

# Fylkestinget

## Nord-Trøndelag fylkeskommune

### SAKSPROTOKOLL

**Sak nr. 43/2003**

**Planlovutvalgets utredning med lovforslag for bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II**

<b>Behandlet/behandles av</b>	<b>Møtested</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Sak nr.</b>
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	Fylkets Hus	10.11.2003	20/2003
Fylkestinget	Steinkjer Rådhus	05.12.2003	43/2003

Saksbehandler: Kirsten Haugum  
Arkivsak: 2003/02766  
Arkivkode: 70

#### **Fylkesrådets innstilling:**

Nord-Trøndelag fylkeskommune stiller seg svært positiv til de hovedgrepene planlovutvalget foreslår, og støtter de viktige målene om en bedre og mer effektiv planlegging med vekt på politisk folkevalgt styring. For å nå disse er det helt avgjørende at lovforslaget snarest mulig vedtas, og da i sin helhet. For næringsliv og utbyggere vil loven medføre en klar forenkling og mer forutsigbare rammer. Det vises til de konkrete vurderingene som går fram av saksutredningen.

Fylkeskommunen vil i tillegg legge vekt på noen prinsipper:

1. Lovforslaget legger opp til en fleksibel bruk av planverktøyet etter lokalt behov. For at dette skal kunne bidra til at planleggingen kan differensieres i forhold til lokale forutsetninger, må alle aktørene gis en likeverdig rolle i planleggingen.
2. En vedtatt plan må betraktes som en kontrakt mellom partene. Dette krever også at staten forplikter seg. Nasjonal stat må gi regional stat de nødvendige frihetsgrader til å kunne delta i kommunal og regional planlegging.
3. Fylkeskommunen støtter prinsippet om at konsekvensutredninger innarbeides som en integrert del av planprosessen, og viser til tidligere uttalelse om dette.
4. Mindretallet i utvalget vil at en fagmyndighet som unnlater å delta i planprosessen ikke skal kunne gi innsigelse til planen. Det er særdeles viktig at alle aktørene deltar i planprosessen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsesrett. Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter derfor mindretallsinnstillingen, da dette gir raskere og mer forutsigbare planprosesser i kommunene.

## **Protokoll**

Saken ble komitebehandlet 03.12.2003.

### **Innstilling fra Komite for økonomi, plan og regionalt utviklingsprogram**

Saksordfører: Gunnar Viken (H)

#### **Flertallet, bestående av Ap, Sp, SV, V og KrF:**

Nord-Trøndelag fylkeskommune stiller seg svært positiv til de hovedgrepene planlovutvalget foreslår, og støtter de viktige målene om en bedre og mer effektiv planlegging med vekt på politisk folkevalgt styring. For å nå disse er det helt avgjørende at lovforslaget snarest mulig vedtas, og da i sin helhet. For næringsliv og utbyggere vil loven medføre en klar forenkling og mer forutsigbare rammer. Det vises til de konkrete vurderingene som går fram av saksutredningen.

Fylkeskommunen vil i tillegg legge vekt på noen prinsipper:

1. Lovforslaget legger opp til en fleksibel bruk av planverktøyet etter lokalt behov. For at dette skal kunne bidra til at planleggingen kan differensieres i forhold til lokale forutsetninger, må alle aktørene gis en likeverdig rolle i planleggingen.
2. En vedtatt plan må betraktes som en kontrakt mellom partene. Dette krever også at staten forplikter seg. Nasjonal stat må gi regional stat de nødvendige frihetsgrader til å kunne delta i kommunal og regional planlegging.
3. Fylkeskommunen støtter prinsippet om at konsekvensutredninger innarbeides som en integrert del av planprosessen, og viser til tidligere uttalelse om dette.
4. Mindretallet i utvalget vil at en fagmyndighet som unnlater å delta i planprosessen ikke skal kunne gi innsigelse til planen. Det er særdeles viktig at alle aktørene deltar i planprosessen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsesrett. Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter derfor mindretallsinnstillingen, da dette gir raskere og mer forutsigbare planprosesser i kommunene.

#### **Mindretallet, bestående av Frp og H:**

##### **Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram**

Fylkestinget i Nord-Trøndelag vurderer kravene om planbeskrivelse og planprogram som positive. Dette vil være en god mulighet for berørte myndigheter og andre interesser å bli informert allerede på et tidlig tidspunkt i planarbeidet.

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

Fylkestinget i Nord-Trøndelag går i mot planlovutvalgets forslag om at forbudet mot bygging i 100-metersbeltet også skal gjelde nødvendige bygninger innenfor landbruk, mindre byggearbeider på boligeiendom m.v. Dette til tross for at det åpnes for at kommunen kan gi bestemmelser om slike bygninger innenfor 100-metersbeltet.

Forslaget innebærer i realiteten en speilvendning av dagens system, hvor driftsbygninger i landbruket, mindre byggearbeider på boligeiendom m.v. er unntatt fra byggeforbudet.

Så lenge det åpnes for å gi bestemmelser til bygningers plassering, omfang og størrelse innenfor LRNF-formålet, og at bygninger i landbruket også foreslås lagt under ordinær

byggesaksbehandling, vil dette være tilstrekkelig mulighet til styring av slike bygg også i forhold til 100-metersbeltet.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener med dette at primært bør driftsbygninger i landbruket og mindre byggearbeider på boligeiendom fortsatt være unntatt fra byggeforbudet. Sekundært må i det minste bygninger i landbruket der selve gårdstunet ligger i 100-metersbeltet, unntas fra byggeforbudet.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener at innstramningen i forhold til dagens lov er positiv med henblikk på at fritidseiendommer ikke lenger skal ha krav på sjøverts atkomst, men at kommunen via plan får hjemmel til å avgjøre om boligeiendommer skal få rett til dette. Slik lovverket tidligere har fungert kan det, i enkelte tilfeller, ha ført til nektelse av oppføring av fritidsbebyggelse grunnet manglende mulighet for adkomst til strandområde.

#### **Til § 1 – 14**

Mindretallet i utvalget vil at en fagmyndighet som unnlater å delta i planprosessen ikke skal kunne gi innsigelse til planen. Det er særdeles viktig at alle aktørene deltar i planprosessen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsesrett. Fylkestinget i Nord-Trøndelag støtter derfor mindretallsinnstillingen, da dette gir raskere og mer forutsigbare planprosesser i kommunene.

#### **Til § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.**

Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener at det ikke er riktig å igjen innføre et regime som til forveksling likner på den gamle fylkesplanvedtekten. Det er vel ingen tvil om at i framtida vil samarbeid mellom kommunene få et langt omfang enn hva tilfellet er i dag, også på området arealforvaltning. Arealer som krever felles sikring over kommunegrenser, kan etableres ved kommunalt samarbeid, og sikres gjennom kommuneplanen **uten behov for fylkeskommunal overbygging.**

#### **Til Kapittel 7 Interkommunalt plansamarbeid**

I Nord-Trøndelag er samtlige kommuner involvert i interkommunalt samarbeid på ulike områder, også innenfor planlegging. Bedre ressursutnyttelse, mangel på kompetanse og styrking av fagmiljø er generelle grunner for å søke samarbeid med andre kommuner. Innenfor planlegging er dette relevante problemstillinger for mange kommuner. Det er derfor positivt at det klargjøres noen spilleregler innenfor dette området i utkast til nye planbestemmelser. Dette vil kunne være til hjelp for enkelte kommuner som leter etter løsninger på hvordan et samarbeid innenfor planlegging kan organiseres. **Vi mener samtidig at det er riktig at det gis en frihet for kommunene til å velge hvordan et slik samarbeid kan utformes.**

#### **Til § 8-3 Kommunal planstrategi**

Vi finner det hensiktsmessig at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest et år etter konstituering, utarbeider en kommunal planstrategi. Dette vil være positivt og nødvendig for å gi nye politikere kjennskap til de planer, eventuelt planbehov, kommunen har. Nye politikere vil også kunne få større eierskap til planene ved å avgjøre om planene skal videreføres, eventuelt revideres. **Fylkestinget i Nord-Trøndelag ser det som positivt at både kjennskap til planene og eierskap kan oppnås uten at det nødvendigvis betyr revidering av alle planer.**

**Til § 9-2, 9-3 og 9-4 Kommuneplanens samfunnsdel, arealstrategi og handlingsdel**  
Innføring av samfunnsdel, arealstrategi og handlingsdel er en riktig vei å gå for å binde sammen de mål og visjoner politikerne har for samfunnet, med langsiktige strategier for

arealbruk. Denne sammenhengen mellom samfunnsutvikling og arealbruk i et lengre tidsperspektiv, er i dag i liten grad tilstede i den kommunale planleggingen. **Det vil være viktig at samfunnsdelen utarbeides før eller samtidig med arealdelen i kommuneplanen.**

#### **Til § 9-7 Arealformål i arealdelen,**

##### ***LRNF***

Fylkestinget i Nord-Trøndelag slutter seg til utvalgets holdning til at de alminnelige regler for byggesaksbehandling også bør gjøres gjeldende for landbruksbygg. Med stadig større fokus på kulturlandskapets betydning som viktig produkt av et aktivt landbruk, samt strengere krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, dyrehold m.v. bør også landbruksbygg bli omfattet av ordinær byggesaksbehandling, på lik linje med andre bygg.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag har av samme grunn ingen merknader til utvalgets forslag til å åpne muligheten for i plan å kunne gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. også for landbruksbygg innenfor LRNF. Bygningers plassering, størrelse og utforming er med og påvirker hvordan kulturlandskapet framstår i framtida. Det vil være sentralt at bestemmelser som gis i forhold til dette viser en differensiert holdning og fleksibilitet i forhold til de ulike behov ulike produksjonsformer i landbruket har i forhold til lokalisering, bygningsutforming m.v., slik at ikke klart uønskede effekter med for rigide bestemmelser innføres.

##### ***LRNF bokstav a)***

Fylkestinget i Nord-Trøndelag vurderer det som positivt at det åpnes for at det kan gis bestemmelser for gårdstilknyttet næringsvirksomhet innenfor LRNF-kategorien. Eksisterende plan- og bygningslov tolker etter Fylkestinget i Nord-Trøndelags vurdering tradisjonell landbruksvirksomhet og stedbunden næring for statisk og snevert i forhold til den utvikling som landbruket som næring har stått og står ovenfor. Handlingsrommet for å utvikle landbrukseiendommens ressurser med nye produkter og tjenester, slik den nasjonale landbrukspolitikken legger opp til, er etter Fylkestinget i Nord-Trøndelags vurdering for begrenset innenfor formålet i dag, og regelverket kan for mange føles så rigid at det virker hemmende på den entreprenørånd som er nødvendig.

Når utvalget nå ikke foreslår å utvide landbruksbegrepet vesentlig, men i stedet åpner for at kommunen kan gi bestemmelser om gårdstilnyttet næringsvirksomhet innenfor LRNF-formålet, løses noe av dette. Fylkestinget i Nord-Trøndelag vil likevel kommentere at den mulighet det her åpnes for i realiteten ikke er vesensforskjellig fra åpningen for å gi bestemmelser om spredt næringsvirksomhet i dagens plan- og bygningslov.

Ut fra den nasjonale satsingen på Landbruk Pluss, og en aktiv bygdepolitikk, kunne med fordel landbruksbegrepet vært utvidet. For framtidig bosetting og aktivitet på bygdene vil det være sentralt at sektormyndighetene innser samfunnsnyttene av å åpne for nye og alternative næringer i tillegg til det tradisjonelle landbruket på bygdene.

Det vil uansett være sentralt for alle aktører at det tydeliggjøres og eksemplifiseres hva som kan ligge henholdsvis innenfor og utenfor begrepene landbruksnæring/landbruksformål og gårdstilknyttet næringsvirksomhet. På side 104 i NOU 2003:14 går det fram at det med gårdstilnyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet, og at det skal være kommunen som avgjør hva som er innenfor og utenfor i det enkelte tilfelle. "Basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet" er en vesentlig og tyngende begrensning.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener det i vurderingen av gårdstilknyttet virksomhet også bør vurderes om en næringsutvikling basert på gårdens kompetansegrunnlag i form av de personlige ressursene kan falle innenfor begrepet. Et eksempel kan være en gårdbruker som er baker av yrke, kan hun/han etablere et gårdsbakeri innenfor formålet gårdstilknyttet næringsvirksomhet dersom hun/han også nytter varer utenfra gården? Tilsvarende, kan en gårdbruker som er utdannet landbruksmekaniker etablere landbruksverksted innenfor formålet gårdstilknyttet næringsvirksomhet? Begge disse virksomhetene faller etter Fylkestinget i Nord-Trøndelags vurdering utenfor det planlovutvalget legger i gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener imidlertid at slike virksomheter klart burde vært akseptert som gårdstilknyttet næringsvirksomhet i deler av fylket. Fylkestinget i Nord-Trøndelag ber om at begrepene landbruksvirksomhet og gårdstilknyttet næringsvirksomhet vurderes nærmere sett i lys av de store utfordringene i landbruket og på bygdene.

