

FYLKESRÅDMANNEN

BEHANDLENDE ORGAN: Fylkestinget	MØTEDATO: 14-15.10.2003	SAK NR.: 36 - 2003
SAKSBEHANDLER: Fylkesrådmannen Ola Olsbu	ARKIVNR.:	

NOU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II

1. FORSLAG TIL VEDTAK.

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til

vedtak:

Fylkestinget anbefaler planlovutvalgets innstilling med lovforslag, med følgende presiseringer:

1. Forslaget vil bidra til en forenkling og bedre forutsigbarheten i planprosessene på lokalt og regionalt nivå. Skal en realisere intensjonene i lovforslaget er det nødvendig at det fremmes som et helhetlig lovforslag, og ikke som enkeltendringer i gjeldende plan- og bygningslov.
2. Forslaget vil stille nye krav til kommunenes kompetanse og kapasitet for planlegging. Dette må følges opp ved at kommunene gis økonomiske rammebetingelser som gjør det mulig å oppfylle intensjonene i forslaget.

Komitebehandling:

Komiteen avgir følgende enstemmige innstilling:

Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Behandling i plenum:

Eyolf Bakke fremmet følgende forslag til nytt pkt. 1:

”Forslaget vil bidra til kompliserende, mer kostnadsdrivende og til mer byråkratiske planprosesser på lokalt og regionalt nivå.

Planlovutvalgets innstilling med lovforslag tilrås ikke.”

Votering:

Ved alternativ votering mellom komiteinnstillingen og Bakkes forslag til *pkt. 1*, ble komiteinnstillingen vedtatt med 31 mot 3 stemmer.

Komiteinnstillingen *pkt. 2* ble enstemmig vedtatt.

Dermed var fylkesrådmannens tilråding/komiteinnstillingen vedtatt.

2. SAMMENDRAG

Planlovutvalget overleverte 13. mai 2003 sin andre delutredning med forslag til revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. 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.

Den generelle oppfatningen er at planforslaget er godt mottatt. Planforslaget inneholder ikke mange radikale nye grep, men legaliserer på mange måter "beste praksis". Hovedgrepene er helhetstenkning og bedre samordning, forpliktende samarbeid rundt planlegging, politisk styring og medvirkning i planlegging. Forslaget vil kunne bidra til mer fleksibel planlegging og større forutsigbarhet, og det vil bidra til færre planer; særlig færre pålagte sektorplaner.

For å få en viss samordning og bedre grunnlag for å kunne gi uttalelser til planforslaget, ble det via KS Agder nedsatt en redaksjonskomité som har gått gjennom forslaget og kommet med et forslag til uttalelse. Kapittel 3 og 4 i saksfremlegget er basert på innspillene fra redaksjonskomitéen.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

UTFORDRINGER OG HOVEDLINJER I FORSLAGET

Planlovutvalget har lagt frem forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets forslag erstatter kapittel I til og med VII-a i dagens lov, 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. Forholdet til særlovgivningen har vært et vesentlig tema i drøftingene.

Utvalget har sett behov for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet, og mener at forslaget 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 har lagt følgende verdier til grunn for de reformer som foreslås:

- *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 sammendraget avsnitt 1.10.4 er utvalgets forslag sortert etter disse verdiene.

Planlovutvalget mener at det fortsatt bør være 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 til endringen i bygningsdelen av plan- og bygningsloven bør derfor integreres i denne helheten.

Utvalget mener lovens brede *formål* bør videreføres, men foreslår en utbygging og presisering av lovens formålbestemmelse (§ 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, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder og «markaområder».

Utvalget har vært opptatt av *gjennomføringen av planer*. Det foreslår et helt nytt kapittel (kap.18) som setter rammer for bruk av kommunale *utbyggingsavtaler*.

Utvalget har videreført 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.

Nytt og endringer i forhold til kommunal planlegging - oppsummering

Det vesentligste av nytt og endringer i forhold til dagens lov fremgår nedenfor:

- Kommunal planstrategi blir lovpålagt og skal vedtas i løpet av det første året i hver valgperiode.

- Samfunnsdelen styrkes som samordnende planredskap for all kommunal virksomhet.
- Større innsats tidlig i planprosessene. Utarbeidelse av planprogram i forkant av planutarbeidelsen.
- Arealdelen vil få mer karakter av å være et overordnet, grovmasket og fleksibelt planverktøy for alle sektorer. Kommunedelplan for areal utgår.
- Områdeplaner erstatter dagens større reguleringsplaner og kommunedelplaner for areal.
- Kommunedelplaner begrenses til kun å gjelde temaer knyttet opp mot samfunnsdelen.
- Detaljplan erstatter dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner.
- Gjennomgående arealsystem for alle 3 plantyper, men med forskjellig detaljeringsgrad.
- Konsekvensutredning integreres i den ordinære planleggingen. Kapittel VII-a i dagens lov faller bort.
- Kommuneplanens handlingsdel kan erstattes av økonomiplan etter kommunelovens § 44.

KOMMUNAL PLANLEGGING

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

- Kommunal planstrategi skal vedtas en gang i hver valgperiode. Den omfatter en gjennomgang av kommunens planstatus og planbehov, og vedtak om videre planlegging.
- Kommuneplansystemet som består av kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommunedelplaner og handlingsdel.
- Arealplansystemet som består av kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan.

Kommunal planstrategi er den eneste lovpålagte oppgaven i det nye plansystemet (kommuneplanens handlingsdel er også lovpålagt, men den kan erstattes av økonomiplanen etter kommuneloven § 44).

Kommunal planstrategi

Kommunestyret **skal** i begynnelsen av hver kommunestyreperiode, og senest innen ett år etter konstituering, vedta en kommunal planstrategi. Her skal kommunestyret gå gjennom planstatus og planbehov 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 og legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode bo-områder og gode oppvekst- og levekår. Hensikten er å styrke kommuneplanleggingen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov. Slik kan kommunestyret målrette og prioritere planinnsatsen ut fra kommunens behov og ressurser.

Kommuneplanen

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

Kommuneplanens samfunnsdel foreslås tydeliggjort som en sektorovergripende plan. Kommuneplan og kommunedelplan foreslås som felles og enhetlig planredskap for alle

kommunale sektorer, og særbestemmelser om kommunale plantyper foreslås fjernet. I tillegg til å omfatte alle viktige mål og oppgaver, bør kommuneplanen også inneholde en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkning. Kommunedelplan kan utarbeides for spesielle sektorer, samfunnsoppgaver eller temaer.

Kommuneplanens handlingsdel skal vedtas av kommunestyret en gang i året. Planen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre samfunnsdelen for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan utgjøre handlingsdelen.

Kommuneplanens arealdel blir et vesentlig virkemiddel for å sikre gjennomføring av målene 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.

Kommunedelplan som arealplan utgår, og arealdelen vi få mer karakter av å være et grovmasket og overordnet planverktøy som, med enkelte unntak forutsetter videre planlegging før utbygging. 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 (LRNF-områder). Det åpnes for bedre muligheter til å gi retningslinjer og bestemmelser i forbindelse med planen.

