

N I F
Jordskifte kandidatforeningen

HØRINGSUTTALELSE – NOU 2003:14
(Høringsfrist 1. desember 2003)

Oslø, 2003-11-19

Hanne Finstad
Ivar Finsveen
Torbjørn Hjørtaker
August E. Rønnes
Tord Thorshov

Jordskifte kandidatforeningen-NIF har tidligere avgitt uttalelser til Planlovutvalgets utredninger. Først til NOU 2001:7 (Første delutredning) og dernest til den forserte høringsrunden på forslag til klage- og innsigelsesadgang, samt konsekvensutredning frem satt i foreliggende NOU 2003:14. De tidligere kom m enterte forslagene i sistnevnte NOU , m ed høringsfrist 1. september 2003 , utgjør en vesentlig del av de foreslåtte reform ene som nå er til høring. Våre kom m entarer i denne sluttom gangen bør derfor sees i sam m enheng m ed vår tidligere uttalelse til lovforslaget.

Siden vesentlige innspill til reform er er kom m entert tidligere, finner vi det her riktig å frem sette m er prinsipielle kom m entarer til utvalgets arbeid. Det gjelder både i forhold til mandat og utvalgets valg av frem gangsm åter samt redskaper for så vel sam funnsstyring i stort som for regulering av utviklingen i våre fysiske om givelser. Vår generelle kom m entar på dette punktet er at utvalget har fra sin tidligste fase tilkjennegitt høye ambisjoner for sitt arbeid, som siden har vist seg å bli om fattende om ikke nødvendigvis grundig. Forslagene er betydelig m er nedtonet. I noen grad følger de heller ikke opp signaliserte ønsker fra Første delutredning om å kom m e frem til konstruktive løsninger.

Prinsipielle betraktninger

Mandat- regelverket for gjennom føring

Utvalgets mandat er avgrenset til plandelen av gjeldende plan- og bygningslov. Det innebærer at bygningsdelen av loven og de kapitler som om fatter regler for bruk av virkem idler ved gjennom føring har falt utenfor utvalgets virkeom råde. Senere innspill har likevel ført til at det er foreslått regler for bruk av utbyggingsavtaler.

Utvalget har flere steder i sine utredninger referert til pågående endringer i norsk lokal planlegging hvor ikke-komm unale utbyggere spiller en stadig viktigere rolle. I særlig grad gjelder dette i gjennom føringen. Komm unene har i økende grad har blitt avhengig av at utbyggere påtar seg gjennom føringsoppgaver. Utbygging av infrastruktur og andre typer fellesinnretninger er en sentral del av dette bildet. Denne gjennom føringen foregår m ed virkem idler fra flere sam funnsom råder, hvor de som tilligger plansystem et finansielt så vel som funksjonelt m å sees i sam m enheng m ed utenforliggende virkem idler. Dagens plan- og byggesakslovgivning er ikke rustet til å m øte denne utviklingen. Det er derfor stort behov for å m odernisere regelverket siden aktørene i byggen arkedet nå spiller enn viktigere rolle enn tidligere både når det gjelder utbygging av boliger og næringsarealer, og utbygging av fellesinnretninger for sam funnet.

Etter det vi kjenner til er Bygningslovutvalget gitt mandat til å modernisere reglene om gjennom føring. Det m å her legges til at valg av plantyper, reguleringsm etoder og prosedyrekrav vil være m ed å påvirke vilkårene for gjennom føring, og tilsvarende bruk av det regelverket som gjelder gjennom føringen m er spesifikt, slik som ekspropriasjon/innløsning, refusjon, utbyggingsavtaler, etc. M er enn noen gang i nyere tid er det således grunn til å se regelverket på disse to saksom rådene i sam m enheng. V i vil her påpeke det sterkt uheldige i at to forskjellige departem enter har overlatt disse spørsm ålene til to separاتفungerende utvalg m ed forskjellige funksjonsperioder. Det er behov for en betydelig sterkere sam ordning av lovgivningen.

Styringsambisjoner og sam ordning i planleggingen

Utvalget understreker ønsker en mest mulig helhetlig planlegging hvor en koordinert fysisk planlegging på sine respektive adm inistrative nivåer foregår integrert m ed den respektive offentlige aktivitetsplanleggingen. Det er også foreslått form ålbestem m else for lovgivningen hvor behovet for en bredt anlagt sam funnsplanlegging blir frem hevet. For å kunne iverksette denne står m an som utvalget konstaterer overfor store sam ordningsproblem er; m ellom planmyndigheten, et stort antall sektorer og over m inim um 3 politisk-adm inistrative nivåer. Hovedtyngden av sam ordningen vil im idlertid m åtte

foregå på lokalt nivå, i kommunene, i og med at den vesentligste del av den fysiske planleggingen utføres på dette nivået, samt tidlig som kommunene er de store iverksettere av den statlige politikken innenfor sektorene utdanning, sosial, kultur og tildels helse.