Det går klart fram at *fradeling* av areal og bygninger som tiltak er knyttet til, faller utenfor utvalgets definisjon av gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Fylkestinget i Nord-Trøndelag er fullstendig enig i dette, men vil samtidig poengtere at vi ser stadig oftere at SND krever fradeling dersom de skal inn med finansiering i tiltak. Dette gjelder både ved finansiering av bygg til tradisjonell landbruksvirksomhet, samdriftsfjøs, og tilleggsnæringer. Dette vurderes svært uheldig i forhold til de intensjoner som ligger i jordloven, og som også nå planlovutvalget følger opp på en god måte i utredningen. Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener det offentlige her bør gå foran som et godt eksempel, og SND's praktisering må med andre ord tas opp spesielt.

#### ***LRNF bokstav b)***

Planlovutvalgets forslag til LRNF bokstav b) *Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan*, vurderer Fylkestinget i Nord-Trøndelag til å være et tilbakeskritt i forhold til målet om forenkling og effektivisering sett i forhold til dagens plan- og bygningslov.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener det må være et mål at sektormyndighetene og kommunene sammen strekker seg langt for å avklare spredt utbygging i arealdelen, og ikke slik det nå foreslås at sektormyndighetene kan forbeholde seg muligheten til å komme tilbake for en avklaring på de ulike enkeltvis søknader.

En annen dimensjon er at med dagens løsning avgjør *kommunestyret* hva slags, hvor mange og hvor, innenfor avgrensede områder, spredt utbygging skal kunne finne sted. I forslaget til ny lov gis samfunnsplanen med arealstrategi en sentral plass for kommunestyret til å ta strategiske valg i forhold til eksempelvis bosetting, sett i lys av tjenestetilbud m.v. **Med den foreslåtte løsning til LRNF-spredt i kommuneplanens arealdel vil kommunestyret gi fra seg styringsmuligheten ved lokalisering av spredt utbygging ved at det vil være først ved enkeltsaksbehandling at lokaliseringen avgjøres.**

Med dagens ordning vil en tiltakshaver ut fra kart og bestemmelser til kommuneplanens arealdel vite hva slags spredt bebyggelse han har krav på å få oppføre, og hvor han har krav på å gjøre dette. Dette gir tiltakshaver forutsigbarhet. Denne forutsigbarheten er borte ved den foreslåtte ordningen. Kommuneplanens kart og bestemmelser vil da ikke hjemle noen rett for tiltakshaver, hans rettslige stilling vil først være klar etter søknad fra vedkommende, uttalelse fra sektormyndighetene og konkret vedtak av kommunen.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag er derfor av den oppfatning at i stedet for å åpne for at flere sektormyndigheter skal kunne gis den muligheten som jordlov- og kulturminnemyndigheten

har i dag, må i stedet jordloven endres slik at det ikke er nødvendig med jordlovsbehandling av den enkelte byggesøknad når søknaden er i tråd med vedtatt arealdel. **Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener med andre ord at dagens løsning er en bedre løsning enn den foreslåtte.** Den fleksibilitet det åpnes for vurderes som et klart tilbakeskritt i forhold til forenkling og ikke minst i forhold til en forventet forutsigbarhet og tydelighet mellom sektormyndigheter og kommuner.

#### **Til § 9-8 Hensynssoner**

Planlovutvalget foreslår, ut over de allerede nevnte mulighetene til å gi bestemmelser innenfor LRNF-områdene til, også å åpne for bestemmelser og restriksjoner knyttet til såkalte hensynssoner. Fylkestinget i Nord-Trøndelag forstår grepet med hensynssoner slik at i ytterste konsekvens kan sektormyndigheter kreve hensynssoner lagt inn i plan, dette spesielt sett i lys av innsigelseshjemmelen i §1-14 og med spesiell henvisning til "nasjonal og regional betydning". Fylkestinget i Nord-Trøndelag forstår videre hensynssonene slik at det som i dagens plan- og bygningslov er bakgrunnsinformasjon, i form av temakart, og grunnlag for valg og prioriteringer, nå foreslås lagt inn i arealplankartene, på alle plannivå og med mulighet til å gi bestemmelser/restriksjoner. Hensynssoner framstår med andre ord for Fylkestinget i Nord-Trøndelag som sektormyndighetenes mulighet til å få synliggjort og vektet sektorinteressene gjennom bestemmelser og restriksjonskrav. Fylkestinget i Nord-Trøndelag forventer ved en slik løsning at kommunene vil oppleve et sterkt trykk fra sektormyndighetene for å få synliggjort interessene med dertil hørende restriksjonsbestemmelser. Dette medfører at det kan bli en kamp mellom kommunene og sektormyndighetene, og innbyrdes mellom sektormyndighetene om alle arealer. Eksempelvis i forhold til muligheten for framtidig næring, i forhold til alle restriksjoner som ønskes lagt inn.

Nord-Trøndelag er et stort og aktivt landbruksfylke. Landbruket og bygdene står i dag ovenfor store utfordringer blant annet på grunn av endrede nasjonale og internasjonale rammebetingelser. Landbruket vil i en slik situasjon måtte være i kontinuerlig utvikling og endring. En fortsatt satsing på tradisjonelle næringer og en økt satsing på gårdstilknyttede næringer, både i forhold til de naturgitte og personlige ressursene på bruket, vil stå sentralt for å kunne opprettholde et aktivt landbruk og bosetting i distriktene. Av planlovutvalgets forslag går det fram at bestemmelser knyttet til hensynssoner ikke skal kunne gis der de vil ha "vesentlig betydning for igangværende virksomhet". Fylkestinget i Nord-Trøndelag oppfatter dette som en meget uklar betingelse, både i forhold til hva er av vesentlig betydning, og ikke minst sett i lys av den løpende endring landbruket er inne i. Om en bestemmelse/restriksjon er av vesentlig betydning for igangværende virksomhet må vurderes for alle arealer i hele kommunen, ut i fra hvilken produksjon eller næring den enkelte driver. Fylkestinget i Nord-Trøndelag vurderer dette som en meget ressurskrevende og lite ønsket løsning, og ikke minst som en klar svekkelse av "landbruket" i samlekategori LNF. Fylkestinget i Nord-Trøndelag vil i den sammenheng trekke fram de gode flerbrukstradisjonene som over tid er etablert innenfor dagens LNF-kategori.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag kan ikke se annet enn at dette både praktisk og pedagogisk vil vanskeliggjøre planarbeidet. Dette vil gi en blanding av juridisk bindende bestemmelser knyttet til formål, og bestemmelser med noe mer uklar rettsituasjon knyttet til hensynssoner. Fylkestinget i Nord-Trøndelag reiser spørsmål ved grunneiers og rettighetshavers rettsikkerhet ved en slik løsning, selv om dette er kommentert og vurdert løst i NOU-en. Denne blandingen av juridisk bindende bestemmelser og restriksjoner til hensynssoner framstår for Fylkestinget i Nord-Trøndelag som klart vanskeliggjørende og lite oversiktlig, trolig både for grunneiere, rettighetshavere, tiltakshavere, kommuner, klageinstans m.v.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag innser imidlertid at det kan være behov for å åpne for muligheten til å gi flere bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen enn det eksisterende plan- og bygningslov hjemler. Fylkestinget i Nord-Trøndelag er imidlertid av den oppfatning at en rekke av de bestemmelsene det foreslås åpnet for, kun knyttet til hensynssoner, kunne det også vært åpnet for knyttet til arealformål, uavhengig av hensynssoner, eksempelvis løsninger for vannforsyning, energiformer m.v.

Selv om det også kan argumenteres for et grep med bruk av hensynssoner bl.a. i forhold til synliggjøring av sektorinteresser m.v., har Fylkestinget i Nord-Trøndelag etter en samlet vurdering kommet fram til at vi ikke finner at de positive sidene oppveier de negative. Vi fraråder m.a.o. den foreslåtte løsningen med hensynssoner, på alle plannivå.

#### **Til § 9-10 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel**

Fylkestinget i Nord-Trøndelag er skeptisk til den innskrenkning av kommunestyrets myndighet som ansvarlig for planlegging innenfor kommunens grenser som dette forslaget innebærer, og **det brudd på det kommunalrettslige prinsippet om at ett kommunestyre ikke skal kunne binde det neste som forslaget også innebærer.**

Dersom det mot formodning vedtas en slik bestemmelse, bør det i hvert fall framgå at den bare skal brukes i unntakstilfeller.

#### **Til Kap 12 Detaljplan**

En detaljplan skal være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplan eller områdeplan, se forslaget § 12-1 tredje ledd. Innebærer detaljplanen annet enn mindre avvik og presiseringer av overordnet plan som finnes nødvendige for å gjennomføre tiltaket, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplan foretas nødvendig endring av den overordnede planen. I kommentarene til bestemmelsen uttales det at i praksis kan dette skje ved at detaljplanen behandles som endring av områdeplan, og følger reglene for denne plantypen. Det uttales videre at detaljplanen ikke tilsvarende kan behandles som en direkte endring i kommuneplanens arealdel. Dette fordi at endringer i arealdelen betinger mer overordnede vurderinger enn det som følger av en enkelt detaljplan. Det er uklart for Fylkestinget i Nord-Trøndelag hvilken prosess som skal til for å endre planstatus på et areal. Er det slik at en privat forslagstiller som ønsker å bygge boliger i et område som i kommuneplanens arealdel er disponert til LNRF, og hvor det ikke er vedtatt noen områdeplan, må fremme forslag til detaljplan? Ønsker kommunen å omregulere dette området til areal for bebyggelse og anlegg, er det da meningen at også kommuneplanens arealdel må endres for dette arealets vedkommende? Eller kan en under disse forutsetningene behandle detaljplanen som en endring av områdeplanen? Dette bør i alle tilfeller gjøres klarere.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag stiller seg spørrende til om det er tilstrekkelig gode grunner for et så omstendelig system. Vi er i utgangspunktet enig i at det som vedtas i kommuneplanens arealdel skal følges opp i den videre detaljplanleggingen, og at forslag til endringer for et begrenset areal bør vurderes opp mot denne helhetlige planleggingen. På den annen side kan behov for annen arealbruk som også kommunen er enig i, oppstå forholdsvis fort, og det bør da ikke legges opp til en for komplisert saksbehandling for å oppnå endring av planstatus for dette området. Etter forslaget § 12-4, 6. ledd kan kommunestyret delegerer myndigheten til å vedta detaljplaner som er i samsvar med overordnet plan. Dette innebærer at vedtak av detaljplaner som er i strid med overordnet plan må fattes av kommunestyret selv. Det er da samme vedtaksorgan for slike planer som for kommuneplanens arealdel og områdeplan, og en må kunne forutsette at kommunestyret er i stand til å vurdere virkningen av en detaljplan som er i strid med kommuneplanens arealdel uten å måtte endre arealdelen.

### **Til § 19-1 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan**

Fylkestinget i Nord-Trøndelag ser det som positivt at det er tatt inn i lovteksten hva som skal vurderes ved en dispensasjonssøknad, jf. § 19-1 andre ledd. Vi har ellers ingen merknader til forslaget bortsett fra at det verken framgår av selve lovteksten eller forarbeidene om dispensasjonen som gis kan være tidsbestemt eller ikke. Dette bør klargjøres.

### **Fylkestingets plenumsbehandling:**

Følgende hadde innlegg:

Saksordføreren, Åse Marie Hagen (Ap), Anne Irene Myhr (Sp), Robert Eriksson (Frp), Gunnar Viken (H), Bjørn Skjelstad (Sp)

### **FORSLAG:**

Repr. Anne Irene Myhr på vegne av Senterpartiet:

*Nytt pkt. 5:*

*Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener at en kunne ha gått enda lengre i integrering av sektorlover. Det plansystem som er bygget opp på regionalt og kommunalt nivå gir et svært godt grunnlag for at dette kan gjennomføres i større grad. Et eksempel på hvordan dette er gjort, er forslag til endring i motorferdselloven, der det gis mulighet for å benytte plan- og bygningsloven i stedet for særlov i den overordnede styringen av motorferdsel. Bestemmelsene burde gå lengre i å gi kommunene full styring på en slik måte at særloven blir satt ut av kraft når kommuneplanen ivaretar intensjonene i motorferdselloven.*

### **VOTERING:**

Innstillinga fra flertallet i komiteen:	Vedtatt med 29 mot 6 stemmer
Tilleggsforslag – nytt pkt. 5 – fra Sp v/Myhr:	Vedtatt med 26 mot 9 stemmer
Innstillinga fra mindretallet i komiteen:	Falt idet 6 stemmer ble avgitt for og 29 imot,

### **Flertallsvedtaket:**

Nord-Trøndelag fylkeskommune stiller seg svært positiv til de hovedgrepene planlovutvalget foreslår, og støtter de viktige målene om en bedre og mer effektiv planlegging med vekt på politisk folkevalgt styring. For å nå disse er det helt avgjørende at lovforslaget snarest mulig vedtas, og da i sin helhet. For næringsliv og utbyggere vil loven medføre en klar forenkling og mer forutsigbare rammer. Det vises til de konkrete vurderingene som går fram av saksutredningen.

Fylkeskommunen vil i tillegg legge vekt på noen prinsipper:

1. Lovforslaget legger opp til en fleksibel bruk av planverktøyet etter lokalt behov. For at dette skal kunne bidra til at planleggingen kan differensieres i forhold til lokale forutsetninger, må alle aktørene gis en likeverdig rolle i planleggingen.
2. En vedtatt plan må betraktes som en kontrakt mellom partene. Dette krever også at staten forplikter seg. Nasjonal stat må gi regional stat de nødvendige frihetsgrader til å kunne delta i kommunal og regional planlegging.