Ved statlig godkjenning kan deler av arealdelen gis en særlig bindingstid

Arealplansystemet

Foruten kommuneplanens arealdel består det nye arealplansystemet av områdeplan og detaljplan. Det foreslås et gjennomgående system av arealbruksformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer for alle 3 plannivåene, men med forskjellig detaljerings-grad. Arealbruksformålene har følgende hovedinndeling: Bebyggelse og anlegg, Omforming og fornyelse, LRNF-områder, Bruk og vern av sjø og vassdrag, Areal for særlige behov i Forsvaret. I tillegg til arealbruksformålene som angir den konkrete funksjonen eller bruken av et areal, kan det innføres hensynssoner som angir betingelsene for bruk i form av særlige hensyn eller restriksjoner.

Dagens regler for konsekvensutredning integreres i plansystemet. For alle planer som kan ha vesentlige virkninger, skal det foretas konsekvensutredning som en del av planprosessen. 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. Det foreslås nærmere regler for behandling og bruk av innsigelse med sikte på innstramming, og om mekling.

Områdeplan erstatter dagens kommunedelplaner og større reguleringsplaner. Områdeplanene skal undergis i hovedsak samme prosess som dagens regulerings-planer. 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.

Områdeplaner kan fremmes parallelt med kommuneplanens arealdel, eller som egen planprosess. 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. 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.

Detaljplan erstatter dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner. Detaljplan skal utarbeides for alle 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.

Bygge- og anleggstiltak som er hjemlet i detaljplan må gjennomføres innen 5 år. Gjennomføring av eldre planer krever nytt planvedtak. For øvrig har detaljplanen 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.

REGIONAL PLANLEGGING

Systemet for regional planlegging er beskrevet i utredningens **kapittel 4** og i lovutkastet kapittel III. 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 kommunegrensene - 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.

Interkommunalt samarbeid

Utvalget foreslår i lovforslagets kapittel 7 nærmere regler om *interkommunalt plansamarbeid*. Kommuner bør samarbeide om planlegging over kommunegrensene 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.

STATLIGE VIRKEMIDLER

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

Utvalget går 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.*

Når det gjelder *innsigelser*, som i dag kan fremmes av staten, fylkeskommunen og nabokommunen, 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 skal fortsatt være staten som avgjør innsigelser. Det fremmes forslag om bestemmelse som formaliserer en meklingsfunksjon i plansaker hvor det er uenighet mellom kommuner, fylkeskommunen og statlige myndigheter.

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.

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.

REGIONALT PLANFORUM

Utvalget foreslår bestemmelser om *planforum på regionalt nivå*, som i tillegg til å behandle ordinære plansaker også skal drøfte generelle planproblemstillinger knyttet til den regionale utviklingen.

Administrasjonen mener en da må skille behandlingen av ordinære plansaker som vanligvis skjer på saksbehandlernivå, fra mer generelle planproblemstillinger vedr. den regionale utviklingen, som helst bør knyttes opp mot arbeidet med den regionale planstrategien.

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.

SEKTORER OG INTERESSER - SPØRSMÅL OM SAMORDNING

Utvalget fremmer konkrete forslag til endringer av sektorlover der de mener å ha grunnlag for dette. 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.

Planlovutvalgets forslag til endringer i andre lover fremgår av lovforslaget § 20-2.

Følgende temaer er behandlet, jfr. 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 og samiske interesse.

ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG MILJØMESSIGE KONSEKVENSER

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 regional 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 eksempler. 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 intensjoner 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.

4. FORSLAG TIL LØSNING OG KONSEKVENSER

4.1. Faglige merknader

Lovforslaget vil være et godt grunnlag for å videreutvikle planleggingen i takt med samfunnets nye krav til god planlegging. For å ivareta intensjonene med lovforslaget, er det nødvendig at det blir fremmet som et helhetlig forslag.

Lovforslaget forsterker Plan- og bygningslovens betydning som samordningslov både i forhold til sektorene og mellom forvaltningsnivåene. Kommunenes muligheter til å bestemme over utviklingen av egne områder anses for å være styrket ved at Plan- og bygningsloven er gitt en mer sentral rolle i forhold til sektorlovgivningen.

Det er foreslått at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdelen til kommuneplan, gjennom statlig godkjenning.

Det vil være de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som for arealdelen til kommuneplan. Dette vil kunne begrense kommunenes råderett over egne områder, men det vil også kunne bidra til ryddigere og mer forutsigbare planprosesser ved at fylkeskommunen i større grad må tydeliggjøre og avgrense sine regionale arealinteresser. Slike viktige regionale arealinteresser vil få en større gjennomslagsmulighet ved det forslaget som fremmes.

Lovforslaget er blitt mer omfangsrikt og har fått mer karakter av å være en veileder i god planlegging, med klare regler og rammer for prosess og samarbeid. Dette vil stille nye krav til kommunens kompetanse og kapasitet for planlegging.

Samtidig er kommunenes frihet til å begrense planleggingen til eget behov forbedret. Lovforslaget er gjort mer fleksibelt slik at det i større grad blir opp til kommunene å prioritere de planoppgavene som kommunen selv mener er viktigst.

5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen vil anbefale at en slutter seg til anbefalingene som er gjort i utredningen med de presiseringer som fremkommer av saksframlegget. Blir lovforslaget fremmet i tråd med innstillingen, vil dette stille økte krav til fylkeskommunen som en sentral medspiller i regionale planprosesser. Fylkeskommunen har mye av denne kompetansen, og ønsker å videreutvikle den. Lovforslaget bygger etter fylkesrådmannens vurdering opp under vår rolle som regional utviklingsaktør. Siden lovforslaget virker gjennomarbeidet og helhetlig, vil det være uheldig om det ikke fremmes som et samlet lovforslag i den videre prosessen.

Trykt vedlegg: Sammen drag av NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

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

48

MILJØVERNDEPARTEMENTETNynorsk Normalvisning Utskriftvisning Language
Innholdsfortegnelse Forrige Nest

Kapittel 1

Innledning og sammendrag**1.1 utfordringer og hovedlinjer i forslaget**

Planlovutvalget legger med denne utredningen fram forslag til 20 kapitler i det vi mener bør bli en helt ny plan- og bygningslov. Utvalgets oppdrag har vært å gå gjennom reglene om regional og kommunal planlegging i nåværende plan- og bygningslov og foreslå forbedringer. Bygningslovutvalget som ble oppnevnt i 2002, vurderer de øvrige delene av loven.

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. Det må skape samarbeid og felles arenaer mellom offentlig og privat sektor, og utvikle planarbeidet på grunnlag av forpliktende partnerskap. Alt dette er sentrale utfordringer ved utformingen av framtidens plansystem.

Planlovutvalget mener det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens plan- og bygningslov. Dette systemet er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, legge tilrette for verdiskaping og næringsutvikling, og vareta 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.

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.

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 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

49

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.

En oversikt i sammendraget viser hvordan forslagene bidrar til dette.

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. Men loven må bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå. Utvalgets forslag legger opp til dette gjennom en klarere lovstruktur og et enklere språk. Det foreslås også et helt nytt innledningskapittel i loven som beskriver hovedtrekkene i plansystemet. Loven blir langt mer selvforklarende enn dagens lov.

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 verktøy for planlegging. Utvalget har gjennomgått de forskjellige sektorene og angitt måter å samordne planleggingen på. Dette vil også kreve oppfølging i form av tilpasning i de enkelte sektorlover.

