukkende forestår saksbehandling avviser/godkjenner planer og legger vekt på dokumentasjonskontroll (kommunene blir "plantilsyn") – vil være en naturlig konsekvens om dagens ressursituasjon videreføres.

3. Endringer i plansystemet.

Lovforslaget.

Dagens kommunale plantyper er kommuneplan (-delplan), reguleringsplan og bebyggelsesplan. Videre er det et lovkrav at det skal være et fast utvalg for plansaker i en kommunen (i praksis en to-instans behandling av planer innen kommunen).

Lovforslaget stiller kommunen fritt med hensyn til organisering av planarbeidet, og kravet om fast utvalg for plansaker er tatt ut. Videre er benevnelsen på plantypene noe endret. Fortsatt er det tale om kommuneplan, mens områdeplan erstatter tidligere kommunedelplan og større reguleringsplaner, mens detaljplan erstatter mindre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.

Kommunal planstrategi er et annet sentralt dokument i plansystemet som lovforslaget legger opp til. Planene og planstrategi skal i utgangspunktet vedtas av kommunestyret som kan delegere noe av sin beslutningsmyndighet.

Det er gitt nye benevnelser på de formål areal kan avsettes til. Disse planformålene er gjennomgående for alle de aktuelle plantypene.

Utbyggingsavtaler er gitt lovbestemmelser og følgelig lovehjemmel. Det avgrenses hva som kan tas inn i en utbyggingsavtale, nemlig teknisk infrastruktur og nødvendige fellesarealer for det aktuelle området. Det er også gitt lovebestemmelser for behandling av utbyggingsavtaler. Bestemmelsene er parallelle til de som gjelder for behandling av lovforslag, dvs. varsel/offentlighet om at forhandlinger er igangsatt, varsel/offentlighet om at det foreligger et omforent avtaleforslag. De nye bestemmelsene gir kommunene hjemmel for at tiltakshaver besørger/finansierer infrastruktur som et vilkår for igangsettingstillatelse og/eller planvedtak.

Kommentarer:

Det anses som unødvendig å innføre nye benevnelser på plantyper. De begreper/plantyper som er gitt i dagens lov er godt innarbeidet og det er ikke redegjort for hva som begrunner behov for de nye plantypene. Det er positivt at planformålene er gjennomgående (felles) for alle plantypene.

Det er positivt at utbyggingsavtaler tas inn i lovteksten, og dermed blir lovregulert. Samtidighet og parallellitet mellom planforslag(bestemmelser) og utbyggingsavtaler er helt vesentlig om lovbestemmelsene om behandling av slike avtaler ikke skal føre til ytterligere forsinkende og fordyrende behandling av utbyggingssaker.

4. Samfunnsplanlegging.

Kommunene er gjennom dagens plan- og bygningslov pålagt en rekke planleggingsoppgaver. Disse forutsettes å bli løst i samsvar med politiske målsettinger. Vern og bruk av ressurser skal skje under politisk kontroll. Samordning mellom de 3 forvaltningsnivå står følgelig sentralt (vertikal samordning). Også samordning av den sosiale, fysiske, økonomiske, kulturelle og estetiske utvikling står sentralt (horisontal samordning). Ambisjonene i loven og dens forventninger til planarbeid er store.

Dagens kommuneplaner og fylkesplaner preges av dette, nemlig høye ambisjoner og tilsvarende få forpliktelser.

Lovforslaget tar sikte på å være et bedre redskap for sektorovergripende (samordnende) samfunnsplanlegging i fylker og kommuner enn dagens lov. Blant skal det skje gjennom at handlingsdelen iht. plan- og bygningsloven og økonomiplan iht. kommuneloven kan bli et og samme dokument. Det tas inn i kommuneplanens samfunnsdel skal inneholde en langsiktig arealstrategi.

Kommentarer.

Mange kommuner, også Gjøvik, praktiserer allerede samordning av handlingsdelen og økonomiplanen. Og i det hele tatt er det relativt lite nytt i lovforslaget mht. samfunnsplanlegging.

Ellers er det verdt å merke seg at NOU'en ikke gjør forsøk på noen grunnleggende drøfting av lovforslagets grenseløse samordningsambisjoner i et samfunn med stadig økende endringstakt og et stadig mer spesialisert og komplekst samfunn, og at de store utviklingstrender i samfunnet er markedsbasert og markedsdrevet. Samtidig er styrkeforskjellen mellom stat og kommune så skjev på bekostning av kommunenes selvstendighet at det synes uoverkommelig for kommuner å skulle samordne egen virksomhet med statens virksomhet som i enda større grad enn kommuner er fragmentert.

Slik sett vil trolig kommuneplaner fortsatt være preget av gode intensjoner som ikke kan gjøres forpliktende verken økonomisk eller juridisk.

Dog er det ansatser til en tydeliggjøring av kommunenes muligheter i loven til styring (arealstrategi, planstrategi), og NOU'en understreker samordningsbehovet mellom plan- og bygningsloven og en rekke andre lover, men uten at det foreslås gjennomgripende og konkrete lovendringer i så henseende. Fortsatt framstår følgelig plan- og bygningsloven som en lov først og fremst for fysisk planlegging (arealplanlegging). Trolig vil det mest realistiske være om man i den videre behandlingen av lovforslaget tydeliggjorde dette og tonet ned ambisjonene om samfunnsplanlegging.