3. Fylkeskommunen støtter prinsippet om at konsekvensutredninger innarbeides som en integrert del av planprosessen, og viser til tidligere uttalelse om dette.
4. Mindretallet i utvalget vil at en fagmyndighet som unnlater å delta i planprosessen ikke skal kunne gi innsigelse til planen. Det er særdeles viktig at alle aktørene deltar i planprosessen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsesrett. Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter derfor mindretallsinnstillingen, da dette gir raskere og mer forutsigbare planprosesser i kommunene.
5. Fylkestinget i Nord-Trøndelag mener at en kunne ha gått enda lengre i integrering av sektorlover. Det plansystem som er bygget opp på regionalt og kommunalt nivå gir et svært godt grunnlag for at dette kan gjennomføres i større grad. Et eksempel på hvordan dette er gjort, er forslag til endring i motorferdselloven, der det gis mulighet for å benytte plan- og bygningsloven i stedet for særlov i den overordnede styringen av motorferdsel. Bestemmelsene burde gå lengre i å gi kommunene full styring på en slik måte at særloven blir satt ut av kraft når kommuneplanen ivaretar intensjonene i motorferdselloven.

**Sammendrag:**

Miljøverndepartementet har sendt NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven på høring med høringsfrist 1. desember 2003 (Planlovutvalgets andre delutredning). Planlovutvalget ble opprettet ved Kgl. Res. 23 oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. 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 i januar 2001 og vi viser til vår uttalelse til denne. Delutredning II har fulgt opp hovedgrepene fra første delutredning, og forslaget som foreligger er et grundig gjennomarbeidet lovforslag som følger opp disse grepene.

**Fylkesrådets vurdering:**

Planlovutvalget vil styrke planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner og mener det er nødvendig å modernisere dagens lov, slik at den også fremmer forenkling, effektivitet og fleksibilitet. Fylkesråden støtter disse synspunktene og mener planlovutvalget med sin innstilling legger fram et godt, grundig, helhetlig og gjennomarbeidet lovforslag som må følges opp. Fylkesråden stiller seg svært positiv til de hovedgrepene planlovutvalget foreslår. Utvalget tar på en bra måte opp de planutfordringer kommuner og fylkeskommuner står overfor. Lovforslaget vil styrke den politisk styringen av planleggingen og gi bedre kommunale og regionale planer. Fylkesråden viser til saksutredningen med de kommentarer som framkommer i denne.

Steinkjer, 3. november 2003

Einar Strøm  
nestleder i fylkesrådet  
(sign.)

## Saksutredning for fylkesrådet

### Referanse for saken:

Trykte vedlegg:

1. NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Kap 1.10. Sammendrag.

Utrykte vedlegg:

1. NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
2. NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
3. FT-sak 11/2001. Høringsuttalelse på planlovutvalgets delutredning I.

### Innledning/bakgrunn

Miljøverndepartementet har sendt NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven på høring med høringsfrist 1. desember 2003 (Planlovutvalgets andre delutredning). Planlovutvalget ble opprettet ved Kgl. Res. 23 oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. 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 i januar 2001 og vi viser til vår uttalelse til denne.

### Saksframstilling/problemstillinger:

#### Del 1. Hovedsynspunkter på lovforslaget.

Planlovutvalget vil styrke planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner og mener det er nødvendig å modernisere dagens lov, slik at den også fremmer forenkling, effektivitet og fleksibilitet. Fylkeskommunen støtter disse synspunktene og mener planlovutvalget med sin innstilling legger fram et godt, grundig, helhetlig og gjennomarbeidet lovforslag som må følges opp. Fylkeskommunen stiller seg svært positiv til de hovedgrepene planlovutvalget foreslår. Utvalget tar på en bra måte opp de planutfordringer kommuner og fylkeskommuner står overfor. Lovforslaget vil styrke den politisk styringen av planleggingen og gi bedre kommunale og regionale planer.

#### **Politisk styring og medvirkning**

Fylkeskommunen ser planlovforslaget som et godt redskap for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling/bygging og er svært tilfreds med planlovutvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer. Fylkeskommunen støtter forslagene som styrker den politiske deltaking og styring i planleggingen, både på lokalt og regionalt nivå. De foreslåtte grepene, ikke minst forslaget om kommunal og regional planstrategi, vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, større politisk deltaking og bedre politisk forankring tidlig i planprosessen både i kommuner og fylkeskommuner. Det er også positivt at det legges opp til en styrking av planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i

kommuner og fylkeskommuner, hvor planlegging på ulike nivåer samordnes bedre. Planlegging skal ivareta og avveie kommunale (lokale), regionale og sentrale hensyn.

### **Helhetstenking og sektorsamordning**

Det grepet som er tatt er et godt grep, og vil bidra til å effektivisere og samordne den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Den samordning som er gjort i forhold til sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning og vil bidra til en mer helhetlig planlegging og styrke samordningen mellom forvaltningsnivåene. Her gis en viktig mulighet til å se og sette sektorinteressene inn i en helhetsramme i et effektivt system for kommunene og samarbeidspartnerne og til beste for innbyggerne og brukerne.

Planlovutvalgets forslag har en enklere struktur enn dagens lovverk, som bidrar til at flere aktører kan benytte loven som sitt arbeidsredskap. Loven er gjennom sin oppbygging blitt mer oversiktlig. Totalt sett mener fylkeskommunen at lovforslaget vil bidra vesentlig til en kvalitativt bedre planlegging.

Det er også en styrke at forslaget legger opp til en fleksibel bruk av planverktøyet etter lokalt behov. Bortfall av kravet om revisjon av fylkesplanen hvert 4. år er i så måte positivt.

Et viktig grep er også sterkere kopling mellom plan og bruk av virkemidler gjennom handlingsprogram knyttet til overordnede planer. Her er det muligheter til å forplikte alle parter i større grad. Det er viktig at det organ som har ansvar for planlegging og gjennomføring også må ha de nødvendige virkemidler til rådighet for å kunne gjennomføre de vedtatte planene.

### **Videre behandling av lovforslaget.**

Fylkeskommunen mener forslaget til ny plan- og bygningslov er et gjennomarbeidet og helhetlig opplegg, som må vurderes i sammenheng. Det er nå en unik mulighet til å få behandlet et lovforslag der hele det lokale, regionale og nasjonale plansystemet samordnes og underlegges revisjon, hvor det fokuseres på helhet og på samordning mellom planlegging på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå basert på folkevalgt styring. Fylkeskommunen ser det som svært viktig at lovforslaget sees samlet og behandles under ett, og at ikke bare noen utvalgte deler/paragrafer tas ut og behandles som enkeltsaker. Fylkeskommunen forutsetter at den begrensede høring av noen punkt ikke bidrar til at kun enkelte deler av forslaget tas opp og vedtas, mens det øvrige lovforslaget blir liggende uten oppfølging fra Regjeringens side.

Det er viktig at Miljøverndepartementet og Regjeringa raskt følger opp utvalgets innstilling. Det må nå arbeides aktivt framover med å få fram en egen Odelstingsproposisjon om ny plandel av plan- og bygningsloven, basert på planlovutvalgets forslag, med sikte på rask iverksetting av ny lov.

### **Hvorfor samfunnsplanlegging.**

Hensikten med å drive samfunnsplanlegging er å sikre at samfunnets ressurser blir forvaltet på en helhetlig måte til beste både for dagens befolkning og fremtidige generasjoner. Dagens samfunn er preget av sterk sektorstyring og en fragmentert stat. Det er stort behov for helhetstenkning, en koordinering og prioritering av sektorer og interesser. Her vil helhetlig kommunal og regional planlegging innebære effektivisering og en samordning slik at målkonflikter mellom ulike sektorinteresser unngås, og der samordningen foretas gjennom folkevalgt styring.

Gode valg om styring av samfunnsutviklingen krever kunnskap, refleksjon og offentlig debatt. Vi må få planer som regulerer det nødvendige og fremmer det ønskelige. Kommunesektoren må planlegge tilstrekkelig og etter behov – helst færre, men bedre planer. Ny planlov gir slike

muligheter og gir rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Å få på plass et godt plansystem vil derfor skape et godt grunnlag for å få effektivisert forvaltningen, samordne interesser, gi forutsigbarhet og skape grunnlag for utvikling. Lovforslaget vil gi et system som åpner for en planlegging som er mer målrettet, mer folkelig deltakelse og muligheter for mer lokal styring.

### **Regional planlegging**

Grepet som legges for regional planlegging er et godt grep. Det ivaretar behov for at planlegging som foretas på regionalt nivå skal ha en nytteverdi, og foretas av den aktør som man finner hensiktsmessig. Muligheten som ligger i at det kan utarbeides fylkesplan eller interkommunale planer etter behov, ivaretar nødvendig fleksibilitet. Det foreslåtte redskapet gir kommunene større innflytelse på den regionale planleggingen og vil bidra til større og bedre sammenheng mellom kommunale og regionale planer.

Det er en styrke i lovforslaget at utvalget ikke har tatt standpunkt til oppgavefordelingen mht framtidig fylkesinndeling eller valgordning. Lovforslaget framstår som robust og fleksibelt på dette området ved at det legger til grunn at landet har en regional struktur som gjør det mulig å drive en god sektorovergripende regional planlegging under folkevalgt ledelse og styring.

### **Samhandling nasjonalt og regionalt politisk nivå.**

For å få en god oppfølging av planlovutvalgets intensjoner må det etableres samhandlingsarenaer mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Det må etableres systemer som møter behovet både for tidlig politisk samhandling og gi mulighet for avklaring av viktige politiske spørsmål i løpet av planprosessen mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Det må ikke være slik at viktige politisk stridsspørsmål ikke kan avklares før i etterkant av at fylkestinget har vedtatt fylkesplanen. Nasjonale politiske avgjørelser som har stor betydning for videre planlegging i regionen må kunne løftes opp, drøftes og avgjøres etter politisk dialog mellom fylkesting og Regjering/Storting. Et slikt system vil kunne forbedre og effektivisere planprosessen.

### **Plan = kontrakt.**

Dersom planlovutvalgets lovforslag gjennomføres i sin helhet vil dette styrke og operasjonalisere planleggingen. Planen vil kunne betraktes som en kontrakt mellom partene fordi alle berørte parter har medvirket i å utarbeide planen og har hatt mulighet for å gi sine forutsetninger for å delta i gjennomføringen av den. Dette krever imidlertid også at staten forplikter seg, både staten sentralt og regionale statlige myndigheter. Nasjonal stat må også gi regional stat nødvendige føringer og frihetsgrader til å kunne delta i kommunal og regional planlegging og til å kunne forplikte etaten i forhold til oppfølging av vedtatt plan med bruk av egne virkemidler. Bruk av virkemidler, både nasjonale, regionale og lokale må kobles opp til plan og handlingsprogrammer.

Vedtatte regionale planer (fylkesplan) må også legge premisser for og gi føringer for videre nasjonal planlegging.

### **Verdisettet.**

Som et viktig grunnlag for hele loven er det utarbeidet en bestemmelse som omfatter verdier og retningslinjer for planleggingen etter loven (§1-4). Dette er en positiv og viktig del av forslaget. Dette vil også være et nødvendig grunnlag ettersom loven skal benyttes av flere aktører enn tidligere. Dette gir også større forutsigbarhet for brukerne, næringsliv osv.

Følgende grunnlag for planleggingen er vektlagt i bestemmelsen:

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

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

Fylkeskommunen støtter at dette er viktige verdier som skal legges til grunn for og være førende for planlegging på alle nivåer og for en ny planlov.

Verdisettet er godt ivaretatt i det konkrete lovforslaget, jfr synspunktene over. Noen hovedgrep som kan nevnes i denne sammenheng er det overordnede grepet med planstrategi på regional og kommunal planlegging som ivaretar flere av verdiene. Tilsvarende gjelder utarbeiding av planprogram. Vi vil få en mer effektiv og inkluderende planprosess gjennom forslaget om planstrategi og planprogram for regional og kommunal planlegging. Det vil inkludere aktuelle interesser tidlig i prosessen og hindre unødvendig planlegging. Samtidighet i utarbeidingen av kommunal og regional planstrategi vil gi fleksibilitet både i forhold til valg av riktig plantype for den oppgaven som skal løses, og til omfanget av planleggingsbehovet. Dette innebærer effektivisering, fleksibilitet og samordning av oppgavene.

Bestemmelsene om tidlig planprogram ivaretar medvirkning og kravet og muligheten for samordning mellom planmyndigheten og sektormyndighetene. Dette vil bidra til å synliggjøre og dermed løse konflikter på et tidligere tidspunkt. Dette øker forutsigbarheten for allmennheten, for næringsliv og for rettighetshavere.

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

## VEDLEGG

### Planlovutvalgets utredning med lovforslag for bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

#### DEL 2: Kommentarer til en del av de viktigste lovbestemmelsene.

##### **§1-8. Planbeskrivelse og planprogram.**

FK støtter forslaget og mener det kan føre til en mer effektiv, inkluderende og bedre planprosess. Denne bestemmelsen er sendt på tidligere høring, og i den sammenheng løsrevet fra helheten i forslaget. Det er beklagelig fordi paragrafen henger nøye sammen med resten av lovforslaget. Det vises til fylkeskommunens tidligere uttalelse omkring dette.