Utvalget mener dagens system for *regional planlegging* - planleggingen over kommunegrenser - er for svakt og mangler tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. Vi foreslår å styrke dette systemet og samtidig gjøre det mer fleksibelt. Som den viktigste regionale utviklingsaktøren bør fylkeskommunen ha et hovedansvar også for regional planlegging i fylket. Forslagene gir fylkeskommunen et godt redskap til å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Men utvalgets forslag er robust i forhold til fremtidige endringer i styringsstrukturen på regionalt nivå. 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. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes, og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplan, gjennom statlig godkjenning. *Interkommunalt plansamarbeid* vil kunne være en god løsning i mange situasjoner, og utvalget foreslår et eget kapittel om dette i loven.

For *kommunal planlegging* foreslås et liknende system. Tidlig i hver valgperiode skal kommunestyret gå gjennom planstatus og vedta en strategi for kommunens planarbeid. Slik kan kommunestyret målrette og prioritere innsatsen ut fra kommunens behov og ressurser, og kan også velge å beholde gjeldende planer uten endringer. Kommuneplan og kommunedelplan foreslås som felles og enhetlig planredskap for alle kommunale sektorer, og særbestemmelser om kommunale plantyper foreslås fjernet. Her ligger klare forenklinger. Kommuneplanens samfunnsdel foreslås tydeliggjort, og bør blant annet inneholde en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkning. Arealdelen tydeliggjøres som et virkemiddel for å realisere målene i samfunnsdelen. Handlingsprogrammet foreslås koplet til kommunens økonomiplan.

Innenfor *arealplanleggingen* foreslås *kommuneplanens arealdel* opprettholdt som et sentralt planredskap. Arealdelen styrkes som felles arena for alle sektorer som har interesse av og betydning for arealbruken. Den skal være en overordnet og meget fleksibel planform. Arealformål er gjort gjennomgående for alle plantyper på kommunenivå. Det åpnes for bruk av hensynssoner, og foreslås en utvidet adgang til å gi retningslinjer og bestemmelser for å vareta både næringsbehov og vernehensyn i arealdelen. Også krav på grunnlag av særlovgivning kan bygges inn i hensynssonene. Dette systemet vil forbedre planen som grunnlag for å avgjøre byggesøknader med videre, og virke forenklerende. Ved statlig godkjenning skal deler av

50

arealdelen også kunne gis en lengre bindingstid.

Utvalget foreslår at systemet ellers forenkles ved at de tre plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes av to plantyper: *områdeplan* og *detaljplan*. Områdeplan er i hovedsak en offentlig plan, mens detaljplan også kan fremmes av private og offentlige tiltakshavere. Detaljplan eller områdeplan kreves alltid ved større utbygginger. Behandling av detaljplan som er i samsvar med overordnet plan, kan gjøres enkelt. En ytterligere forenkling foreslås ved at detaljplanlegging, byggesaksbehandling og konsekvensutredning skal kunne gå i én, felles prosess, og ved at detaljplan og rammetillatelse i visse tilfeller skal kunne vedtas samtidig.

Det er lang tradisjon for at arealdisponeringen bestemmes av offentlige myndigheter, i samspill med grunneierne og andre berørte interesser. Med hjemmel i plan- og bygningsloven og en rekke andre lover kan kommunen og staten detaljert bestemme hvordan en eiendom kan brukes, og eieren vil vanligvis måtte akseptere rådighetsinnskrenkninger uten erstatning. Til dels er hjemlene for dette vidt formulert, og overlater mye til myndighetenes skjønn. Utvalgets forslag innebærer ikke en vesentlig utvidelse av disse mulighetene, men gir kommunen noen nye hjemler til å styre detaljer ved arealbruken, særlig i kommuneplanens arealdel. Samtidig styrkes rettssikkerheten for grunneierne, blant annet ved at kommunedelplan erstattes av områdeplan med grundigere prosess. Det skal alltid utarbeides detaljplan eller områdeplan når planbestemmelser får vesentlig betydning for igangværende virksomhet. Og hjemmelen til å gi bestemmelser i områdeplan og detaljplan vil bli mer presis enn regelen om reguleringsbestemmelser i dagens lov.

Forslaget har nye og klarere regler om selve *planbehandlingen*. Som hovedregel skal det utarbeides planprogram tidlig i planprosessen, som blant annet skal bestemme framdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser. Dette vil kunne spare tid og samtidig gjøre prosessen grundigere. Som en følge av nye EU-regler som Norge skal gjennomføre, vil konsekvensutredning inngå i planprosessen for arealplaner som kan ha vesentlige konsekvenser. Det foreslås at det opprettes et tverrfaglig planforum i hvert fylke. Det foreslås også regler for behandling og bruk av innsigelse med sikte på innstramming, og en formell meklingsfunksjon. Rettssikkerheten for grunneiere, naboer og andre rettighetshavere styrkes gjennom grundigere planprosesser. Samtidig forenkles systemet ved at muligheten for «omkamp» om spørsmål som er avgjort tidligere, begrenses.

Ny teknologi gir store muligheter for å gjøre planleggingen både enklere og bedre, og for befolkningen til å engasjere seg. I et eget kapittel om kart og stedfestet informasjon foreslås regler som vil styrke denne siden av planleggingen vesentlig. Utvalget foreslår generelt at elektroniske medier skal tas i bruk i planbehandlingen. Planforslag, planvedtak med videre skal gjøres kjent gjennom slike medier, og gi mulighet for dialog på nettet.

De statlige virkemidlene som ligger i loven i dag, foreslås i hovedsak opprettholdt, men bygget noe ut.

Det foreslås *egne kapitler om enkelte viktige planleggingsoppgaver* som stiller særlige krav til samordning over administrative grenser og mellom forvaltningsnivåene, og hvor statlige og regionale myndigheter vil ha viktige roller: *samordnet areal- og transportplanlegging* som vil gi et felles plansystem for veier, jernbaner, flyplasser og havner, der arealbruk må sees i sammenheng med målet om redusert transportbehov og gode og miljøvennlige transportløsninger, *kystzoneplanlegging*, *samordnet vannplanlegging* og *planlegging av større natur- og friluftsområder*. Med samtykke av kommunale og regionale planmyndigheter kan de aktuelle statlige og regionale myndigheter starte arbeid med slike planoppgaver og helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i fylkeskommunen og kommune har med å lede og organisere planarbeidet. For øvrig gjelder lovens vanlige regler for disse planoppgavene.

Et plansystem som virker bedre, antas å 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.

Samordning mellom dette plansystemet og sektorplanlegging og -virksomhet har potensial til betydelig forenkling av det offentlige beslutningssystemet sett under ett. Samtidig er slik samordning krevende i seg selv, både faglig og ressursmessig. Prosessene kan bli mer

kompliserte, og for både planmyndighetene og sektormyndighetene kan de kreve merarbeid. Målet er at samordningen skal gi et bedre resultat fordi utvalgets forslag gir muligheter for å ta flere hensyn inn i planleggingen og organisere grundigere medvirkning. Sammen med kravet om konsekvensutredning vil dette kunne bety merarbeid både for kommuner og fagmyndigheter. På den annen side vil bedre og aktuelle planer gi større forutsigbarhet i neste omgang og spare forvaltningen for tidkrevende behandling av mange enkeltsaker.

Forslaget vil stille nye krav særlig til kommunenes kompetanse og kapasitet for planlegging. I en økonomisk presset situasjon er det særlig viktig at det drives en god planlegging, men også at planleggingen målrettes og gjøres så effektiv som mulig. Flere kommuner bør nå søke samarbeid for å ha tilgang til den fagkompetansen som er nødvendig.

