



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
200304073-6/ENR

Dato
05.12.2003

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

Vi viser til oversendelse datert 20.5.2003 og møte i Miljøverndepartementet 9.10.2003 om innsigelse og meklingsforholdet til forvaltningsloven og klage, planbeskrivelse og planprogram, konsekvensutredninger av planer med vesentlige virkninger samt konsekvensutredninger for sektorplaner og tiltak etter andre lover.

Et problem ved vurderingen av planlovutvalgets utredning er at utvalget ikke har vurdert forslagene i forhold til gjeldende rett på området. Dette har gjort det vanskelig å vurdere hvilke konsekvenser forslagene har, bl.a. for næringslivet. Ved en eventuell oppfølging av utvalgets forslag vil det være viktig at dette klargjøres.

Lovteksten virker til tider vel mye preget av informasjons- og opplysningsverdi enn nødvendig lovregulering. Det kan derfor være behov for å vurdere på nytt hva som bør lovreguleres og hva som bør fremgå av forarbeider, forskrift og veiledning.

Vi viser til den dialogen som har vært både mellom Nærings- og handelsdepartementet og planlovutvalget og mellom Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet i saken. Orakel-enheten i departementet arbeider med å bistå andre departementer i arbeidet med konsekvensutredninger av forslag til nye regler. Vi gjør oppmerksom på at enheten ønsker å delta i det videre arbeidet med oppfølging av forslaget fra planlovutvalget.

Når det skal tas stilling til ny planlov vil vi være opptatt av at loven bidrar til å understøtte det overordnede målet i næringspolitikken, som er å legge til rette for størst mulig

verdiskaping i norsk økonomi. Verdiskaping skjer i hver enkelt av landets bedrifter. Forutsetningen for å innføre en ny lov vil etter vår vurdering være at den legger til rette for en offentlig sektor som er brukerorientert, serviceinnstilt og effektiv. Den må også fremme god offentlig ressursbruk og bidra til et slankere og mer effektivt byråkrati. Dette er ikke minst viktig for at bedriftene kan konsentrere innsatsen om produktiv virksomhet.

Nærings- og handelsministeren har hovedansvaret for å koordinere regjeringens moderniserings- og forenklingsarbeid overfor næringslivet. Prosjektet "Et enklere Norge" er her sentralt. Regelverk som berører næringslivet påvirker ressursbruken i økonomien gjennom de krav som reguleringene pålegger ulike former for næringsvirksomhet, bl.a. gjennom plan- og bygningsloven. Gjennomføringen av reguleringene krever ressurser både i bedriftene og i offentlig forvaltning. Dårlige ordninger skaper unødig merarbeid både for dem som reguleres og for myndighetene. Det vil derfor være viktig at en eventuell ny plan- og bygningslov bidrar til utvikling også av en næringsvennlig offentlig sektor der næringslivet opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk.

Etter vår vurdering vil ikke planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov bidra til en mer næringsvennlig offentlig sektor, mindre byråkrati og enklere regelverk enn under nåværende bestemmelser. Vi stiller derfor spørsmål ved om det foreliggende lovforslaget bør foreslås som ny lov. Det legges opp til omfattende prosesser i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplan, områdeplaner, detaljplaner og regional planlegging. Vi tror at mange av de prosessene som foreslås vil kunne kreve merarbeid og økte kostnader for næringslivet, spesielt i forbindelse med detaljplanene, hvor en stor del av disse vil komme fra næringslivet i form av private forslag til detaljplaner.

Departementet mener imidlertid at det for bedriftene vil være viktig med en enklere planlovgiving enn i dag. Vi tror at dette kan oppnås ved å gjøre enkelte moderniserings- og effektiviseringsgrep med utgangspunkt i nåværende lov. Da bygger man videre på et begrepsapparat som er godt innarbeidet og kjent både i kommunene som skal forvalte loven og i næringslivet som bruker. Nærings- og handelsdepartementet mener derfor at de forenklingstiltak som enten allerede er gjennomført, er under planlegging i tillegg til en del mer omfattende grep, som vi vil komme nærmere tilbake til nedenfor, kan bidra til en enklere og mer ressurseffektiv lov samtidig som kravene til god kvalitet i planleggingen opprettholdes. Den omstendighet at det er svært ressurskrevende å innarbeide nytt lovverk både blant myndighetene og brukerne tilsier at det kan være nyttig å foreta enkelte nye grep i eksisterende plan- og bygningslov.