Det viktigste med disse nye elementene i planloven er å gjøre planleggingen mer oversiktlig og forutsigbar og at politikerne gis en større mulighet til å få oversikt og gi politiske føringer i det prioriterte planarbeidet. Planbeskrivelsen og planprogrammet vil også gi de aktørene som forventes å delta i iverksetting av planleggingen en større mulighet til å medvirke tidlig i planleggingen.

Det understrekes at planprogrammets fokus skal være rettet mot planprosess og medvirkning, ikke som egen plan. Det skal redegjøres for antatt behov for utredninger og konsekvensutredninger, men disse skal ikke utarbeides som en del av programmet. Det er viktig å unngå dobbeltbehandling.

##### **§1-9. Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger.**

Denne bestemmelsen er sendt på tidligere høring. Bestemmelsen er tatt opp fordi Norge har forpliktet seg gjennom EØS-avtalen å innlemme EU-direktiv om vurdering av visse planer og bestemmelser i norsk lovgivning. Fylkeskommunen viser til tidligere uttalelse om dette.

Fylkeskommunen mener at det er positivt at konsekvensutredninger innarbeides som en integrert del av planprosessen og at behovet framkommer i planprogrammet, og støtter derfor forslaget. Det ligger klart en effektiviseringsgevinst knyttet til at det i dag ofte ligger dobbeltarbeid i at det utføres stor grad av utredningsarbeid knyttet til planarbeid, og i neste omgang blir krav til utredninger knyttet til tiltak. I prinsippet er derfor denne bestemmelsen positiv ved at utredningen skjer på et overordnet nivå og tidligst mulig i prosessen, behandlingen av tiltak vil derfor skje raskere.

Det foreslås at det må utarbeides felles forskrift for konsekvensutredninger. Disse bestemmelsene kan bli kompliserte i praksis, men vil sikre at det ikke foretas enkeltvedtak uten at det er foretatt en helhetlig vurdering av effekten av vedtakene. Slik bestemmelsen er utformet er det sannsynlig at denne ordningen fører til merarbeid sett i forhold til dagens ordninger, men er den beste måten å implementere EU-direktivet på. Forskriftene må spesielt foreta grep som forenkler og klargjør disse bestemmelsene da det er usikkert hvor omfattende bestemmelsen vil bli i praksis.

##### **§1-11. Rettsvirkning av planer.**

Fylkeskommunen mener denne bestemmelsen er en vesentlig og viktig skjerping av dagens bestemmelser som innebærer at en vedtatt plan etter PBL skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet og vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Dette gjelder også for vedtak som treffes etter annet lovverk. Dette innebærer at sektorene også må forholde seg til planer etter PBL, og derfor også benytte denne loven til sin planlegging og i alle

tilfeller delta i denne planleggingen. Et mindretall foreslår at dette ikke skal gjelde for konsesjonsbehandlinger etter vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og energiloven. Dette er viktige spørsmål som må vurderes i plansammenheng, og mindretallets forslag støttes ikke.

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

Byggeforslaget er nå knyttet til områdeplan eller detaljplan. Dette innebærer en fleksibilitet knyttet til at det er ulike forutsetninger rundt omkring i landet, og at det må være mulig med en differensiert forvaltning av strandsonen. Dette er nødvendig for å ivareta ulikhetene omkring i landet. Bestemmelsen bidrar til at det er mulig å foreta skjerpning av byggeforslaget i områder hvor det er behov for det, mens at det gis fleksibilitet avhengig av de lokale forholdene.

#### **§1-14. Innsigelse og mekling.**

Denne endringen gir bedre forutsigbarhet for kommunene, men kan gi mindre mulighet for statlige fagmyndigheter til å fange opp endringer i statlige politikk. Forslaget støttet da det er viktig for kommunene i deres planlegging å ha en forutsigbarheten i arealpolitikken. Forslaget vil også føre til effektivisering av detaljplanleggingen særlig ved at man unngår omkamper.

Dersom planlovutvalgets lovforslag gjennomføres i sin helhet vil behovet for innsigelser bli vesentlig redusert ved at mulige konflikter kan bringes fram tidlig i planleggingen og avklares gjennom planprosessen.

#### Terskler for innsigelse.

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

Det er svært uklart hva som er spørsmål av nasjonal eller regionale interesse, avklaring av dette legges til vedkommende myndighet. Det må derfor foretas en avgrensning av hva det kan inngås innsigelser på, og at begrunnelsen skal være begrunnet i konkrete forhold i hver enkelt sak, og ikke generelle vendinger. Bestemmelsen om at innsigelser skal begrunnes innebærer at det blir en større grad av konkret vurdering i hver enkelt sak. Staten har gitt signaler om at det er ønskelig å gi større frihet til kommunene. Dette innebærer at det lokale folkestyret må gis større innflytelse på definering av hva som er regionale interesser. For at dette skal fungere må det gis større fullmakter fra nasjonalt nivå til regionalt nivå enn det er i dag.

#### Meklingsmyndighet.

Innstillingen har ikke foreslått hvem som skal være meklingsmyndighet. Noen viktige prinsipper bør legges til grunn ved et slikt valg.

To prinsipper kan legges til grunn:

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

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



### Mindretallsinnstillingen.

Mindretallet har et forslag som innebærer at en fagmyndighet mister innsigelsesretten dersom den ikke har ønsket å delta i planprosessen. Dette gjelder tilfeller der instansen er varslet om prosessen, men ikke ønsker å delta. Det er særdeles viktig at berørte instanser deltar i planprosessene, dette er en del av det forpliktende planarbeidet mellom mange parter, og det er derfor viktig at det har følger å ikke ønske å delta i samhandlingen. Mindretallet støttes i denne vurderingen. Det bør ikke være mulig å unndra seg samhandlingsplikten underveis, og samtidig ha innsigelsesrett.

### Sametinget.

Sametinget er gitt myndighet i forhold som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv. Dette gir Sametinget stor myndighet i samiske bosettingsområder. Det må klargjøres mer konkret hva dette innebærer.

### **§2-5. Regionalt planforum.**

Det anbefales at det i hvert fylke skal være et planforum. Fylkeskommunen støtter forslaget, men det må tilpasses forholdene i hvert enkelt fylke, avhengig av hvilken arbeidsform som er valgt mellom kommunene og det regionale nivå og hvilke ordninger de ulike fylkene allerede har etablert eller finner hensiktsmessige. Dette vil effektivisere planprosessen og sikre større grad av samhandling tidlig i prosessen.

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

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

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

### **§4-2. Statlige planretningslinjer.**

Denne bestemmelsen er i stor grad lik de gamle rikspolitiske retningslinjer. Det er viktig at det blir overgangsordninger knyttet til de gamle bestemmelsene. Slike planretningslinjer bør ikke benyttes i for stor grad, det er betenkelig at staten utarbeider generelle pålegg som skal gjelde for hele landet, men det kan være behov for en del geografisk anvendte retningslinjer.

## **Del III Regional planlegging.**

### **Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi.**

#### **§5-3. Regional planstrategi.**

Planstrategien er et godt grep. Det er en samtidighet i tid på planstrategi både på regionalt og kommunalt nivå, og gjennom dette arbeidet vil kommunene samtidig med fylkeskommunen utarbeide en planstrategi som grunnlag for den videre planleggingen i kommunestyre/fylkestingsperioden. Dette kan bidra både til bedre sammenheng mellom

kommunale og regionale strategier og til at deler av arbeidet kan gjøres i fellesskap. For at dette skal fungere godt nok, må det regionale statlige nivå også ha nødvendige fullmakter til å delta i utvikling av regionale planstrategier. Den regionale stats organisering som etter hvert er ulik i de ulike regionene vanskeliggjør den nødvendige samhandlingen i hvert enkelt fylke.

#### **§6-1 . Fylkeskommunens planoppgaver.**

Det er positivt at det fylkestinget når partnerskapet er enige om det, selv avgjør hvilke type planer som trenges og i hvilket omfang.

#### **§6-2. Fylkesplanens innhold.**

Det er positivt at fylkesplanens innhold er definert. Dette gjør det tydeligere hva som forventes i en fylkesplan og gjør den mer forutsigbar.

#### **§6-3. Virkning av fylkesplan og fylkesdelplan.**

Denne bestemmelsen er forsterket i forhold til gjeldende lovverk spesielt i forhold til virkningen av fylkesplan overfor kommune og stat. Dette er en positiv utvikling, men helt avhengig av at nasjonal og regional stat følger opp og tar fylkesplanen "på alvor". Bruk av fylkesdelplan for arealbruk innebærer en effektivisering når kommuneplan er i samsvar med fylkesplan.

#### **§6-5. Fylkesdelplan.**

Fylkesdelplan bør ikke benyttes for enkeltsektorer og dermed fragmentere planleggingen i detaljerte enkeltsektorer. Fylkesdelplaner bør bare benyttes når flere sektorer skal samordnes. Geografiske fylkesdelplaner er et nyttig grep, likeledes dersom det er behov å forplikte flere myndigheter. Fylkesdelplan er et godt og sterkere alternativ til interkommunal planlegging, særlig når det gjelder å forplikte alle deltakerne.

I den sammenheng kan det pågående arbeidet med fylkesdelplan for Indre Namdal nevnes (omfatter 6 kommuner). I den planen er det for eksempel foretatt en samordning ved at det plankrav som stilles for å få tilgang til spillemidler er integrert i fylkesdelplanen, som innebærer stor effektivitetsgevinst for kommunene..

#### **§6.6 Fylkesdelplan for arealbruk.**

Det er stort behov for forpliktende kommuneoverskridende arealplanlegging som binder opp ulike regionale og lokale aktører og innarbeides i planene til de kommuner som berøres, og at det foreligger et redskap som kan benyttes når partene er enige om dette, og som gjør dette forpliktende for alle aktører. Det er derfor viktig at Regjeringen kan gjøre fylkesdelplanen for arealbruk forpliktende for alle partene. Som eksempel på dette kan nevnes at det i forbindelse med arbeidet med fylkesdelplan for Indre Namdal fra kommunene ble bedt om at det ble utarbeidet en arealdel i fylkesdelplanen. Kommunene ønsket dette for å få en mer helhetlig arealpolitikk som grunnlag for å oppnå et større handlingsrom i forhold til sektorinteressene. Dette kan nå med dagens system kun utarbeides som retningslinjer, og er dermed ikke forpliktende nok til at arealpolitikken er forutsigbar for næringsliv og andre interessenter.

#### **§6-7. Regionalt handlingsprogram.**

Et forpliktende regionalt handlingsprogram som involverer kommune, fylkeskommune, stat og andre aktører i partnerskapet er et viktig element som kobler planleggingen til virkemidlene, og bidrar til at planleggingen knyttes til muligheten for gjennomføring. Dersom det regionale handlingsprogrammet skal fungere godt nok er det nødvendig også å forplikte staten langsiktig i gjennomføring av tiltak. Dette er nødvendig på flere samfunnsområder enn i dag.

En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom de ulike partene i det regionale fellesskapet og sentrale myndigheter. Planen vil utgjøre en nødvendig felles ramme for oppfølging gjennom fylkesdelplaner og ulike handlingsprogrammer og i gjennomføring av tiltak og prosjekter. Dette bør gjenspeiles i lovteksten.

Dersom det ikke utarbeides fylkesplan må handlingsprogrammet utarbeides på grunnlag av planstrategien som igjen innebærer at planstrategien må være mer detaljert enn det som intensjonen i utkastet. Dette må utvikles videre i planprosessen framover.

Videre er det aktuelt med samarbeidsavtaler mellom regionalt og sentralt nivå i forbindelse med den sentral behandlingen. I slike tilfeller må handlingsprogrammet basere seg på fylkesplanen. Det regionale handlingsprogrammet vil dermed bli et viktig bindeledd mellom alle tre forvaltningsnivåer for gjennomføring av regionale tiltak.

#### **§6-8. Plansamarbeid mellom fylker.**

Det er behov for mer plansamarbeid og det trengs løsninger på tvers av kommune og fylkesgrenser. Det er i gang mange planaktiviteter, prosjekter og forsøk mellom fylker og på tvers av fylkesgrenser. Som eksempel kan nevnes det pågående samarbeidet mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag om regional planstrategi som grunnlag for pågående fylkesplanarbeid.

#### **Kap. 7. Interkommunalt plansamarbeid.**

Det er positivt at det utarbeides et redskap for utarbeiding av interkommunale planer. Bestemmelsene om interkommunale planer er ikke forpliktende nok til at dette blir et redskap som er egnet for alle typer kommuneoverskridende planoppgaver. Erfaring tilsier at det ofte er svært vanskelig å få til interkommunalt samarbeid når det er motstridende interesser, og det skal foretas vedtak i flere kommunestyrer. Det bør derfor være bestemmelser som innebærer at dette samarbeidet kan bli mer forpliktende. Slik systemet er i dag – og som det ikke legges opp til endringer av – egner plansamarbeid seg primært der kommunene er enige om felles løsninger, mens det blir fort problematisk dersom en eller flere kommuner ikke er enige eller ønsker å trekke seg ut av samarbeidet. Staten forpliktet dårlig i forhold til oppfølging av interkommunale planer.