Utvalget har hatt et omfattende og komplisert arbeid. Det har vært krevende å få full oversikt over de mange politiske, administrative og rettslige spørsmålene som reiser seg, både i plansystemet selv og i koplingen til byggesaksbehandlingen og til planer og vedtak etter annen lovgivning. Utvalget fremmer sine forslag ut fra en vurdering av hva som i dag synes mest tjenlig. Men vi ser at det her stadig vil være nye behov og utfordringer, og nye løsninger, både i utviklingen av plansystemet og i forholdet til sektorlovgivningen. Nye krav vil også komme utenfra, for eksempel i form av EU-direktiver. 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.

1.2 Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget

Planlovutvalgets første delutredning, NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, ble lagt fram i januar 2001. I utredningen er bakgrunnen for oppnevningen av utvalget beskrevet slik:

«I St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk ble det varslet at det skulle opprettes et lovutvalg for å gjennomgå planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilstøtende lovverk med betydning for samfunnsplanlegging og arealdisponering. Stortingets energi- og miljøkomité sluttet seg i sine merknader i Innst. S. nr. 219 (1996-97) til forslaget. Planlovutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 23. oktober 1998. Mandatet for utvalget er basert på kapittel 8 i St.meld. nr. 29 (1996-97) og Innst. S. nr. 219 (1996-97).

Stortinget og regjeringen så på denne bakgrunn et behov for en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven med sikte på forbedringer basert på erfaringene som er gjort med loven siden den ble satt i verk i 1986, og for å ivareta nye behov i samfunnsplanlegging og arealforvaltning. Kjernen i utvalgets oppdrag har vært å utrede om loven kan forbedres som planleggingsredskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Siden 1986 har det også vært stor lovgivningsaktivitet på andre felt med betydning for planlovgivningen. Det er vedtatt en ny kommunelov, og det har vært foretatt betydelige endringer i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Det har også vært en utvikling i både lovgivning og politikk innenfor en rekke sektorer og samfunnsområder som henger sammen med planleggingen og arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven. Det er derfor nødvendig å oppdatere og videreutvikle lovgrunnlaget for planleggingen slik at det blir en best mulig innbyrdes sammenheng i de rettslige virkemidlene på feltet.

Plan- og bygningsloven er en lov for både sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Lovens regler om samfunnsplanlegging har ikke blitt et så sentralt virkemiddel som det var tiltenkt. Kommunenes bruk av lovens system er varierende, og det har vært et betydelig antall særlige planordninger på de forskjellige sektorer og samfunnsområder. Samlet sett har systemet ofte framstått som lite oversiktlig og krevende. En mer samlet planlegging i fylker og kommuner er blitt viktig for å klarlegge politiske mål og få dem gjennomført gjennom en mer samordnet innsats.

Tendensen de senere årene viser at det blir en stadig større konkurranse om arealene og at disse tas i bruk til nye formål. Dette gjelder både sjøarealer og

52

landarealer. Eksempler er økende behov for bolig- og næringsarealer og ny bruk av kystsonen, delvis i konkurranse med tradisjonell bruk. Videre ser vi økt hyttebygging og privatisering, både i strandsonen og i fjellområder, på bekostning av allmennhetens adgang til ferdsel og opphold, og vi ser sterke ønsker om å omdisponere store landbruksarealer til bygging eller til fritidspregete formål. De reelle arealkonfliktene øker, og den økte konkurransen om arealressursene tilsier behov for et bedre plansystem for på en ryddig og effektiv måte å avveie og beslutte hvordan de forskjellige interessene skal prioriteres og få gjennomslag i den faktiske arealbruken.

Utvalgets sammensetning har vært basert på fag- og interesserepresentasjon som avspeiler noen av de viktige interesser og spørsmål som knytter seg til utredningsoppgaven. Det har ikke vært departementsrepresentanter i utvalget. Departementenes interesser har blitt ivare tatt blant annet gjennom møter mellom departementene og utvalget og gjennom deres deltaking i en referansegruppe sammen med representant fra Sametinget, og gjennom direkte kontakt med utvalgets sekretariat.»

1.3 Utvalgets mandat i hovedtrekk

Mandatet tar utgangspunkt i at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer etter hensikten, og at lovens hovedstruktur og bærende prinsipper står fast. Spørsmålet er likevel om loven kan forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Det reises særlig spørsmål om lovverket er godt nok til å sikre bærekraftig utvikling, herunder vern av biologisk mangfold, bærekraftig byutvikling og effektiv og miljøvennlig bruk av energi, og om det legger godt til rette for sysselsetting, gode levekår og gode boliger i tilstrekkelig omfang.

Utvalget skal vurdere saksbehandlingen for planer, herunder krav til framdriften og til de forskjellige aktørenes deltaking, og til rullering og revisjon. Det er et mål å forenkle og effektivisere planleggingen, men uten at det går på bekostning av styringsgrad og rettssikkerhet.

Utvalget skal vurdere hvordan reglene om arealstyring virker, og særlig om arealbrukskategoriene og adgangen til å gi nærmere bestemmelser i forbindelse med kommuneplanens arealdel er hensiktsmessig ut fra forskjellige formål og oppgaver. Forholdet mellom kommuneplan og reguleringsplan skal vurderes.

Utvalget skal videreføre arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe en enkel lovstruktur, et forsvarlig og forutsigbart system for arealforvaltningen, og rask avklaring av enkeltsaker. Ulike modeller for forholdet mellom planlovgivningen og sektorlovgivningen skal utredes. Utvalget skal vurdere hvordan loven kan bidra til bedre regional samordning. Det samme gjelder ivaretagelse av mål og rammer fra riks- og fylkesnivå i den kommunale planleggingen, herunder innsigelsesordningen.

Utvalget er også bedt om å vurdere en lovteknisk forbedring av plan- og bygningsloven, og forholdet til annen lovgivning om saksbehandling. Mandatet knytter seg primært til planbestemmelsene, men også de deler av loven som gjelder byggesaker kan tas opp til vurdering

«i den utstrekning det har betydning for vurdering av planbestemmelsene, og en hensiktsmessig plangjennomføring i forhold til konkrete tiltak».

Gjennom et tillegg til mandatet er utvalget særskilt bedt om å utrede forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven, nærmere bestemt om konsesjoner etter sistnevnte lov kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven, og om Samlet plan for vassdrag bør gis status som rikspolitisk retningslinje. Det er ønske om at disse spørsmål behandles i første delutredning.

Utvalget skal utrede de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvensene av de forslag som fremmes.

Utvalgets mandat ble ikke endret som følge av regjeringsskiftet etter stortingsvalget i 2001.

Utvalgets mandat er sin helhet tatt inn som vedlegg 1.