Vi mener at en modernisert lov bør bygge på eksisterende lov og bestå av følgende moderniseringstiltak:

- Det bør være et prinsipp at utbygging som hovedregel skal skje med utgangspunkt i 1 plan. Vi er derfor enige med planlovutvalget at bebyggelsesplanen utgår av loven. Vi foreslår at det gjøres en presisering i nåværende lov som ekspli-

- sitt uttrykker at utbyggingsvedtak normalt skal skje med bakgrunn i 1 plan. Det bør være en kommunedelplan for arealbruk som gjøres så detaljert at det er mulig å treffe et utbyggings- og ekspropriasjonsvedtak med hjemmel i planen. Det forutsettes da at utbyggingen er i samsvar med den arealbruk som planen angir.
- Dersom ikke utbyggingen er i overensstemmelse med planen må det utarbeides en reguleringsplan som har en løpetid på 5 år. Dersom tiltaket ikke er igangsatt innen løpetiden bør det administrativt kunne gis en forlengelse av tidsfristen med inntil 2 år. Dette forutsetter imidlertid at tiltaket ikke har endret innhold. Et reguleringsplanarbeid som fører til endret arealbruk i forhold til eksisterende arealbruk vil gjøre det nødvendig med justering av kommunedelplan for arealbruk.
 - En stor del av forslagene til reguleringsplaner i kommunene utarbeides av næringslivet. Det er således viktig med en effektiv og forutsigbar saksbehandling. Det kan gjøres ved at det innføres bestemmelser om "utbyggingsmøte" som skal finne sted før arbeidet med å utarbeide privat reguleringsplanforslag starter opp. På møtet skal representanter for plansiden i kommunen, byggesaksdelen og kulturminnemyndigheten delta. Hensikten er å legge opp til et forpliktende løp for den administrative behandlingen av saken. Det bør legges opp en koordinert tidsplan for behandlingen av plansaken og byggesaken samt kulturminnemyndighetens behandling. Vi mener at et møte av denne type kan bidra til en helhetlig og forutsigbar behandling av utbyggingen.
 - Dagens ordning med innsigelse bør videreføres, men ta utgangspunkt i forslaget fra planlovutvalget. Det bør imidlertid legges opp til at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom den aktuelle myndighet ikke har deltatt i planprosessen.
 - Bestemmelser om konsekvensutredninger bør integreres i planbehandlingen slik utvalget foreslår. Vi tror dette kan bidra til en mer effektiv og samordnet behandling av plan og konsekvensutredning enn dagens ordning. Samordning forutsetter imidlertid at Bergvesenet gis en mer aktiv rolle enn hva forslaget til planlovutvalget innebærer. Vi viser i denne sammenheng til møte i Miljøverndepartementet 9.10.2003.
 - Vi mener at den regionale planleggingen bør holdes innenfor rammen av nasjonal politikk. For næringspolitikken vil det være sentralt at fylkesplanleggingen understøtter de nasjonale målene slik at det utvikles en helhetlig nasjonal næringspolitikk. Gitt denne rammen bør fylkestinget egengodkjenne fylkesplanen. På denne måten unngår man en omfattende sentral godkjenningssprosess og kan frigjøre statlige ressurser i forbindelse med godkjenningen. Vår erfaring over mange år er at staten som hovedregel godkjenner fylkesplanen slik fylkestinget allerede har godkjent den. Dette bygger etter vår vurdering opp under at fylkestinget kan egengodkjenne planene. Vi tror dette kan bidra til mindre statlig styring og byråkrati og mer lokalt engasjement og ansvar. En slik ordning krever imidlertid at det åpnes for mulighet til statlig innsigelse dersom planen er i motstrid med nasjonal politikk. Det bør ikke legges rettslige virkninger på regionale planer om arealbruk. Dette kan bidra til at fylkeskommunen utvikler

seg til en "overkommune". Siden det er den enkelte kommune som etter loven (både eksisterende lov og utvalgets forslag) har ansvaret for arealdisponeringen på sitt område synes det uheldig at fylkeskommunen kan overstyre kommunale prioriteringer. Vi mener også at rettslige bindinger på regionale planer for arealbruk vil bryte med prinsippet i § 1-4 om at oppgaver skal søkes løst på det lavest hensiktsmessige nivå. I de tilfellene hvor det er nødvendig å se flere kommuners arealbruk i sammenheng bør det imidlertid stimuleres til interkommunalt samarbeid, f.eks. når det gjelder mineralsektoren.