#### **Del IV Kommunal planlegging. Kap. 8. Hovedtrekk og kommunal planstrategi.**

Det er forslag om samtidighet i arbeidet med planstrategien mellom regionalt og kommunalt nivå, dette bidrar til effektivisering av planleggingen. Planleggingen kan med dette bli mer målrettet og det er fleksibilitet knyttet til valg av planform avhengig av formålet med planoppgaven.

For øvrig er det positivt at det er gjennomgående arealbruksformål både på kommunal planlegging og fylkesdelplan for arealbruk. Dette innebærer at det gir en fleksibilitet i valg av hensiktsmessig plannivå, samt at det gir bedre forståelse av planene når de samme begrepene benyttes uansett plannivå.

Det er positivt at det i kommuneplanleggingen kan foretas en forenklet kommuneplanlegging som gir en større fleksibilitet for kommuner med lite utbyggingspress. Kommuner med svært lite utbygging vil ha vansker med å avklare planstatus for enkeltsaker i forkant, og det er behov for en mer fleksibel måte å håndtere kommuneplanleggingen på. Det grepet som er foreslått i planlovutvalgets utkast ivaretar denne fleksibiliteten på en god måte.

Kommunen har også fått større myndighet gjennom at de i større grad selv kan definere innhold i hensynssonene. En god dialog med regionale statlige myndigheter vil være nødvendig når

sektorlovgivningen skal integreres i hensynssonene. Bruk av hensynssoner gir muligheter for å ivareta dagens sektorplanlegging og forvaltning av sektorlover på en god måte.

Det kan synes som at det kommunale plansystemet er blitt noe mer komplisert, dette er også en følge av at deler av sektorplanleggingen og forvaltningen av sektorlover skal ivaretas gjennom dette plansystemet. Dette innebærer i neste omgang at kommunene får større myndighet til å påvirke sektorinteressene. Den regionale planleggingen er noe mer fleksibel i forhold til sin planlegging enn det som er foreslått på kommunalt nivå. At sektorplanleggingen integreres i plan- og bygningsloven i mye større grad enn tidligere gir en mer effektiv planlegging i sum, selv om enkelte deler av den kommunale planleggingen kan synes mer omfattende enn tidligere.

#### **Del V. Særlige planleggingsoppgaver.**

Det er positivt at en del særskilte planleggingsoppgaver er samlet, slik som samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging for større sammenhengende natur- og større friluftsområder omkring byer og tettsteder. Dette burde også vært gjort for energianlegg osv.

Forslaget kunne gjerne ha gått enda lenger i integrering av sektorlover. Det plansystem som er bygget opp på regionalt og kommunalt nivå gir et svært godt grunnlag for at dette kan gjennomføres i større grad. Et eksempel på hvordan dette er gjort er forslag til endring i motorferdselloven, der det gis mulighet for å benytte plan- og bygningsloven i stedet for særlov i den overordnede styringen av motorferdsel. Bestemmelsene burde gå lengre i å gi kommunene full styring på en slik måte at særloven blir satt ut av kraft når kommuneplanen ivaretar intensjonene i motorferdselloven.

Det er positivt at det er forslag om en oppfølgingskommisjon, denne vil sikre en god oppfølging og utfylling av loven etter hvert som den blir praktisert.

nom vern, forvaltning og planlegging. Den forplikter partene blant annet til

å fastlegge og iverksette en landskapspolitikk som tar sikte på vern, forvaltning og planlegging av landskap, og å integrere landskap i politikken for regional planlegging og byplanlegging og politikken innen kultur, miljøvern, landbruk, økonomi og på det sosiale området.

*UNESCOs Konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv* medfører også forpliktelser, blant annet til å foreta en registrering av alle objekter/områder som inngår i kultur- og naturarven i landet og som er egnet for vern i henhold til konvensjonen. Norge ønsker nå å nominere fire nye verdensarvområder; Vegaøyen på Helgelandskysten, vestnorsk fjordlandskap (Geirangerfjorden og Nærøyfjorden), ytre Lofoten og Tysfjord/Hellemobotn. Dette er en påminnelse om særpreget og de store verdiene som ligger i det norske landskapet.

Flere konvensjoner tar sikte på å verne rettighetene og interessene til *bestemte grupper*. Det overordnede internasjonale regelverket på dette feltet er *FNs to menneskerettighetskonvensjoner* og *Den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, som alle er gjort til norsk lov, og som også planleggingen etter plan- og bygningsloven må bidra til å virkeliggjøre. ILO-konvensjon nr. 169 om *urbefolkninger og stammefolk* i selvstendige stater fastslår urfolks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene i deres landområder og innebærer blant annet at urfolk har krav på å få delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan naturressursene i områder som urfolk har rettigheter til, skal utnyttes. Med Norges ratifikasjon ble samenes status som urfolk i Norge anerkjent. Også artikkel 27 i *FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* har betydning for samenes stilling.

*FNs barnekonvensjon* fra 1989 krever at barns og ungdoms interesser varetas på en god måte i planleggingen. *FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming* fra 1993 kan også nevnes.

Reglene framhever målet om full deltakelse og likestilling, og sier blant annet at det bør tas hensyn til kravet om tilgjengelighet i utformingen og utbyggingen av det fysiske miljøet allerede fra starten av planleggingen.

Norge deltar i et omfattende internasjonalt samarbeid innenfor feltet regional planlegging og arealplanlegging. Det er redegjort nærmere for dette i vedlegget. Av særlig betydning er samarbeidet mellom ministrene med ansvar for regional planlegging i de 44 medlemsstatene innen Europarådet (CEMAT). På møtet i 2000 ble det vedtatt *Retningslinjer for en bærekraftig romlig utvikling i*

*Europa*. Disse har gitt en klarere forståelse av hva en regionalt balansert og bærekraftig utvikling innebærer, anvendelsen av prinsippene om nærhet og gjensidighet i plan- og beslutningsprosessene og behovet for institusjonsbygging for disse formål.

Planleggingen etter loven skal bidra til at de internasjonale mål og forpliktelser blir gjennomført i praksis. Utvalget mener det er viktig å skape bevissthet om og forståelse for det internasjonale regelverket som setter rammer for den kommunale og regionale planleggingen. Utvalget foreslår derfor at det i formålsparagrafen uttrykkelig sies at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor sitt virkeområde.

## 1.10 Sammendrag

### 1.10.1 utfordringer og hovedlinjer i forslaget

Utvalget er bedt om å vurdere og fremme forslag om endringer i lov, og forskriftsverk som gjelder planlegging etter plan- og bygningsloven og tilgrensende lover. Utvalgets oppdrag har vært å gå gjennom reglene om regional og kommunal planlegging i nåværende plan- og bygningslov og foreslå forbedringer. Det regjeringsoppnevnte Bygningslovutvalget, oppnevnt i 2002, vurderer de øvrige delene av loven. Planlovutvalget har hatt kontakt med bygningslovutvalget om grenseoppgangen mellom de to utvalgene.

Planlovutvalgets forslag erstatter kapittel I til og med VII-a i dagens lov, plan- og bygningsloven av 1985, fra § 1 til og med § 33-12. Planlovutvalget fremmer også forslag til nye overgangsbestemmelser og noen forslag til endring i andre lover, dagens kapitler XX og XXI. Utvalget har ikke foreslått endringer i dagens lov kapittel VIII Ekspropriasjon, kapittel IX Refusjon for utgifter til veg, vann og avløp mv. og kapittel X Skjønnsmyndighet, fordi vi anser innholdet i disse kapitlene for å ligge utenfor utvalgets mandat. De øvrige delene av dagens lov, fra kapittel XI til og med kapittel XIX, gjelder byggesaksdelen av loven og forutsettes dekket av Bygningslovutvalgets arbeid.

Planlovutvalgets endelige innstilling bygger videre på prinsipielle løsningsforslag i første delutredning og høringsuttalelsene til denne. Utvalget har innhentet og mottatt en rekke innspill, synspunkter og konkret materiale som har vært brukt i arbeidet. Utvalget har hatt møter med berørte departementer og Sametinget for å sikre at de forskjellige interesser er ivaretatt i utvalgets endelige

forslag. Forholdet til særlovgivningen har vært et vesentlig tema i drøftingene.

Utredningen inneholder forslag til et nytt, helhetlig plansystem gjennom nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven, forslag til bestemmelser i en del tilknyttede sektorlover og noen tilrådinger om videre oppfølgingsarbeid med lover, forskrifter og andre administrative tiltak

Utvalget mener det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens plan- og bygningslov. Endringene i samfunnet stiller nye krav til planleggingens evne til å stimulere nyskaping og deltakelse, og til å møte omstillinger. Kravene til *avklarte utviklingsrammer* og *god dialog* øker etter hvert som private overtar mer av utbyggings- og driftsoppgavene. Den *teknologiske* utviklingen muliggjør effektivisering og kvalitetsheving, men stiller også nye krav til kompetanse og omstilling i kommunenes planlegging. Endrede rammebetingelser og nye oppgaver gjør at *interkommunalt samarbeid* blir aktuelt på stadig nye områder. Da må systemet være robust.

Dette systemet er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og varetta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser. Det har stor betydning for fordeling av goder og byrder mellom innbyggerne, særlig ved å bestemme arealbruken og løse interessekonflikter i den sammenheng. Dette stiller grunnleggende krav til plansystemets funksjonsmåte. Utvalget mener dagens system ikke virker godt nok, og at dette påfører samfunnet tap både økonomisk og velferdsmessig. Det må forbedres hvis det skal kunne være et godt verktøy for å møte framtidens behov.

Planleggingen og byggesaksbehandlingen etter dagens lov utfordres fra mange kanter. I en tid med knappere ressurser til mange offentlige formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer og andre ressurser, stilles det store krav til det offentlige beslutningssystemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet. Varierende politisk interesse og oppslutning om planleggingen, og et inntrykk av lang saksbehandlingstid og byråkrati, truer dens legitimitet. Plansystemet kan virke unødig krevende for mange mindre kommuner i distriktene med stagnasjon og befolkningsnedgang. Utvalget ser behovet for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet*, og mener våre forslag samlet gir disse virkningene. Samtidig er det sterkt ønskelig å *øke medvirkningen og forbedre kvaliteten* i planprosesser og planer. Oppgaven for utvalget har vært å

avveie ønsker og behov som til dels trekker i forskjellige retninger.

Utvalget legger følgende verdier til grunn for de reformer vi foreslår:

- *Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling.* Den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker skal sees i sammenheng, og i et langsiktig perspektiv.
- *Planleggingen skal være demokratisk og styres av folkevalgte organer.* Alle berørte interesser og allmennheten skal ha mulighet til innflytelse, og rettssikkerheten for den enkelte skal varetas.
- *Planleggingen skal fremme helhet* og sikre samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter om løsning av oppgavene.
- *Planleggingen skal være målrettet* og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- *Planleggingen skal vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser.* Oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå og gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene skal være grunnlag for planlegging og vedtak.
- *Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar.* Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.

I avsnitt 1.10.4 nedenfor er utvalgets forslag sortert etter disse verdiene.

Utvalget mener vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, fordi sammenhengen mellom en bred samfunnsplanlegging, arealplanlegging og gjennomføring av planene gjennom byggesaksbehandling er viktig og bør opprettholdes. Bygningslovutvalgets forslag bør derfor integreres i denne helheten.

Loven må bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå. Utvalgets forslag legger opp til en klare lovstruktur og enklere språk, med ny kapittel- og paragrafinndeling. Det foreslås også et helt nytt innledningskapittel i loven som beskriver hovedtrekkene i plansystemet. Utvalget mener at forslagene samlet vil gjøre loven enklere å forstå og bruke og bidra til en raskere gjennomføring av vedtatte planer.

Det er nødvendig med et kontinuerlig arbeid med lovutviklingen på dette viktige feltet. Plan- og bygningsloven bør være oppdatert og egnet til enhver tid, i stedet for å måtte repareres grundig hvert 20. år, slik tilfellet har vært hittil. Utvalget vil sterkt anbefale at Regjeringen nedsetter en fast kommisjon for denne oppgaven.

Utvalget mener lovens brede *formål* bør videreføres, men foreslår en utbygging og presisering av lovens formålsbestemmelse (§ 1-1).

Utvalget vil styrke loven som redskap for *sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner. Lovgivningen på dette felt er meget fragmentert. Det ligger klare muligheter for forenkling ved å gjøre dette plansystemet til et felles planverktøy for sektorene, og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Samtidig er det behov for klarere linjer i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene, og å tydeliggjøre statens ansvar og medvirkning i planleggingen for å vareta nasjonale hensyn. Oppgaven har vært å finne fram til riktig balanse mellom hensynet til lokalt selvstyre og regionale og nasjonale hensyn. Utvalgets forslag viser hvordan en slik opprydding kan skje, gjennom å gjøre plan- og bygningsloven til det sentrale verktøyet for planlegging. Utvalget har gjennomgått de ulike sektorene og angitt måter å samordne planleggingen på. Utvalgets forslag vil kreve oppfølging i form av tilpasninger i de enkelte sektorlover. I lovforslagets § 20-2 er det tatt inn forslag om endringer i en del andre lover.