1.4 Utvalget

Utvalget ble oppnevnt 23. oktober 1998. Utvalget har siden avleveringen av første delutredning blitt utvidet med ett medlem. Sammensettingen ved tidspunkt for avlevering av andre delutredning var følgende:

- Hans Chr. Bugge, Oslo, utvalgsleder, professor dr. juris ved Universitetet i Oslo
- Eirik Akerlie, Oslo, juridisk fagekspert, lagdommer i Borgarting lagmannsrett
- Lise Christoffersen, Drammen, foreslått av Kommunenes Sentralforbund, ordfører i Drammen kommune
- John Henrik Eira, Karasjok, foreslått av Norske Reindriftsamers Landsforbund, selvstendig næringsdrivende (oppnevnt 12. september 2001)
- Torfinn Evensen, Oslo, foreslått av Samarbeidsrådet for naturvernsaker, fagsjef i Den Norske Turistforening (oppnevnt 3. februar 1999)
- Gunn Karin Karlsen, Hvaler, foreslått av fiskerierorganisasjonene, saksbehandler i Hvaler kommune (oppnevnt 9. november 1999)
- Hadle Nevøy, Stavanger, foreslått av Norges Bondelag, avdelingssjef i Sola kommune
- Inger-Lise Saglie, Oslo, planfaglig ekspert, avdelingsdirektør i Oslo kommune
- Arne Slettebøe, Oslo, foreslått av Næringslivets Hovedorganisasjon, direktør i Byggenæringens Landsforening
- Marianne Svensli, Oslo, foreslått av Landsorganisasjonen i Norge, saksbehandler samme sted
- Margrethe Toven, Bærum, foreslått av Energibransjens Landsforening, advokat i Statkraft SF (oppnevnt 19. august 1999.)
- Audun Østerås, Steinkjer, foreslått av Kommunenes Sentralforbund, fylkesrådmann i Nord-Trøndelag fylkeskommune

I utvalgets funksjonstid har følgende medlemmer blitt løst fra sine verv:

- Siri Parmann, Bærum, foreslått av Samarbeidsrådet for naturvernsaker, fagleder i Norges Jeger- og Fiskerforbund (fratrådt 1. februar 1999)
- Inger Oline Røsvik, Trondheim, foreslått av fiskerierorganisasjonene, avdelingsleder i Norske fiskeoppdretteres forening (fratrådt 4. november 1999.)

Referansegruppen

Det ble opprettet en interdepartemental referansegruppe for arbeidet i utvalget. Også Sametinget var representert i denne gruppen. Ved tidspunkt for avgivelse av utredningen, besto referansegruppen av følgende medlemmer:

- Gro Dikkanen, Sametinget
- Anders Hauge, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Tove Andersen, Barne- og familiedepartementet
- Morten Gundersen, Fiskeridepartementet
- Kjell-Peder Midttun (Forsvarsbygg), Forsvarsdepartementet
- Siri Hole, Helsedepartementet
- Mette Stangerhaugen, Justisdepartementet
- Trond Ødegaard Christensen, Kommunal- og regionaldepartementet
- Egil Stabell Rasmussen, Kommunal- og regionaldepartementet
- Liv Grøtterød, Kulturdepartementet
- Kåre Selvik, Landbruksdepartementet
- Tom Hoel, Miljøverndepartementet
- Tone Molvær Berset, Nærings- og handelsdepartementet
- Einar Ruud, Nærings- og handelsdepartementet
- Trond Ulven Ingvaldsen, Olje- og energidepartementet
- Harald Solli, Olje- og energidepartementet

54

- Bente Elgar, Samferdselsdepartementet
- Catrine Bangum, Sosialdepartementet

1.5 Utvalgets første delutredning

I sin første delutredning, NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, drøftet utvalget en rekke prinsipielle spørsmål knyttet til planleggingen etter plan- og bygningsloven, og hvordan systemet bør utvikles. Særlig drøftet utvalget behovet for endringer ut fra følgende mål:

- sikring av vesentlige samfunnsinteresser og hensyn
- samordning
- relevant og fleksibel planlegging
- virkning og gjennomføring av planer
- gode planprosesser
- kvalitet og kompetanse

Videre gikk utvalget gjennom de forskjellige planformene og skisserte problemstillinger og mulige løsninger. Utvalget beskrev også en rekke viktige sektorer og samfunnsoppgaver og pekte på sammenhengen mellom disse og plansystemet i plan- og bygningsloven, og hvordan loven kan forbedres for i sterkere grad å vareta de respektive interessene. Her var også muligheten for samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning et tema. Utvalget fremmet også enkelte konkrete forslag til endringer som utvalget mente burde kunne foretas uavhengig av utvalgets endelige utredning.

I det følgende gjengis kortversjonen av sammendraget i NOU 2001:7.

Utvalget mente lovens brede *formål* bør opprettholdes, men foreslo en utbygging av lovens formålsbestemmelse (§2). Utvalget mente vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, men at det må arbeides videre med sikte på en gjennomgripende endring av *lovens struktur*.

For å sikre vesentlige samfunnsinteresser og hensyn, foreslo utvalget i denne omgang blant annet:

- at formålsparagrafen endres ved at viktige hensyn som bærekraftig utvikling, verdiskaping, gode levekår, vern av naturmiljøet og kulturverdier nevnes uttrykkelig.
- at det utarbeides en ny bestemmelse om dispensasjon fra vedtatte arealplaner og fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, som klargjør og avgrenser dispensasjonsadgangen.
- at lovens §17-2 om strandvern klargjøres.
- at det åpnes for at deler av arealdel av kommuneplan kan gis lengre bindingstid enn en kommunestyreperiode.
- at det utarbeides rikspolitiske retningslinjer om Samlet plan for vassdrag.

For å oppnå *bedre samordning* mellom nivåer og mellom sektorer, varslet utvalget at det i sin neste utredning vil gå detaljert gjennom forholdet mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende sektorlover med sikte på samordning, men varslet et hovedprinsipp om at planlegging etter plan- og bygningsloven bør være hovedregelen.

For å oppnå bedre samordning, foreslo utvalget:

- en ny og fylldigere bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer (RPR), som blant annet presiserer saksbehandlingen og virkningene for planer og enkeltsaker.
- at statlig plan eller beslutning av stor betydning for arealbruken i alminnelighet gis som rikspolitisk retningslinje.
- at det etableres bedre mekanismer sentralt og regionalt for samordning av statlige sektorinteresser i forbindelse med planleggingen.
- at det vurderes innført en formell meklerfunksjon på regionalt nivå for mekling mellom statlige myndigheter og mellom statlige myndigheter og kommuner i forbindelse med kommunal planlegging.

- klarere regler om bruk av innsigelse, herunder kriterier og frister for innsigelse.
- at den regionale planleggingen styrkes, blant annet ved at flere statlige virkemidler knyttes til en vedtatt plan. Hvis planprosessen kan bli mer reelt avklarende og forpliktende for staten, kan sentral godkjenning av fylkesplanen bortfalle.
- at fylkesplanen forbedres og styrkes som en plan for styring av arealspørsmål av regional betydning. *Flerparten* mener at deler av en fylkesplan (arealdelen) på nærmere vilkår kan gjøres rettslig bindende for både myndigheter og private.
- at kommunene trekkes langt mer aktivt og forpliktende inn i fylkesplanleggingen.
- at det utarbeides mer presise regler om interkommunalt plansamarbeid.
- at kommuneplanen utvikles som et felles planverktøy for kommunale virksomhetsområder.
- at det vurderes nærmere å gi særbestemmelsen om vegplanlegging i lovens § 9-4 anvending også på andre planer, for eksempel innen samferdsel, med sikte på at flere statlige fagmyndigheter finner det hensiktsmessig å benytte plansystemet i loven som planverktøy.