Vi tar ikke her stilling til utvalgets forsøk på å gi loven en oppdatert form i § 1-1. Men vi tillater oss likevel å påpeke at i en tid hvor rettsliberalisme kombinert med markedsføring ser ut til å stå stadig sterkere, nasjonalt som internasjonalt, så virker utvalgets terminologi så vel som begrunnelser på dette punktet noe passé. Når det gjelder forholdet mellom ønsket om en bredest mulig planlegging og behovet for samordning er det imidlertid en sammenheng: Jo bredere anlagt en tverrsektoriell og nivåoverskridende planlegging er, desto større blir behovet for samordning.

Vi støtter utvalgets forsøk på å finne frem til mekanismer som kan gi bedre samordning uansett nivå. Likevel vil vi understreke at en vesentlig del av et antatt samordningsbehov nettopp blir generert ut fra utvalgets egne ambisjoner om en mest mulig helhetlig planlegging. Det kritiske ved den linjen man her har lagt seg på, er at en så stor del av samordningsoppgavene vil måtte falle på kommunene. Samordning krever tid, andre ressurser og kvalifisert personell. I tillegg til utvidelse av en del andre planaktiviteter som forslaget pålegger kommunene, er det grunn til å tro at kommunene er dårlig rustet til å følge opp utvalgets samlede forslag. Vi kan ikke se at utvalget på tilfredsstillende måte reflekterer denne utfordringen i sine utredninger.

Frems gangsmåte i regulering av fysisk utvikling

Utvalget viderefører gjeldende regelverksstrategi for styring av fysisk utvikling gjennom obligatoriske plantyper, valg av andre lovfestede plantyper som er hensiktsmessige i vedkommende situasjon, arealbruksoner og bruk av juridiske bindinger. I tillegg foreslås det innført et entydig planhierarki for regionalt og kommunalt nivå som innebærer at regionplan er bestemmende for planer på lavere nivåer. På nærmere vilkår åpnes det i denne sammenheng for bruk av innsigelser i tilfeller planer/planstrategier fremmes i strid med loven, vedtatte planer, statlig retningslinje eller planbestemmelse. På alle nivåer åpnes det for bruk av juridisk bindende reguleringer, dvs. reguleringer som er bindende for befolkningen og virksomheten i planområdet.

Kravet om at planer bør være juridisk bindende medfører omfattende planleggingsarbeid, langt mer enn planer uten denne form for rettsvirkninger. Tilgjengelig kan det gi – hvis det fungerer bra – større forutberegnlighet for behandlingen av byggesaken, og kan som sådan gi en besparelse i arbeidet med denne. For å sikre at denne typen bindinger blir overholdt gir systemet i tillegg adgang til bruk av innsigelser. Man har altså valgt å bruke to typer instrumenter med til dels overlappende rettsvirkninger for å sikre ønsket styring med utviklingen.

Kapasiteten til å utføre løpende planoppgaver vil bli avgjørende for hvordan lovendringene blir mottatt fra planleggende myndigheters side. Vi finner det her sterkt ønskelig med en tydeligere begrunnelse fra utvalgets side av behovet for å bruke juridisk bindende reguleringer i planer på samme nivåer, kombinert med bruk av innsigelser. Det må her understrekes at en slik klargjøring ikke trenger å lede til at man går bort fra prinsippet om juridisk binding i overordnede planer. Og på detaljert nivå vil slike bindinger, iallfall innenfor vårt plansystem, være nødvendige også i fremtiden. Mer nærliggende kan det være å tenke seg en reduksjon i antallet plantyper, eventuelt foreskrive mer presise anvendelsesområder og utforme krav til bindende reguleringer deretter, jf. nedenfor.

Struktur og sammenheng i forslaget

Utvalget har lagt ned et betydelig arbeid på å gi loven en mer lettfattelig og tidssriktig fremstilling. Vi tror likevel at sammenhengen og koordineringen mellom de enkelte lovstedene kan forbedres. Det gjelder særlig prosessuelt og i forbindelse med forslag til nye sakstyper som vil måtte underlegges en eller annen form for offentlig behandling. Vi mener her at man ville ha stått seg på i større grad å benytte det ordinære løpet for planbehandling som modell. Dermed har man fått større

m uligheter til å kombinere behandlingen av f.eks. planprogrammer og utbyggingsavtaler med planbehandlingen og følgelig kunne spare tid og andre ressurser i planarbeidet, jf. nedenfor.

De viktigste forslagene

Planlegging på overkommunalt nivå

Utvalget fremmer forslag om fylkesplanlegging og arealplanlegging på fylkesnivå. Planleggingen på dette nivået er ment å være bindende for innholdet i planer på lavere nivåer. Fylkesdelplaner for arealbruk kan dessuten gjøres "juridisk bindende" dvs. være selvstendig hjemmelsgrunnlag for vedtak angående byggerett, jf. nedenfor. I tillegg foreslås det et omfattende regelverk for prosedyrene i fylkesplanleggingen og interkommunalt plansamarbeid, samt iverksettingen av dette samarbeid.