I Del V i loven foreslås det nærmere regler om fire planleggingsoppgaver hvor det er særlige utfordringer til samordning m.v. over kommune- og fylkesgrenser og til statlig medvirkning: samordnet areal- og transportplanlegging, kystsonerplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder og «markaområder».

Utvalget har vært opptatt av *gjennomføringen av planer*. Vi foreslår et helt nytt kapittel (kap.18) som setter rammer for bruk av kommunale *utbyggingsavtaler*. Videre har utvalget initiert en utredning, gjennom en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, for å vurdere jordskiftelikkende mekanismer for planlegging i tettbygd strøk, med særlig tanke på omforming og fornyelse (ofte kalt «urbant jordskifte»). Ved å foreslå et nytt arealformål i kommuneplanens arealdel for omforming og fornyelse har utvalget lagt til rette for dette. Arbeidsgruppens forslag foreligger samtidig med denne utredningen, og det må derfor arbeides videre med dette spørsmålet i oppfølgingen. Utvalget viderefører sitt forslag fra første delutredning om en særskilt *dispensasjonsbestemmelse* for dispensasjon fra planer, lovens plankrav og forbudet mot bygging i 100-metersbeltet (§ 19-1). Den presiserer dispensasjonsadgangen og strammer den noe inn. Dagens hjemmel for kommunen til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud videreføres med bare små endringer (§ 19-2). Lovens

virkeområde i sjø utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen.

### 1.10.2 Nærmere om de enkelte plantypene Kommunal planlegging

Forslaget til nytt kommunalt plansystem er beskrevet i utredningens kapittel 3, og i Del III i lovforslaget. Hovedelementene i forslaget er:

- Kommunene skal hvert fjerde år gjennomgå kommuneplanen og ta stilling til opplegg for videre planlegging i kommunal planstrategi.
- Kommuneplansystemet består av kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommunedelplaner og handlingsdel.
- Arealplansystemet består av kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan.
- Arealplansystemet er revidert for bedre helhet og gjennomgående arealformål.
- Det gis muligheter for lengre oppbinding av bestemte arealformål enn fire år.
- Dagens regler for konsekvensutredninger integreres i plansystemet.
- Kommunal sektorplanlegging skal som hovedregel skje gjennom kommuneplansystemet.
- Det gis nye muligheter for interkommunal planlegging og større fleksibilitet mellom fylkesplanlegging, interkommunal planlegging og kommunal planlegging, samtidig som det blir en bedre kopling mellom fylkesplan- og kommuneplanprosessene.

#### De kommunale planene

Det er et mål å styrke kommuneplanen som samordnende plannivå for all kommunal virksomhet, som skal omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen og hele kommunens areal. Kommuneplanen består av samfunnsdel, arealdel og handlingsdel.

Kommunene skal i begynnelsen av hver kommunestyreperiode, og senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering, vedta en *kommunal planstrategi*. Her skal kommunestyret gå gjennom planstatus og -behov i kommunen og treffe vedtak om hvorvidt gjeldende planer er tilfredsstillende og kan videreføres uten endringer, eller om de skal revideres, og hvilke nye planer som eventuelt skal utarbeides. Vedtaket skal bygge på en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling og sektorenes virksomhet. Hensikten er å styrke kommuneplanleggingen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av

planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov.

*Kommuneplan og kommunedelplan* foreslås som felles og enhetlig planredskap for alle kommunale sektorer, og særbestemmelser om kommunale plantyper foreslås fjernet. *Kommuneplanens samfunnsdel* foreslås tydeliggjort som en sektorovergripende plan. Den bør blant annet inneholde en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkning. Kommunedelplan kan utarbeides for spesielle sektorer, samfunnsoppgaver eller temaer. Betegnelsen skal ikke lenger gjelde for arealplaner for en del av kommunens område.

Kommunestyret skal en gang i året vedta *kommuneplanens handlingsdel*, som skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre samfunnsdelen for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan utgjøre handlingsdelen.

Utvalget foreslår at dagens fire *arealplanformer* på kommunenivå reduseres til tre ved at plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes av to plantyper: områdeplan og detaljplan. Kommuneplanens arealdel opprettholdes, med en del endringer. Utvalget foreslår et gjennomgående system av arealformål, hensynsso-ner og bestemmelser og retningslinjer for de tre plannivåene.

*Kommuneplanens arealdel* blir et vesentlig virkemiddel for å sikre gjennomføring av mål i kommuneplanens samfunnsdel. Arealdelen må forankres i denne og opprettholdes derfor som et sentralt planredskap. Men den gjøres mer fleksibel og styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Det åpnes for bedre muligheter til å gi *retningslinjer og bestemmelser* i forbindelse med planen, blant annet miljøkrav og funksjonskrav, om løsninger for teknisk infrastruktur, energiforsyning og transport, tiltak for å avverge vesentlig fare eller miljørisiko, og om særlige krav til saksbehandling. Dagens *LNF-område* opprettholdes som samlet kategori, men det åpnes for at kommunen i større grad enn i dag skal kunne gi bestemmelser om bygging og annen bruk og vern av arealene for å avveie de forskjellige interesser og hensyn. Reindrift tas uttrykkelig inn som nytt formål. Bestemmelser og retningslinjer skal komme til uttrykk i *hensynsso-ner* som kan gå på tvers av arealformål. Ved statlig godkjenning skal deler av arealdelen kunne gis en særlig bindingstid.

Dagens kommunedelplaner og større reguleringsplaner erstattes av *områdeplaner*, som skal undergis i hovedsak samme prosess som dagens reguleringsplaner. Områdeplaner kan fremmes pa-

rallelt med kommuneplanens arealdel, eller som egen planprosess. Hensikten er å gi klarere rettslige virkninger og bedre rettssikkerhet for berørte parter, men også å legge opp til et mer fleksibelt system der samme plan kan variere fra grovmasket til detaljert. Utarbeiding av områdeplan er et kommunalt ansvar, men private kan utføre planarbeidet dersom kommunen samtykker i dette, og etter de rammer som kommunen setter for arbeidet. Områdeplan skal utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i kommuneplanens arealdel. Områdeplan kan utarbeides for alle områder med godkjent arealdel i kommuneplanen, og skal være i tråd med denne. Utvalget foreslår presiseringer og enkelte utvidelser av adgangen til å gi bestemmelser i tilknytning til områdeplan i forhold til dagens hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser.

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

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

Utvalget foreslår nye og klarere regler om selve *planbehandlingen*. Som hovedregel skal alle planforslag inneholde en planbeskrivelse, og for større planer skal det utarbeides planprogram tidlig i planprosessen, som blant annet skal bestemme framdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser. For alle planer som kan ha vesentlige virkninger, skal det foretas konsekvensutredning. Det foreslås nærmere regler for behandling og bruk av innsigelse med sikte på innstramming, og om mekling.

Som det framgår av redegjørelsen ovenfor, åpner utvalget for kopling av kommunale prosesser på ulike plannivåer, der kommunen finner det hensiktsmessig.



### Regional planlegging

Systemet for regional planlegging er beskrevet i utredningens kapittel 4 og i lovutkastet kapittel III. Hovedelementene er:

#### Behovet for planlegging over kommunegrenser

Utvalget legger til grunn den politiske avklaring om oppgavefordelingen og de vedtak som foreligger om dette. Uavhengig av denne debatten mener utvalget at dagens system for regional planlegging – dvs. planleggingen over kommunegrenser – er for svakt og må styrkes og gjøres mer fleksibelt. Som den viktigste regionale utviklingsaktøren bør fylkeskommunen ha et hovedansvar for regional planlegging i fylket. En *regional planstrategi* tidlig i hver valgperiode skal legge grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av *fylkesplan*, *fylkesdelplaner* for bestemte sektorer eller geografiske områder og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. En 4-årig fylkesplan blir ikke lenger obligatorisk. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en *fylkesdelplan for arealbruk* kan gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplanen gjennom statlig godkjenning. *Interkommunalt plansamarbeid* kan være en god løsning i mange situasjoner, og utvalget foreslår et eget kapittel om dette i loven. Utvalget mener at forslagene om regional planlegging kan gjennomføres uavhengig av valg av politiske og strukturelle løsninger på regionnivå.

Fylkeskommunen skal i nødvendig utstrekning utarbeide fylkesplan og fylkesdelplaner for å møte de utfordringer som er nedfelt i den regionale planstrategien.

*Fylkesplanen* skal ha en strategisk karakter og bør omfatte:

- Beskrivelse av de regionale planutfordringene med en vurdering av alternative strategiske valg.
- Prioriterte innsatsområder med mål og retningslinjer. Til hvert innsatsområde bør det gis en vurdering av ressursbehov, samt behov for statlige myndigheters medvirkning og pekes ut ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføring.
- Retningslinjer for arealbruk i planområdet.
- Vurdering av forholdet til nasjonal politikk for regional planlegging og behov for statlig medvirkning til gjennomføring av planen.
- Vurdering av vesentlige konsekvenser av planen for samfunn, naturressurser og miljø.

- Oversikt over hvilke planer som er gjeldende, og hvilke planer som skal utarbeides.

*Fylkesdelplaner* kan utarbeides for nærmere bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område. De utarbeides der en regionalt ser behov for det, eller staten anmoder om det, for å gi konkrete retningslinjer/handlingsplaner for hvordan tiltak eller ressursforvaltning som krever avveining på tvers av kommuner, bør løses. Det stilles ikke innholdskrav til fylkesdelplaner, men det skal utarbeides planprogram som beskriver formålet med planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser og hvordan prosessen er tenkt organisert og gjennomført.

Fylkesdelplan for arealbruk kan gis særlig rettsvirkning og skal i slike tilfeller godkjennes av regjeringen. Slike planer skal utformes og behandles etter de samme regler som kommuneplanens arealdel, fordi den får samme rettsvirkning som en kommuneplan. Rettsvirkning inntreier gjennom vedtak av regjeringen i forbindelse med godkjenningen. Når en fylkesdelplan for arealbruk er godkjent, skal den så snart som mulig innarbeides i de kommunale planene som blir berørt.

Det skal utarbeides *regionalt handlingsprogram* for innsatsområdene i fylkesplanen. Fylkesdelplaner kan ha egne handlingsprogram. Handlingsprogram skal inneholde de tiltak som må gjennomføres for å følge opp planen, hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene, og avtaler om hvordan de skal finansieres. Handlingsprogram bør rulleres årlig og bør følges opp i årsbudsjett og økonomiplaner hos de berørte parter.

Fylkesplaner, samt fylkesdelplaner for arealbruk med særlig rettsvirkning, skal godkjennes av regjeringen. Øvrige fylkesdelplaner skal bare godkjennes av departementet dersom en kommune eller statlig myndighet ikke kan godta hele eller bestemte deler av planen. Resultatet av godkjenningsprosessen og sentrale myndigheters oppfølging av planen, stadfestes ved kongelig resolusjon. De forpliktelser den godkjente planen gir, må gjenspeiles i de styringssignaler regjeringen gir til regionale statsorganer.

Utvalget foreslår i lovforslagets kapittel 7 nærmere regler om *interkommunalt plansamarbeid*. Kommuner bør samarbeide om planlegging over kommunegrenser når slik samordning anses hensiktsmessig. Initiativ kan tas av kommunene selv, anmodes om fra fylkeskommune eller statlige myndigheter, for eksempel på grunnlag av regional planstrategi, eller pålegges av departementet der det anses nødvendig for å vareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver. Ka-

pittet gir nærmere regler om organisering, planprosess, kopling til fylkesplanlegging, prosess for løsning av uenighet med videre. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. For planprosess og innhold gjelder reglene for vedkommende plantype. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område med hensyn til offentlighet, medvirkning, utredning av vesentlige konsekvenser med videre, og skal vedta planen etter reglene for vedkommende plantype.

Reglene om interkommunalt plansamarbeid gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom flere fylkeskommuner og mellom en eller flere fylkeskommuner og en eller flere kommuner. Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett og gi bestemmelser om organisering og innhold, etter at fylkene og kommunene er gitt anledning til å uttale seg.

#### Statlige virkemidler

Det foreslåtte systemet for statlige virkemidler i planleggingen er beskrevet i utredningens kapittel 5 og finnes i lovforslagets Del II. Hovedelementene er:

Utvalget har i første delutredning foreslått ny lovbestemmelse om *rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser*. Forslagene er bearbeidet videre. De beholdes i hovedtrekk, men benevnes nå som statlige planretningslinjer (nåværende rikspolitiske retningslinjer) og statlige bestemmelser (nåværende rikspolitiske bestemmelser).

I første delutredning drøftet utvalget mulige modeller for arealbinding på fylkesnivået. Utvalget går nå inn for en bestemmelse som gir regjeringen mulighet til å knytte rettsvirkninger til *fylkesdelplan for arealbruk og til å kunne gi kommuneplanens arealdel* en lengre bindingstid enn fire år.

Bestemmelsene om *statlige arealplaner*, som må ses i sammenheng med systemet for arealplanlegging for øvrig, videreføres i hovedtrekk, men det åpnes også for utarbeiding av statlig fylkesdelplan for arealbruk.

Statlig godkjenning av fylkesplaner opprettholdes, men det åpnes for at fylkeskommunen selv kan godkjenne fylkesdelplaner som det ikke knytter seg konflikter til. Staten må alltid godkjenne fylkesdelplan for arealbruk som skal gis særlig rettsvirkning.