For å sikre *relevant og fleksibel planlegging*, foreslo utvalget:

- at kommuner og fylkeskommuner tidlig i hver valgperiode utarbeider en oversikt over plan- og endringsbehov, og fastlegger et program for planarbeidet. Arbeidet må være målrettet og ikke gjøres mer omfattende enn behovet tilsier.
- at arealdelen til kommuneplan gjøres mer fleksibel, med mulighet for nye arealkategorier og større muligheter for å gi bestemmelser og retningslinjer, blant annet i form av miljømål og funksjonskrav.
- at muligheten for en todeling av kommuneplanens arealdel, hvor et klarere skille mellom planen som overordnet og strategisk plan med hovedvekt på å trekke grenser mellom arealbruksformål og planen som direkte grunnlag for gjennomføring og byggesaksbehandling, utredes nærmere.
- at det gjøres endringer i arealkategorien «landbruks-, natur og friluftsområder» (LNF) i kommuneplanens arealdel. Utvalget drøfter flere alternativer og har særlig festet seg ved en løsning hvor LNF opprettholdes som en samlet kategori. Loven tilføyes nye hjemler til å gi bestemmelser som gir overordnede føringer for praktisering av de sektorlover som regulerer ulike virksomheter i LNF-områdene.
- at det åpnes mulighet til å gi utfyllende bestemmelser om planlegging i sjø og vassdrag i tilknytning til kommuneplanens arealdel.

For å oppnå en *bedre gjennomføring* av planer foreslo utvalget:

- at det søkes inngått gjensidig forpliktende avtaler mellom berørte myndigheter om tiltak og økonomisk medvirkning for å gjennomføre fylkesplaner og kommuneplaner.
- at det regionale utviklingsprogrammet (RUP) integreres i fylkesplanens handlingsprogram.
- at kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i kommuneplanens samfunnsdel knyttes sammen.
- 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.
- at område for omforming og fornying («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.

For å sikre *gode planprosesser*, herunder bedre beslutningsgrunnlag, rettssikkerhet og forenkling, foreslo utvalget:

- at loven inneholder mer presise regler for planprosessene på alle nivåer. Det bør som hovedregel utarbeides et planprogram i en tidlig fase, som et felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser.
- at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen etter loven klargjøres i loven.

- 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 fylkes-, kommune- og reguleringsplanlegging i nødvendig utstrekning skal omfatte utredning av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dermed kan planprosess og nåværende konsekvensutredning (KU) for bestemte tiltak i alminnelighet slås sammen.
- at rettsstillingen til grunneiere og andre rettighetshavere styrkes i kommuneplanen i spørsmål av stor betydning for rådigheten over eiendommen.
- at saksbehandlingen av innsendte («private») planer presiseres for blant annet å sikre større åpenhet i tidlig fase, og at det i alminnelighet holdes forhåndskonferanse ved innledningen til planprosessen. Lovens §29 og §30 slås sammen.
- at bebyggelsesplan sløyfes som planform og at reguleringsplan blir eneste detaljplan.
- at muligheten til å klage i byggesaker og reguleringssaker begrenses når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort.
- at det kan fastsettes visse tidsfrister for deler av saksbehandlingen som ledd i planprogrammet, og at det vurderes å innføre maksimalfrister i loven for visse ledd i planbehandlingen.

For å sikre nødvendig *kvalitet og kapasitet* i plansystemet foreslo utvalget:

- 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.
- en ny bestemmelse om data- og kartgrunnlag for planlegging, herunder om statens og kommunenes ansvar.

Utvalget var særlig bedt om å vurdere om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven. *Utvalgets flertall* gikk imot dette og mente vassdragsregulerings saker bør omfattes av begge lover, men at saksbehandlingen bør samordnes. Tre medlemmer mente konsesjonsbehandlingen bør avsluttes med vedtak av statlig plan etter plan- og bygningsloven i tillegg til konsesjonen etter vassdragsreguleringsloven. *Ett medlem* mente vassdragsreguleringsloven bør gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven.

1.6 Hovedlinjer i tilbakemeldingene i høringen

Miljøverndepartementet sendte NOU 2001:7 på høring i mars 2001 med frist til primo juli. I løpet av våren 2001 ble det også avholdt en serie regionale konferanser om utredningen med lokalpolitikere og fagfolk i kommunene, og representanter for fagmyndigheter m.v. Også på en rekke andre møter og konferanser ble utredningen drøftet.

Utredningen ble møtt med stor interesse og respons. Departementet mottok over 300 høringsuttalelser, fra så å si samtlige departementer, relevante direktorater, fylkesmenn og fylkeskommuner, og fra et stort antall kommuner, organisasjoner og institusjoner. Høringsuttalelsene inneholdt en rekke grundige og innsiktsfulle kommentarer til utvalgets forskjellige forslag, og de har vært et meget viktig grunnlag for utvalgets arbeid med sin endelige innstilling. Utvalgets sekretariat har gjennomgått alle uttalelser i detalj, og utarbeidet en samlet oversikt over synspunktene som knytter seg til de mer konkrete forslagene i utredningen. I tillegg inneholder høringsuttalelsene en rekke faglige bidrag til, og synspunkter på de temaer som behandles i utredningen. Både oversikten og samtlige høringsuttalelser er lagt ut på Internett på www.planlovutvalget.dep.no.

Det generelle inntrykket er at NOU 2001:7 ble godt mottatt av høringsinstansene, og at utredningen i hovedsak traff relevante problemstillinger og utfordringer. Høringsuttalelsene viser bred tilslutning til de fleste av utvalgets synspunkter og forslag, selv om det er variasjoner. Enkelte forslag er kontroversielle. I hovedsak har utvalget fått et godt grunnlag for arbeidet med sin endelige innstilling.

Høringsinstansene er i hovedsak enige i at vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov med den ramme dagens lov har, og at en revisjon blant annet må ta sikte på å forbedre lovens struktur og framstillingsform. Det er bred tilslutning til at bærekraftig utvikling tas inn i formålsparagrafen. En hovedvekt av høringsinstansene støtter en generell utforming av paragrafen.

57

Det er tilslutning til forslaget om ny og fylldigere bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer (RPR) og at statlig plan eller beslutning med stor betydning for arealbruk nasjonalt og regionalt i alminnelighet gis som RPR. Høringsinstansene er i hovedsak positive til at det utarbeides en ny bestemmelse om dispensasjon og at reglene om strandvernet klargjøres. Tanken om å kunne legge dispensasjonsmyndigheten til regionalt nivå møter motbør fra kommunene, men får ellers betydelig støtte.

Utvalget har fått svært positiv tilbakemelding på forslag om å etablere bedre mekanismer sentralt og regionalt for å få bedre klarlagt og avveid de mange forskjellige interessene og sektorene i planleggingen, og dermed få samordnet sektorene i forbindelse med planleggingen. Det er tilslutning til forslagene om styrking av oppstartfasen i planbehandlingen med sikte på dette, herunder forslaget om at det utarbeides planprogram. Forslag om å innføre en formell meklerfunksjon på regionalt nivå for mekling mellom statlige myndigheter og mellom statlige myndigheter og kommuner i forbindelse med planlegging, har i hovedsak fått tilslutning. Det er bred tilslutning til klarere regler om bruk av innsigelse og kriterier og frister for innsigelse.