- Planlovutvalgets forslag om utbyggingsavtaler bør overføres til modernisert plan- og bygningslov. Vi er enige med utvalget i at avtalene avgrenses til teknisk infrastruktur.

Merknader til de enkelte paragrafene som planlovutvalget har foreslått:

§ 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

§ 1-4 angir verdier og retningslinjer som planlegging etter loven skal bygge på. Vi mener at denne paragrafen er overflødig. De verdier som planleggingen skal bygge på bør inngå i lovens formålsparagraf og retningslinjene bør fremgå av forarbeidene til loven og i forskift.

§ 1-7 Medvirkning og høring

Vi foreslår at "...og dialog med organiserte og uorganiserte interesser" utgår. Siden planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet i planprosessene synes den foreslåtte presisering unødvendig da det i 1. ledd første setning allerede fremgår at planmyndigheten gjennom hele planarbeidet skal sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet.

Vi er enige i at enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning slik det fremgår av annet ledd. For private planforslag mener vi imidlertid at forslagstilleren skal gjøre dette i samråd med kommunen slik at det vil være et felles ansvar å sikre aktiv medvirkning.

I tredje ledd bør "herunder barn og unge" utgå fordi det i 1. setning allerede angis at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Presiseringen synes derfor overflødig.

I tredje ledd, siste setning, foreslår vi at "og på annen måte ivareta deres interesser i planleggingen" utgår. Siden det innledningsvis i setningen fremgår at kommunestyret skal oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barn og unges medvirkning i planleggingen synes tillegget ikke nødvendig.

§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Vi viser til vår uttalelse i brev 1.9.2003 og møte i Miljøverndepartementet 9.10.2003.

§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

Vi viser til vår uttalelse i brev 1.9.2003 og møte i Miljøverndepartementet 9.10.2003.

§ 1-14 Innsigelse og mekling

Når det gjelder sjette ledd viser vi til vår uttalelse i brev 1.9.2003 og møte i Miljøverndepartementet 9.10.2003.

Vi slutter oss til forslaget til nye bestemmelser om innsigelse og mekling. Dette gjelder også forslaget om at retten til innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen ellers ikke er oppfylt. Departementet tror at et nytt åttende ledd er nødvendig for å sikre en mest mulig forutsigbar og ryddig planprosess. Dette er ikke minst viktig for næringslivet.

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

Vi forstår § 4-1 slik at det foreslås lovfestet et krav til en stortingsmelding om en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Etter vårt syn er det ikke hensiktsmessig å gi pålegg om en stortingsmelding om planlegging hvert fjerde år. Praksis de siste år viser at det jevnlig legges frem en stortingsmelding på feltet. Det synes derfor overflødig å lovfeste en praksis som langt på vei allerede er innarbeidet. Vi mener videre at det må være regjeringen som ut fra samfunnsutviklingen siden fremleggelsen av siste stortingsmelding om regional og kommunal planlegging må ta standpunkt til behovet for en ny stortingsmelding.

§ 5-1 - § 6-8 Regional planlegging

Forslaget fra planlovutvalget legger opp til en omfattende regional planlegging og det foreslås innført nye ordninger. Vårt syn på hvilke hovedretningslinjer som fylkesplanleggingen skal bygges på fremgår av 6. kulepunkt s. 3. Vi mener det er viktig at landet har en helhetlig næringspolitikk hvor alle fylkene trekker i samme retning, men med rom for lokale variasjoner ut fra lokale behov og forutsetninger. Dette gjelder også for andre politikkområder. For å få gjennomført en helhetlig næringspolitikk mener vi at fylkesplanleggingen må skje innenfor rammen av nasjonal overordnet politikk. Da vil fylkesplanene kunne egengodkjennes i fylkeskommunene og man unngår en omfattende statlig godkjenning som i realiteten innebærer at sentrale myndigheter bekrefter et vedtak som allerede er fattet av fylkestingene. Vi mener at egengodkjenning vil kunne bidra til økt lokalpolitisk engasjement og ansvar.

Når det gjelder planer om rettslig binding av arealbruken i fylkeskommunen viser vi til 6. kulepunkt s. 3.