Utvalget har nå forslag om at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging.

Når det gjelder *innsigelser*, som i dag kan fremmes av staten, fylkeskommunen og nabokommu-

nen, tas det utgangspunkt i at denne mekanismen videreføres, men med nærmere presisering av hvilke organer som kan fremme innsigelse, kriteriene for innsigelse og frister. Det er også presisert at andre berørte kommuner kan fremme innsigelse. Det er imidlertid en viktig forutsetning for bruk av innsigelse at vedkommende statlige myndighet har tatt opp sine interesser i den innledende planprogramfasen ved utarbeidingen av den enkelte plan. Et mindretall på fem medlemmer foreslår at retten til å fremme innsigelse bortfaller, dersom plikten til deltakelse i planarbeidet ikke er oppfylt. Det skal fortsatt være staten som avgjør innsigelser.

Utvalget foreslår bestemmelser om *planforum på regionalt nivå* og bestemmelse som formaliserer en meklingsfunksjon i plansaker hvor det er uenighet mellom kommuner og statlige myndigheter.

Bestemmelsene om *innkalling og endring* av planer som er i strid med overordnede rammer og mål beholdes, men med visse presiseringer i kriteriene for når endring kan foretas. Disse er nå gjort likeartet med kriteriene for innsigelse.

Den egne bestemmelsen i § 9-4 for vegmyndighetenes utarbeiding av planforslag går ut av loven, og erstattes med et eget kapittel om *samordnet areal- og transportplanlegging* i lovens Del V. Dette gjelder planlegging for alle de statlige samferdselsetatene. I det nye kapitlet gis det et mønster for hvordan statlige samferdselsetater skal løse sin planlegging i samhandling med regionale og lokale myndigheter.

Bestemmelsen i dagens § 17-2 om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen forenkles. Dagens unntaksbestemmelser for tettbygde strøk og bestemte tiltak foreslås opphevet og erstattet med en bestemmelse der forbudet gjelder generelt, med mindre annet er bestemt i områdeplan eller detaljplan. Det åpnes for at det kan gis visse bestemmelser om bygging i 100-metersbeltet også i kommuneplanens arealdel eller fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.

#### Konsekvensutredninger

Utvalget foreslår å integrere dagens bestemmelser om konsekvensutredning i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dagens lovs kapittel VII-a om konsekvensutredninger faller bort. Hovedbegrunnelsen er å sikre gode planprosesser og bedre grunnlag for planvedtak. Den innledende programfasen vil på en fleksibel måte kunne fange opp behovet for å tilpasse medvirkningen i hver enkelt sak. Ved å slå sammen det som nå er

to atskilte prosesser, kan det oppnås klare forenklinger. Hovedelementene i utvalgets forslag er:

- Det innføres en oppstartsfasen med utarbeidelse og offentlig høring av planprogram som tidlig avklarer innholdet i planarbeidet og behov for utredninger.
- For kommuneplanens arealdel og fylkesdelplan med særlig rettsvirkning, og for områdeplaner og detaljplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, kreves konsekvensutredning med offentlig høring, og det gis mulighet til å stille krav til miljøoppfølging.
- For slike planer stilles det krav om offentliggjøring av det endelige planvedtaket med beskrivelse av hvordan konsekvensutredningen er tatt hensyn til.
- Det er forslagsstilleren som skal bære kostnadene.
- Dersom planen kan ha vesentlige konsekvenser for nabostat skal nabostat varsles, og gis mulighet til å delta i planleggingsprosessen.

Forslaget innebærer også gjennomføring av EU-direktivet om miljøvurderinger av visse planer og programmer (EUs plandirektiv) som ble vedtatt i juli 2001. Implementeringsfristen for dette direktivet er 21. juli 2004.

Både gjennomføring av EUs plandirektiv og integrering av dagens bestemmelser om konsekvensutredninger gir behov for bestemmelser også om tiltak som ikke krever plan etter plan- og bygningsloven. Det foreslås derfor et eget kapittel om konsekvensutredning for slike tiltak. Reglene er i hovedsak de samme som for konsekvensutredning som del av plan.

### 1.10.3 Sektorer og interesser – spørsmål om samordning

Utvalget fremmer konkrete forslag til endringer av sektorlover der vi mener å ha grunnlag for dette. Der det ikke har vært mulig å gå tilstrekkelig grundig og detaljert inn i sektorsystemer aktuelle for samordning, har utvalget angitt noen prinsipper for hvordan samordning kan skje. Der kreves det imidlertid oppfølging i form av ytterligere tilpasninger i de enkelte sektorlovene. Det er forskjellige holdninger til samordningsspørsmålene hos sektormyndighetene. Utvalget anbefaler at videre utredning skjer sammen med berørte departementer og ytre etater for å finne fram til de beste løsningene.

I utredningens kapittel 2.2 Bedre samordning gjennomgår utvalget flere mulige måter å foreta

denne samordningen på. Det finnes ulike kombinasjonsmuligheter mellom planlov og særlov, fra det ene ytterpunktet der planlov alltid går foran, til det motsatte, der særlov alltid går foran. Der utvalget fremmer forslag, foreslås stort sett at vedtak etter særlov skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Det foreslås også at saksbehandlingen etter sektorlov og planbehandlingen samordnes. I mange lover opprettholdes krav om konsesjoner med videre. For å sikre samordning foreslår utvalget i flere tilfelle at slike tiltak ikke kan være i strid med plan etter plan- og bygningsloven, eventuelt at det kreves planmyndighetens samtykke. Det foreslås også at det i en del særlover åpnes for at fagmyndigheten kan bestemme at kravet om tillatelse etter loven kan falle bort hvis tiltaket er i samsvar med planvedtak etter plan- og bygningsloven. Forslagene for hver enkelt sektor er beskrevet i utredningens kapittel 7, med konkrete lovforslag i lovens § 20-2. Det har ikke vært mulig for utvalget i denne omgang å foreta en fullstendig gjennomgang av alle aktuelle lover.

Når det spesielt gjelder forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven, går et mindretall (4 medlemmer) imot flertallsforslaget. Ett medlem går imot forslaget til endringer i energiloven og vannressursloven.

Følgende temaer behandles i utredningens kapittel 7:

- Næringsutvikling og sysselsetting
- Landbruk
- Reindrift
- Mineralske råstoffer
- Samferdsel - transport ATP
- Energi
- Boliger og byggenæring
- Fortetting – bedre og mer effektiv arealutnytting
- Barn og unge
- Funksjonshemming og tilgjengelighet
- Friluftsliv
- Fritidsbebyggelse
- Helse- og sosialsektoren
- Samfunnssikkerhet
- Forsvaret
- Kystsonen
- Vassdrag
- Forurensing og avfall
- Naturvern og biologisk mangfold
- Vilt og ferskvannsfisk
- Kulturmiljø kulturminner
- Estetikk og byggeskikk
- Kultur og idrett
- Samiske interesser

#### 1.10.4 Oversikt over forslagene

Utvalget viser til de verdier og retningslinjer som er tatt inn i lovens § 1-4, og som er gjengitt i kort form foran under kap. 1.10.1. Den følgende oversikten over utvalgets forslag er knyttet til disse verdiene, og viser hvordan våre forslag kan bidra til å gjennomføre dem.

For å sikre *bærekraft, sammenheng og langsiktighet i den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker*, foreslår utvalget blant annet:

- at formålsparagrafen (§1-1) uttrykkelig nevner viktige hensyn som bærekraftig utvikling, framtidige generasjoner, verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljø, gode oppvekst- og levekår, folkehelse og samfunnsikkerhet, vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer, vern av naturgrunnlaget for samisk kultur, samt at alle tiltak varetta hensynet til helse, miljø og sikkerhet. I formålsparagrafen sies også at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og virksomhet, bruk og vern skal bygge på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.
- at viktige oppgaver og hensyn som skal vareta i planleggingen, angis konkret i lovbestemmelsene som definerer de kommunale og regionale planformene.
- at fylkes-, kommune-, område- og detaljplanlegging i nødvendig utstrekning skal omfatte utredning av vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Dermed kan planprosess og nåværende konsekvensutredning (KU) for bestemte tiltak i alminnelighet slås sammen. Planprogrammet som utarbeides i tidlig fase, skal være et felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser.
- ny og utvidet paragraf om medvirkning (§1-7) som et vesentlig element for å sikre oppslutning om nødvendige tiltak for bærekraft, i tråd med filosofien bak Lokal Agenda-21.
- et nytt plansystem som bygger på partnerskap mellom berørte interesser og derigjennom redusert konfliktnivå og økt mulighet for gjennomføring av planer.
- at det blir bedre muligheter til å varetta ulike hensyn i arealplaner etter loven, herunder at det i større grad kan stilles miljøkrav og funksjonskrav i planer, og gis bestemmelser for å

varetta viktige interesser og hensyn, herunder vernehensyn.

For å sikre *demokrati, folkevalgt styring, berørte interessers og allmennhetens innflytelse og den enkeltes rettsikkerhet*, foreslår utvalget:

- at kravet til åpenhet og medvirkning fra alle som berøres, innarbeides i lovens formålsparagraf (§ 1-1), og konkretiseres i § 1-7.
- at loven får mer presise regler for planprosessene på alle nivåer. Prosessene for de forskjellige planformene er nøye vurdert og forbedret på en rekke punkter både for å gi en bedre saksforberedelse, politisk og demokratisk forankring, raskere framdrift ved fjerning av unødige prosessledd, innføring av frister med videre.
- at det legges vekt på å styrke de innledende fasene av planbehandlingen gjennom planstrategi, planbeskrivelse, planprogram med oppstartmøte og konsekvensutredning i store saker med videre.
- at planmyndighetenes plikt til aktivt å legge til rette for offentlig medvirkning i planleggingen klargjøres, og at den planansvarlige plikter å legge fram et nærmere opplegg for dette som del av planprogrammet.
- at rettsikkerheten for grunneiere, naboer og andre rettshavere styrkes gjennom grundigere planprosesser. Dette gjelder særlig for områdeplan og detaljplan, som i alminnelighet vil være nødvendig ved utbygging.
- at saksbehandlingen av innsendte («private») planer presiseres i reglene for behandling av detaljplan for blant annet å sikre større åpenhet i tidlig fase, og at det i alminnelighet holdes oppstartmøte ved innledningen til planprosessen.
- at det legges til rette for bruk av elektroniske medier i planbehandlingen. Slike medier skal brukes både i offentliggjøring av planforslag, planvedtak med videre og til muligheter for dialog.
- at det kan fastsettes visse tidsfrister for deler av saksbehandlingen som ledd i planprogrammet, og at det innføres maksimalfrister i loven for visse ledd i behandlingen av private planforslag.
- at loven gir nærmere regler og rammer for bruk av innsigelser og mekling.
- at muligheten til å klage i byggesaker og reguleringsaker begrenses når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort.
- at i tråd med kommunelovens prinsipper sløy-

fes kravet om at det i hver kommune skal være et fast utvalg for plansaker. Det overlates til kommunestyret å organisere planarbeidet og opprette de utvalg med videre som finnes nødvendig for å utføre oppgavene etter loven.

For å oppnå *helhet, samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter i oppgaveløsningen* har utvalget foreslått en rekke endringer i reglene om regionale og kommunale planer for å styrke deres rolle og betydning som helhetlige og sektorovergripende planer. Dette gjelder både reglene om planprosessen, planers innhold og virkningene av planer. Det foreslås en generell regel om at planene etter plan- og bygningsloven skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet, og for vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Utvalget har gått gjennom forholdet mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende sektorlover med sikte på samordning. Utvalget følger her opp sitt varslede hovedprinsipp om at planlegging etter plan- og bygningsloven bør være hovedregelen, jf. pkt. 1.10.3 ovenfor med videre henvisning. For å fremme helhet og oppnå bedre samordning, foreslår utvalget forøvrig:

- at regjeringen hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene utarbeider og formidler en samordnet nasjonal politikk som skal legges til grunn for regional og lokal planlegging.
- en ny og fyldigere bestemmelse om statlige planretningslinjer (SPR), som blant annet presiserer saksbehandlingen og virkningene for planer og enkeltsaker. Utvalget mener nasjonale planer eller beslutninger av stor betydning for arealbruken i alminnelighet bør komme til uttrykk ved statlige planretningslinjer.
- at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen klarergjøres i loven.
- at alle berørte myndigheter skal delta fra en tidlig fase og medvirke til utarbeidelse av planprogram, herunder program for medvirkning og utredning av vesentlige konsekvenser.
- at det etableres regionalt planforum for drøfting av samordningsspørsmål mellom statlige sektorinteresser, fylkeskommunene og kommunene i planleggingen.
- klarere regler om bruk av innsigelse, herunder kriterier og frister for innsigelse.
- at det innføres en formell meklerfunksjon på regionalt nivå for mekling mellom statlige myndigheter og mellom statlige myndigheter og kommuner i forbindelse med regional og kommunal planlegging.
- at den regionale planleggingen styrkes gjennom regler om utarbeidning av en felles regional planstrategi, og at den styrkes som grunnlag for regionalt partnerskap og medvirkningsarena for sektorer og kommuner.
- at fylkesplaner skal utarbeides etter behov. Sentral godkjenning av fylkesplan opprettholdes.
- at fylkesdelplaner kan nyttes til flere forskjellige funksjoner etter behov. Fylkesdelplan som det ikke er innvendinger mot, trenger ikke statlig godkjenning.
- fylkesdelplan for arealbruk kan gjøres rettslig bindende ved statlig vedtak.
- nye og mer presise regler om interkommunalt plansamarbeid som knytter interkommunalt samarbeid sammen med den ordinære kommunale planleggingen og med fylkesplanleggingen.
- at kommuneplanen skal brukes som et felles planverktøy for kommunale virksomhetsområder.
- at kommunale planformer tilrettelegges med definisjoner, prosessformer, arealformål, hensynssoner, planbestemmelser og rettsvirkninger slik at de kan ivareta statlige sektors interesser og behov i planleggingen i større grad enn etter dagens lov, herunder bestemmelser som avklarer forholdet mellom planer og sektorlover med vedtak.
- at det i særskilte kapitler i loven, (kap. 13-16 i lovens Del V), gis egne bestemmelser om viktige tverrgående planoppgaver: Samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder.
- at loven gir videre hjemmel for bestemmelser knyttet til de enkelte arealformål i kommuneplanens arealdel, herunder virksomheter i LRNF-områdene, om bebyggelse og om bruk og vern av arealene.
- endringer i en del sektorlover og anbefalinger om videre forskrifts- og regelverksarbeid med sikte på helhetlig planlegging og samordning. Når det spesielt gjelder forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven går i et mindretall (4 medlemmer) imot flertallsforslaget. *Ett medlem* går også imot forslaget til endringer i energiloven og vannressursloven.