Når det gjelder lovsamordning, er det klar overvekt av uttalelser, særlig fra kommunene, fylkene og andre regionale organer, som etterlyser en bedre og mer systematisk gjennomgang av sektorlovene med sikte på at disse tilpasses plan- og bygningslovens system. Også en del større utbyggere støtter dette. Imidlertid er det fra noen organer på sentralt og regionalt nivå enten forbehold, eller klart gitt uttrykk for at planlegging og saksbehandling etter sektorlovene må beholdes for den aktuelle virksomheten. Det gjelder eksempelvis myndigheter med ansvar for energi- og vassdrag, fiskeri og havbruk og natur- og bygningsvern. Også de aktuelle bransje- og interesseorganisasjonene støtter i stor utstrekning dette synet.

En klar overvekt av høringsinstansene er enige i at *den regionale planleggingen* må styrkes, men det er en viss skepsis fra kommunalt hold. Det er generelt god tilslutning til forslagene om å styrke kommunenes deltakelse i fylkesplanleggingen, og tanken om mer presise regler i loven om interkommunalt plansamarbeid. Tilbakemeldingen på forslaget om at arealdelen i fylkesplanen skal kunne gjøres bindende, er variert. Kommunene er i hovedsak negative, mens regionale myndigheter og interesseorganisasjoner hovedsakelig er positive.

Det er generelt tilslutning til at *kommuneplanen* utvikles som et felles planverktøy for kommunale virksomhetsområder. En rekke høringsinstanser påpeker at kommuneplanens langsiktige del («samfunnsdelen») må styrkes. Noen ønsker også at denne delen overføres til kommuneloven, slik at plan- og bygningsloven i hovedsak blir en areal- og ressursforvaltningslov. Det er positiv tilbakemelding på at kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i samfunnsdelen knyttes sammen.

Det er bred tilslutning til at *kommuneplanens arealdel* gjøres mer fleksibel, med mulighet for nye arealkategorier og større muligheter for å gi bestemmelser og retningslinjer. Forslaget om å utrede muligheten for todeling av kommuneplanens arealdel, med et klarere skille mellom planen som strategisk dokument og som gjennomføringsgrunnlag, har fått litt varierende men i hovedsak positiv tilbakemelding. Det samme gjelder forslaget om å sløyfe bebyggelsesplan som planform. Videre er det positiv tilbakemelding på å gjøre endringer i LNF-kategorien slik at det blir bedre muligheter for å avveie ulike interesser og hensyn. Utvalget skisserte her fire mulige alternativer, men festet seg særlig ved en løsning hvor LNF-kategorien opprettholdes som en samlet kategori, med bedre muligheter til å nyansere gjennom utfyllende bestemmelser. Uttalelsene fordeler seg på alle de fire alternativene, men det er overvekt av instanser som ønsker at LNF opprettholdes som samlet kategori. En del instanser er positive til å åpne for at kommuneplan kan gis lengre bindingstid enn en kommunestyreperiode, men enkelte er skeptiske til å binde opp de folkevalgte utover valgperioden.

Forslagene om å klargjøre planmyndighetens plikt til aktivt å legge til rette for offentlig medvirkning i planleggingen, å styrke grunneieres og andre rettighetshaveres rettsstilling, samt å innføre lovbestemte rammer for utbyggingsavtaler mellom planmyndigheter og private utbyggere, har i hovedsak fått tilslutning. Det samme gjelder forslag om å begrense adgangen til å klage på spørsmål i bygge- og reguleringsaker som det tidligere er klaget på og som er endelig avgjort. Videre har forslaget om å slå sammen planprosess og konsekvensutredning i hovedsak fått tilslutning. Forslagene om å innføre område for omforming og fornying som ny arealkategori og å utvikle jordskiftelignende ordninger i byer og tettsteder, har fått bred tilslutning. Det samme gjelder ny bestemmelse om data- og kartgrunnlag for planlegging.

Høringsinstansene er i hovedsak negative til tanken om kvalifikasjonskrav til planleggere, og mener at det hovedsakelig bør være et statlig ansvar å sørge for at kommunene har nødvendig planleggingskapasitet.

58

Noen kommentarer går ut på at det foreligger for få forenklings- og effektivitetsforslag i utredningen. Generelt gir utbyggere og grunneiere uttrykk for ønske om større fleksibilitet og forenkling, og at private skal få en tydeligere posisjon i planleggingen. En del interesseorganisasjoner ønsker å styrke loven for å vareta allmenne interesser og allmenn deltakelse.

Utvalgets forslag om å fastsette tidsfrister for deler av planbehandlingen fikk i hovedsak tilslutning. Det samme gjorde utvalgets forslag om ny bestemmelse om kartgrunnlag for blant annet å legge loven bedre til rette for bruk av elektroniske medier i kartfesting med videre. Miljøverndepartementet fremmet odelstingsproposisjon om tidsfrister i planleggingen og om kartgrunnlag 16. august 2002, jf. Ot.prp. nr. 113 (2001-2002). Stortinget vedtok forslaget i mars 2003 (Innst.O. nr. 67 (2002-2003)).

1.7 Arbeidet med utvalgets andre delutredning

Utvalgets mandat har vært omfattende. Oppgaven med å vurdere plan- og bygningslovens system med sektorovergripende planlegging og planleggingsredskaper på tre forvaltningsnivåer involverer en rekke fag- og politikkområder hvor behov, problemstillinger og praksis varierer. Det er også betydelige ulikheter i problemstillinger og muligheter for løsninger i landets mange kommuner, og i de forskjellige deler av landet. Utvalget har søkt å få et så bredt grunnlag som mulig for sitt arbeid. Flere av utvalgsmedlemmene har diskutert spørsmålene i egne referansegrupper.

Utvalget har siden avleveringen av første delutredning avviklet 22 møter over 49 møtedager. Det omfattende materialet fra høringen har vært viktig i arbeidet. I tillegg har utvalget i løpet av våren 2002 gjennomført møter med alle departementene, med unntak av Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, for å drøfte utvalgets skisse til nye lovbestemmelser og plantyper. Formålet har vært å få fram de respektive sektors bruk av plan- og bygningsloven, og å legge til rette for god kopling mellom planlegging og vedkommende sektors virkemidler slik at planene gjøres til et bedre redskap for å ivareta de forskjellige sektormyndighetenes mål og hensyn. Videre har utvalget engasjert flere forskningsmiljøer i arbeidet med å utrede spesielle spørsmål. Utvalget har også mottatt en rekke skriftlige innspill fra myndigheter og private, og informasjon og synspunkter gjennom deltaking på mange møter og konferanser, og gjennom bidrag fra eksterne forsknings- og utredningsmiljøer. Det vises til vedlegg 2 om dette.

Utredningsinstruksen av 18. februar 2000 pålegger departementene og deres underliggende etater å utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Utvalget ønsket å få en vurdering av aktuelle forslag underveis i arbeidet, med mulighet til å foreta endringer før endelige forslag ble lagt fram. Våren 2002 engasjerte utvalget i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) en faglig utredningsgruppe for vurdering av økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av utvalgets forslag. Gruppen ble ledet av Asplan Viak AS og besto ellers av forskere fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Byggforsk, ECON, og Institutt for landskapsplanlegging ved NLH, samt representanter for KS. Gruppens arbeid bygget på foreløpige forslag fra utvalget, slik de forelå våren 2002. Rapporten ble lagt fram i august 2002 og er blitt brukt av utvalget i den videre bearbeidningen av forslagene. Det vises til behandlingen av disse spørsmålene i kapittel 8.

I forbindelse med første delutredning fikk utvalget førstehåndsorienteringer om lovgivningen og utviklingen i de andre nordiske land. En oversikt over hovedtrekkene i de andre lands plansystem er vedlagt.