Vi slutter oss til forslaget om regional planstrategi i § 5-3. På bakgrunn av den regionale planstrategien tar fylkeskommunen standpunkt til behovet for å utarbeide ny fylkesplan slik det fremgår av § 6-1. Vi tror at en slik ordning bidrar til økt fleksibilitet i forhold til dagens obligatoriske krav om fylkesplan.

Det er viktig at fylkesplanen inneholder et handlingsprogram hvor det fremgår hvem som har ansvaret for de tiltakene som inngår i planen samt hvordan tiltakene skal finansieres. Vi forutsetter at dette alltid skal inngå i pkt. b) i § 6-2. Dette innebærer at "bør" i 2. setning erstattes med "skal".

I § 6-4 legges det opp til en rett og plikt for statlige myndigheter og kommuner til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller myndighetenes egne planer og vedtak. Økt deltakelse i regionale planprosesser vil trolig medføre budsjettmessige konsekvenser for den enkelte statsetat. Vi savner i denne forbindelse en vurdering av økonomiske konsekvenser for statsetatene ved aktiv deltakelse i fylkesplanprosessene.

Vi oppfatter forslaget til planlovutvalget slik at det legges opp til å forplikte staten i økende grad når det gjelder gjennomføringen av målene i planen. Vår erfaring er at fylkesplanene kan ha langsiktige mål som igjen krever langsiktig finansiering. Vi kan ikke se hvordan det er praktisk mulig å forplikte staten til finansiering av langsiktige tiltak i fylkesplanene. Dette er fordi tiltakene kan være avhengige av årlige budsjettvedtak i Stortinget. Vi kan ikke se hvordan det vil være praktisk mulig å binde opp fremtidige budsjettvedtak i Stortinget for å realisere langsiktige mål i fylkesplanene.

§ 8-2 - 12-5 Kommunal planlegging

Utvalgets forslag når det gjelder kommunal planlegging (kommuneplan, områdeplan og detaljplan) synes omfattende og ressurskrevende. Etter vår vurdering representerer ikke forslagene noen forenkling og effektivisering eller mindre byråkrati i forhold til nåværende lov. Det legges i forslaget opp til omfattende planleggingsprosesser. De vil ha kostnadmessige konsekvenser for næringslivet som vil stå for utarbeidelse av en vesentlig del av detaljplanene. Siden vi ikke kan se at forslagene om kommunal planlegging er mer effektive for næringslivet enn dagens ordning, foreslår vi at det i stedet foretas noen moderniseringsgrep i eksisterende plan- og bygningslov. Vi viser i denne forbindelse til de fem første kulepunktene som starter på s. 3.

Det foreslås av utvalget at områdeplan (§ 11-1) og detaljplan (§ 12-1) skal utarbeides av fagkyndige. Vi kan ikke se det som hensiktsmessig at det skal skje en form for autorisasjon av bedrifter som kan utarbeide områdeplaner eller detaljplaner. Dette kan skape uheldig monopolisering og økt offentlig byråkrati. Etter vårt syn er det mer hensiktsmessig at det gis retningslinjer for hvilke krav myndighetene stiller til innholdet og ut-

arbeidelsen av områdeplan og detaljplan. Det vil så være opp til bedriftene å utarbeide forslag til områdeplan og detaljplan basert på de krav til innhold som er gitt av myndighetene. Ved dette unngår man omfattende autorisasjonsordninger og byråkrati.

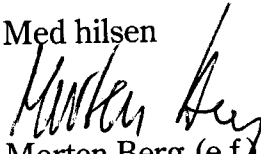
§ 17-1 - 17-5 Konsekvensutredninger for sektorplaner og tiltak etter andre lover


Vi viser til vårt brev 1.9.2003 og møte i Miljøverndepartementet 9.10.2003.

§ 18-1 – 18-5 Utbyggingsavtale

Vi slutter oss til utvalgets anbefaling om å lovfeste ordningen med utbyggingsavtaler og er enige i at avtalene avgrenses til teknisk infrastruktur. Det vil være sentralt at avtalene kun skal omhandle forhold som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre en konkret utbygging. Avtalene bør ikke være bindende for verken utbygger eller kommunen før det foreligger vedtatt plan.

Med hilsen


Morten Berg (e.f.)
ekspedisjonssjef


Randi Wilhelmsen
avdelingsdirektør