For at planleggingen skal være *måltrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig*, foreslår utvalget:

- at kommuner og fylkeskommuner tidlig i hver valgperiode utarbeider henholdsvis kommunal eller regional planstrategi med oversikt over

plan- og endringsbehov, og fastlegger et program for planarbeidet. Det forutsettes at arbeidet må være målrettet og ikke gjøres mer omfattende enn behovet tilsier.

- at oppfølgingen av den regionale planstrategien kan være fleksibel, med valg mellom fylkesplan, fylkesdelplan eller interkommunalt plan-samarbeid etter behov.
- at oppfølgingen av den kommunale planstrategien også kan være fleksibel, med valg av planformer etter behov.
- at det i begynnelsen av planprosessen utarbeides et planprogram som trekker opp retningslinjene for, og målretter planprosessen.
- at samfunnsdelen av kommuneplanen også bør inneholde en langsiktig arealstrategi.
- at arealdelen til kommuneplan gjøres mer strategisk og fleksibel, med mulighet for visse nye arealformål, angivelse av hensynssoner og større muligheter for å gi bestemmelser og retningslinjer generelt og til de enkelte arealformål, blant annet i form av miljømål og funksjonskrav.
- innføring av områdeplan og detaljplan som nye planformer til erstatning for komunedelplan, reguleringplan og bebyggelsesplan, med grundige planprosesser av hensyn til rettighetshavere og andre berørte interesser. Områdeplanen skal være kommunens planform for arealregulering som utfyller kommuneplanens arealdel, og som gir rammer for tiltaksrettede detaljplaner som i stor grad forventes fremmet av private og sektororgan. Hensikten er å få en klarere kommunal rammestyring, samtidig som private planinitiativ får en ryddig og effektiv mulighet til avklaring av tiltak gjennom plan-systemet.
- at hovedstrukturen i arealformål og hensyns-soner blir gjennomgående for arealdel av kommuneplan og områdeplan og detaljplan, men med større detaljeringsmuligheter i de to sistnevnte planformene. Arealformålene kan kombineres innbyrdes. Det kan også angis flere hensynssoner i samme område.
- at det i loven tilføyes nye hjemler til å gi visse typer bestemmelser generelt til arealdelen vedrørende plankrav, retningslinjer, miljøkrav, funksjonskrav, ferdsel, angitte løsninger for teknisk infrastruktur, energiforsyning og transport, tiltak for å avverge vesentlig fare eller miljørisiko og om arealer forutsettes å skulle være i offentlig eller privat eie.
- at det åpnes mulighet til å gi utfyllende bestemmelser om planlegging i sjø og vassdrag i tilknytning til kommuneplanens arealdel.

For å sikre ivaretagelse og avveining av *hensyn og interesser på kommunalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, tilpasning til lokale og regionale forhold, oppgaveløsning på lavest hensiktsmessige nivå og gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene*, foreslår utvalget:

- at loven legger stor vekt på samspill og samarbeid mellom forvaltningsnivåene i planleggingen.
- at staten tydeliggjør sin politikk gjennom å utarbeide en samlet politikk for regional og kommunal planlegging hvert fjerde år.
- at statlige planretningslinjer benyttes i større omfang, og at berørte kommuner og fylkeskommuner skal uttale seg om disse.
- at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen etter loven klargjøres i loven.
- at regionalt planforum etableres som obligatorisk ordning.
- at det ikke kan fremmes innsigelse på samme grunnlag som er avgjort i tidligere plan.
- at mekling på regionalt nivå skal være obligatorisk ved innsigelse og at regjeringen fastsetter hvem som skal foreta meklingen.
- en ny bestemmelse om standardisering av data- og kartgrunnlag for planlegging, herunder om statens og kommunenes ansvar, og en ny bestemmelse om kommunal kartbase.
- krav til teknisk kvalitet på detaljplaner og krav om at fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og at kommunen skal ha tilgang til tilstrekkelig planfaglig kompetanse.
- at det utredes hvordan staten kan medvirke til at alle kommuner har nødvendig kapasitet for oppgavene etter loven.
- at det utredes hvilke behov som foreligger for utdanning av kvalifiserte planleggere, og hvordan denne utdanningen bør være i framtiden.

For å sikre *en forpliktende og forutsigbar planlegging*, foreslår utvalget:

- at kravet til forutsigbarhet innarbeides i lovens formålsparagraf (§ 1-1):
- at det klargjøres i de aktuelle bestemmelser at planer skal legges til grunn for senere planer og vedtak om tiltak innenfor et planområde.
- at det gjennom bruk av regional og kommunal planstrategi kan vedtas at uaktuelle planer tas opp til revisjon slik at planene er oppdatert og aktuelle som grunnlag for gjennomføring.
- at det i regionalt handlingsprogram (§ 6-7) og kommunalt handlingsprogram (§ 9-4), samt i regional og kommunal planstrategi og i plan-

programmet, skal angis hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltak, hvordan og når.

- at det søkes inngått gjensidig forpliktende avtaler mellom berørte myndigheter om tiltak og økonomisk medvirkning for å gjennomføre fylkesplaner og kommuneplaner, og at sektorplaner og virkemidler knyttes til planer etter plan- og bygningsloven i gjennomføringen.
- at det regionale utviklingsprogrammet (RUP) kan integreres i fylkesplanens handlingsprogram.
- at kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i kommuneplanens samfunnsdel knyttes sammen eller at økonomiplanen etter kommunelovens § 44 kan utgjøre handlingsdelen.
- at det innføres lovbestemte rammer for forhandlinger og avtaler mellom planmyndigheter og private utbyggere («utbyggingsavtaler») for å legge til rette for sikrere gjennomføring og samtidig unngå at avtaler undergraver offentlighet og medvirkning. Utvalget foreslår visse bestemmelser om rammer for hva gjennomføringsavtaler etter loven kan inneholde av materielle krav, hvilken prosess og offentlighet som skal gjelde for slike avtaler, og hvordan de koples sammen med planer.
- at areal for omforming og fornyelse («fortetting») innføres som ny arealkategori i kommuneplaner og reguleringsplaner.
- at det utvikles ordninger som gir bedre muligheter for å gjennomføre endringer i allerede utbygde områder i byer og tettsteder, etter liknende prinsipper som jordskifteordningen.
- en ny bestemmelse om dispensasjon fra vedtatte arealplaner, lovens plankrav og fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, som klargjør og avgrenser dispensasjonsadgangen (§ 19-1).
- at det åpnes for at deler av arealdelen av kommuneplan gjennom statlig vedtak kan gis lengre bindingstid enn en kommunestyreperiode.
- at fylkesdelplan for arealbruk gjennom statlig vedtak kan gis rettsvirkninger på samme måte og på samme vilkår som kommuneplanens arealdel.

I sum anviser utvalgets forslag et plansystem for tidlig oppklaring av potensielle konflikter gjennom partnerskap og samarbeid på alle plannivåer. I dette ligger en betydelig effektivisering og styrking av helhetlig og demokratisk planlegging. Ved å investere tid og ressurser i en tidlig fase, vil en redusere antall konflikter i senere faser og sikre større oppslutning om planen og derigjennom også økt gjen-

nomføringsevne. Konflikter vil likevel oppstå. Innsigelsesinstituttet foreslås derfor opprettholdt, men med visse begrensninger gjennom frister og avgrensning av tema. Det forutsettes i loven at innsigelser skal fremmes tidlig. *Et mindretall* på fem medlemmer foreslår at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom plikten til deltakelse i planleggingen er forsømt. I siste instans har regjeringen alltid rett til å innkalle planer.

#### 1.10.5 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslagene

Når de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av utvalgets forslag skal vurderes, er det viktig å se bredden og helheten i forslagene. Konsekvensene er sammensatte, og de vil være ulike for de forskjellige myndigheter og samfunnsgrupper som loven har betydning for. Konsekvensene må vurderes i forhold til dagens regelverk og slik det praktiseres.

Utvalget har gjennom sitt arbeid med forslag til forbedringer av dagens plansystem hele tiden hatt forslagenes konsekvenser som et viktig tema i diskusjonene. Den omfattende høringen av vår første delutredning, med over 300 høringsuttalelser, har gitt utvalget et stort materiale å bygge sitt endelige forslag på. Høringen ga bred støtte til de aller fleste av utvalgets synspunkter. Ytterligere informasjon er innhentet i senere faser, blant annet ved møter med departementene. I tillegg engasjerte utvalget våren 2002 en uavhengig faglig utredningsgruppe i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, for å vurdere konsekvensene. Det vises til kapittel 8 for en nærmere omtale av gruppens rapport og utvalgets vurdering av konsekvensene.

Et plansystem som virker bedre, antas å kunne gi en betydelig *samfunnsøkonomisk gevinst* ved at ressursbruken blir mer effektiv. De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag vil ellers i stor grad bero på hvordan det nye regelverket blir praktisert. Det er fleksibelt og gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for sitt planarbeid. Gjennom arbeidet med planstrategien vil arbeidet kunne målrettes. Ved å legge stor vekt på den tidlige fasen av planbehandlingen, og utarbeidelse av planprogram med frister, vil planprosessen kunne gjøres effektiv og ryddig og forutsigbar for partene. Arbeidet med planstrategi på regionalt og kommunalt nivå vil sørge for at planene er aktuelle og bedre egnet for effektiv gjennomføring. Gjennom bedre samordning av nasjonal politikk for re-

gional og kommunal planlegging og statlige sektormyndigheters deltakelse i planleggingen, vil konfliktnivået reduseres og planprosessen bli mer målrettet. Samordning av regionale og kommunale planstrategier vil redusere konfliktnivået mellom fylker og kommuner og fjerne preget av «overkommune». Redusert konfliktnivå vil fremme mer effektiv gjennomføring av innholdet i planene og redusere ressursbruken både i offentlig og privat sektor. Systematisk bruk av handlingsprogrammer, der ansvar synliggjøres og virkemiddelbruken avtales, øker også målrettingen i planarbeidet og forutsigbarheten i gjennomføringen.

For *private utbyggere* vil lovforslaget på den ene siden innebære økt krav til faglig grunnlagsarbeid, og til kvalitet på planene. På den annen side innebærer forslaget klare forenklinger på flere viktige punkter, og samtidig bedre rettssikkerhet. Forenklet behandling av detaljplan i samsvar med overordnet plan, sammenslåing av plan og konsekvensutredning, mulighet for sammenslåing av detaljplan og søknad om rammetillatelse, og avskjæring av klageadgang i spørsmål som tidligere er avgjort gjennom klage eller innsigelse, er eksemp-

ler. Dersom saksbehandling etter flere lover for ett og samme utbyggingsprosjekt kan samordnes, eller slås sammen, vil dette i alminnelighet kunne bety en vesentlig forenkling og effektivisering for utbyggerne, noe også byggenæringen har vært opptatt av.

Utvalget mener at de samlede, direkte økonomiske og administrative konsekvensene for planmyndighetene ved driften av det nye systemet i seg selv ikke er store i forhold til dagens lov, men dette vil i stor grad være et spørsmål om hvordan loven brukes. Viktige innsjoner med utvalgets forslag er på den ene siden at planprosessene for de kommunale og regionale planene skal være grundigere og bedre, med bedre planer som resultat, og på den andre siden at private planprosesser og prosjektvurdering kan gjennomføres enklere og mer effektivt. Skal potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster av et nytt plansystem oppnås, betinger det i seg selv en ressursøkning til planleggingsoppgavene i kommunene. Bruk av digitale kart, metoder og medier vil kreve ekstra ressursinnsats i en etablerings- og overgangsfase, men vil kunne gi store effektiviseringsmuligheter senere.