1.8 Nye stortingsmeldinger med videre av betydning for utvalget

Siden avleveringen av første delutredning er det kommet en del nye politiske signaler gjennom stortingsmeldinger og tilhørende stortingsinnstillinger. Blant de mest aktuelle er St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport* med tilhørende Innst. S. nr. 228 (2001-2002) *Innstilling fra samferdselskomiteen om bedre kollektivtransport*, St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv*, Innst. S. nr. 114 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om friluftsliv*, St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold*, Innst. S. nr. 206 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold*, St.meld. nr. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk og St.meld. nr. 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk med tilhørende Innst. S. nr. 240 (2001-2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og Tilleggsmelding til Norsk klimapolitikk*, St.prp. nr. 79 (2001-2002) *Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*, Innst. S. nr. 134 (2001-2002) *Innstilling*

fra energi- og miljøkomiteen om nasjonale laksefjorder og laksevassdrag, St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder med tilhørende Innst. nr. 246 (2001-2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bedre miljø i byer og tettsteder, samt St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå med tilhørende Innst. S. nr. 268 (2001-2001) Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå, St.meld. nr. 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge. St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og St.meld. nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding om samepolitikken, og Innst. S. nr. 110 (2002-2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samepolitikken.

Blant nyere offentlige utredninger som har vært viktige kan blant annet nevnes NOU 2002:2 *Fortid former framtid* og NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

Av tidligere stortingsmeldinger som også har vært viktige for utvalgets arbeid kan blant annet nevnes St.meld. nr. 15 (1999-2000) *Lønnsomme og konkurransedyktige reiselivsnæringer* og St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

1.9 Internasjonale rammer

Norge deltar i internasjonalt samarbeid på en rekke fagområder. Gjennom å underskrive internasjonale avtaler forplikter Norge seg til å gjennomføre regler i norsk lovverk. Innenfor det brede feltet som plan- og bygningsloven dekker, gjelder det en lang rekke internasjonale regler og anbefalinger. Disse har betydning både for hvordan systemet organiseres, og for hvordan forskjellige interesser og hensyn varetas i planleggingen. Noen internasjonale regler er så presise og bindende at de må følges opp direkte i lovteksten. Andre gir retningslinjer for mål og verdier som skal vektlegges, og som det må tas hensyn til i den konkrete planutformingen. I møter med Planlovutvalget har flere departementer pekt på viktige internasjonale konvensjoner og andre regelverk på sine områder. I et eget vedlegg er det gitt en oversikt over et utvalg av de viktigste internasjonale avtalene som legger rammer for norsk planlegging.

Et viktig grunnlag for utviklingen av det internasjonale regleverket på dette området, knytter seg til oppfølgingen av Brundtlandkommisjonens rapport om bærekraftig utvikling fra 1987. FN-konferansen om miljø og utvikling i 1992 (Rio-konferansen) trakk opp prinsipper for arbeidet med en bærekraftig utvikling både internasjonalt, nasjonalt og lokalt gjennom Rio-erklæringen og Agenda 21. For kommunal og regional planlegging er Lokal Agenda 21 særlig viktig. Mange av de mål og verdier LA21 trekker opp, er sentrale for utviklingen av plansystemet, og for den konkrete planleggingen i kommuner og fylker. Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 viderefører disse målene.

Blant de mange konvensjoner og avtaler på feltet, har avtaler med krav om *miljøkonsekvensutredninger* vært viktige for utformingen av plansystemet. Dagens regler om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven kap. VII-a implementerer EØS-reglene om dette, på basis av et EU-direktiv. Et nytt EU-direktiv setter krav om miljøkonsekvensutredninger også av visse planer og programmer. Dette gjør det nødvendig å inkludere en konsekvensutredning i planleggingsprosessen for planer av betydning for arealbruken som kan ha vesentlige miljøvirkninger. Norge må i disse spørsmålene også følge reglene i *FN-konvensjonen om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger* («Espoo-konvensjonen»).

Av betydning for planprosessen, og særlig medvirkningen, er også *FN-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon*, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen). Konvensjonen omfatter både tilgang til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet.

Andre viktige avtaler på miljøområdet, som har stor betydning for hvordan miljøhensyn skal varetas i planleggingen, er særlig *FNs rammekonvensjon om klimaendringer* (Klimakonvensjonen), med Kyotoprotokollen som forplikter Norge til en betydelig reduksjon av utslipp av klimagasser i forhold til dagens nivå, jf. forannevnte stortingsmeldinger om klimapolitikken, som har direkte betydning for planleggingen på viktige områder som energi, samferdsel og utbyggingsmønstre. *FNs Konvensjon om biologisk mangfold*, pålegger landene blant annet å sørge for at hensynet til bevaring av biologisk mangfold blir integrert i relevante sektorplaner og nasjonale beslutningsprosesser. Partene skal kreve miljøkonsekvensanalyser av prosjekter som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold og det skal tas behørig hensyn til slike virkninger. Implementeringen av konvensjonens bestemmelser blir vurdert i Biomangfoldlovutvalget, som skal legge fram sine forslag innen 1. oktober 2003.

60

Når det gjelder *det marine miljø*, har Norge en rekke forpliktelser både innenfor fiskerisektoren og når det gjelder begrensning av forurensning. De viktigste når det gjelder forurensninger, er de generelle reglene om dette i FNs havrettskonvensjon, og de mer presise bestemmelser om utslipp av miljøskadelige stoffer i Konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR), som blant annet krever begrensninger i utslipp av kommunalt avløpsvann til sjøen.

EUs rammedirektiv for vann, vedtatt i 2000, gjelder for vassdrag, grunnvann og kystnære sjøområder. Det stiller krav om at vannforekomster skal ha en god tilstand innen 2015, og at det etableres en helhetlig og koordinert forvaltning, basert på nedbørfelt, som ivaretar alle hensyn knyttet til vann. Også dette skal gjennomføres av Norge, og får stor betydning for planlegging, oppgaveløsning og organisering på dette felt.

Den europeiske landskapskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 2001. Konvensjonens hovedintensjon er å fremme ivaretagelse av landskap gjennom 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; Vegaøyan 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.

61

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 ivarettet 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 tilrådingar 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 tilrette for verdiskaping og næringsutvikling, og vareta 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,

62)

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 klarere 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, kystsoneplanlegging, 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 jordskifteliknende 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, hensynssoner 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-

64

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 *hensynssoner* 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 parallelt 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 meklings.

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 innholds krav 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 inntre 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. Kapitlet 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:

bb

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 nabokommunen, 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 kapittelet 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

67

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
- Samfunnsikkerhet
- 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 vareta ulike hensyn i arealplaner etter loven, herunder at det i større grad kan stilles miljøkrav og funksjonskrav i planer, og gis bestemmelser for å vareta 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 reguleringssaker begrenses når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort.
- at i tråd med kommunelovens prinsipper sløyfes 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 sektorovergrepene 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 fylldigere 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 klargjøres 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

70

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, kystsoneplanlegging, 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 *målrettet 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 plansamarbeid 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 kommunedelplan, 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 plansystemet.
- at hovedstrukturen i arealformål og hensynssoner 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.

71

- 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 formålparagraf (§ 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 planprogrammet, 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 gjennomføringsevne. 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.

72

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 regional 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 utbyggerne* 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 eksempler. 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 intensjoner 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.