Eventuelt kan bestemmelsene om samordnende samfunnsplanlegging legges til Kommuneloven.

5. Dispensasjoner.

Lovforslaget viderefører gjeldende lovbestemmelser om dispensasjon. Det er nyttet andre formuleringer som er bedre enn formuleringene dagens lov ved at kriteriet "særlige grunner" er tatt ut og erstattet med en definisjon for når det kan gis dispensasjon, nemlig når hensynene bak byggeforbudet i planen (bestemmelsen) ikke blir skadelidende og fordelen med å gi dispensasjon anses større enn ulempene etter en samlet vurdering. For større byggetiltak skal søknad om dispensasjon fra krav om detaljplan legges ut på høring og offentlig ettersyn. Lovforslaget åpner for at dispensasjonsadgangen kan tas fra kommunen og legges til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Kommentar:

Lovforslaget baserer seg på at planer er juridisk bindende for bygge- og anleggstiltak. Det er gjort forbedringer i lovteksten med hensyn til når unntak fra planer kan gjøres. For Gjøvik kommune er det verdt å merke seg at de holdningsendringer i forhold til dispensasjoner fra kommuneplanens LNF-områder, ikke er i samsvar med lovforslagets intensjoner om bindende arealplaner. At lovforslaget åpner for at dispensasjonsadgangen kan legges til andre enn kommunene, ses som uttrykk for den bekymring sentrale myndigheter har i forhold til de mange dispensasjoner fra plan som gis, ikke minst i strandsoner. Lovforslaget må imidlertid endres på dette punktet. Kommune skal være den sentrale plan- og bygningsmyndighet, og loven må være tydelig på dette punktet. Og så lenge lovforslaget ikke gir adgang til å dispensere fra krav om detaljplan for større byggetiltak med vesentlige konsekvenser, burde adgangen til å legge dispensasjonsmyndigheten til andre enn kommunen være overflødig. Om dispensasjoner strider mot viktige samfunnsinteresser av nasjonal og regional karakter, henvises overordna myndigheter til selv å fremme planer for å sikre disse.

5. Landbruks-, natur og friluftsområder i kommuneplan

Lovforslaget endrer betegnelsen fra LNF til Landbruks-, Reindrifts-, Natur- og Friluftsmål (LRNF-område i plan) for å tydeliggjøre at reindriftsnæringen er en betydelig arealbruker i dagens LNF-områder. Videre åpner lovforslaget for at gjennom områdeplaner (tidl. kommunedeplan/reguleringsplan) kan arealer legges som kombinerte LRNF-områder, men også som særskilte landbruksområder/reindriftsområder/naturområder/friluftsområder. Videre åpnes det for å kunne gi bestemmelser nye og eksisterende bygg og anlegg (utenom landbruk) i LNF-områdene, og også for gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Lovforslaget endrer ikke det at en rekke forhold mellom sektorlover og plan- og bygningsloven er uklare. Så sier da også NOU'en at det trengs forsøksvirksomhet for å komme fram til gode virkemidler (plansystemet og sektorplaner) for vern og utvikling (f. eks. spredt boligbygging) i LRNF-arealene.

Kommentar:

80 % av det norske landarealet er såkalt LNF-områder. Det er derfor beklagelig at lovforslaget ikke synes å være noe vesentlig skritt i retning av å avklare/styre arealbruk i slike områder.

Det er positivt at gårdstilknyttete næringer gis hjemmel i loven.

Å innføre Reindriftsmålet i loven er rimelig i de delene av landet hvor denne næringa er til stede, men for andre deler kan det virke noe forvirrende. Det bør følgelig være anledning til å sløyfe "R-en" i formålet (i kommuneplanens arealdel) for en kommune som Gjøvik, hvor det er andre husdyr enn rein som "råder beitegrunnen".

6. Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.

Lovforslaget åpner for at en fylkesplan kan ha en arealdel som er juridisk bindende, og ikke bare veiledende som dagens lov. Dette for å sikre forhold som viktig infrastruktur, større fjellområder, vassdrag som omfatter flere kommuner. NOU'en presiserer imidlertid at kommunene skal ha det primære ansvaret med styring av arealbruken.


Kommentar:

Dette punktet i lovforslaget bør ikke tas med i den videre behandlingen. Det er nemlig en rekke andre muligheter for statlige og regionale myndigheter å sikre nasjonale og regionale interesser, f. eks gjennom statlige planbestemmelser, planretningslinjer og særlige planleggingsoppgaver.

Om dette punktet likevel videreføres, må den lokale planmyndigheten (kommunen) gis anledning til å fremme innsigelse slik statlige og fylkeskommunale myndigheter kan gjøre i forhold til planer fremmet av kommuner.

Med hilsen

Nils Hesthagen (sign)
virksomhetsleder


Roy Fossum
leder arealplanseksjonen

Kopi: Oppland fylkeskommune, plan og miljø, serviceboks, 2626 Lillehammer
Rådmannen, her.
Bjørn Evensen, her.