Kommunestrukturen vil i uoverskuelig fremtid medføre behov for romlig planlegging på mellomnivået mellom kommuner og staten sentralt. I tråd med øvrig planlegging på folkevalgte nivåer er det vanskelig å se for seg en regional planlegging som ikke initieres av og ellers er underlagt folkevalgte organer. Vi støtter derfor forslaget om innføring av planer på overkommunalt nivå som er forpliktende for den kommunale planleggingen.

Derimot ser vi liten hensikt innenfor foreslått system å gi adgang til å gjøre arealdelen "juridisk bindende". Under de fleste omstendigheter vil slike overkommunale planer dekke områder som er vesentlig større i utstrekning enn en gjennomsnittskommune. De konflikter og det merarbeid utarbeiding og behandling av juridisk bindende planer på dette nivået medfører, vil i seg selv kunne medføre at man på fylkesnivå vegrer seg mot å iverksette slik planlegging. Bindingskraften i forhold til underordnede planer er jo i alle tilfelle ivare tatt gjennom retten til innsigelse. Skulle statlig planmyndighet i spesielle situasjoner ønske rettslige bindinger for et område, kan disse iverksettes direkte gjennom rikspolitiske bestemmelser, eventuelt statlig reguleringsplan. Dette vil skape ryddigere myndighets- og forvaltningsforhold mellom stat og fylke i plansaker.

Når det gjelder foreslåtte prosedyrereglene og regler for interkommunalt plansamarbeid, er disse både omfattende, kompliserte og følgelig byråkratidrivende. I seg selv vil det virke demotiverende på igangsetting, samt tidlig som det svekker utsiktene til et forutberegnlig resultat av slik planlegging. Vi mener at det vil være en styrke for all planlegging på overkommunalt nivå om den knyttes direkte til den fylkeskommunale myndigheten. I praksis vil det da si at behovet for gjensidig forpliktende planer for to eller flere kommuner kan inntre gjennom fylkesdelplaner. I seg selv behøver/bør ikke dette ekskludere kommunene som aktører i planarbeidet. Også med dette utgangspunktet bør kommunene kunne etablere et fruktbart samarbeid seg imellom. Men det fordrer at man i denne form for fylkesplanlegging kan instituerer en tydelig samarbeidsrett for kommunene vis å vis fylkeskommunen.

I og med at utvalget signaliserer to former for overkommunal planlegging på mellomnivået, kan det virke som om man her legger frem to forskjellige politisk-administrative løsninger for den overkommunale planleggingen. Det vil da være opp til regjeringen å bestemme seg for valg mellom disse to, avhengig av om man ønsker et samarbeid mellom nivåer, altså fylkeskommunen som planmyndighet, eller ikke. Vi mener her at utvalget burde ha fremmet et foreliggende forslag som to ulike alternativer, og tydeligere belyst konsekvensene av å velge det ene eller det andre.

Plan typene på lokalt nivå

Utvalget foreslår at eksisterende benevelser for kommunedelplan og reguleringsplan erstattes av henholdsvis områdeplan og detaljplan. Forslaget til områdeplan er på vesentlige punkter forskjellig fra kommunedelplan. Bebyggelsesplan utgår, men under forutsetning av at detaljplanen innholdsmessig vil kunne dekke funksjonene til både eksisterende reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Kommuneplanens arealdel beholdes i hovedtrekkene som i dag, likevel med muligheter for lengre funksjonstid. Samtlige planer er juridisk bindende.

I sitt forslag viderefører utvalget noe av svakhetene ved dagens plansystem i og med at det likestiller mulighetene til å oppnå byggerett gjennom fire forskjellige behandlingsløp i forhold til samtlige tre plantyper: A realdelen, om rådeplan, arealdel-om rådeplan-detaljplan og arealdel-detaljplan, jf. s. 99. En slik likestilling skaper et uoversiktlig og lite brukervennlig reguleringssystem m.h.t. til å oppnå planmyndighetens godkjenning for iverksetting av tiltak. Dessuten må det antas at det forvaltningsmessig blir unødig ressurskrevende. Plantypene, og særlig arealdelen og om rådeplan, er videre overraskende like i utforming av reguleringsformålene. Faren for overlapping er følgelig til stede, samt tid som man mister noe av mulighetene til å fokusere på spesielle tiltak.

I den videre bearbeiding av lovforslaget bør det tydelig gis til kjenne at byggerett oppnås primært gjennom godkjenning av detaljplan. Gjennom praksis er også dette hovedregelen i dag. Tilståelse av byggerett direkte gjennom arealdelen kan i denne sammenheng bare representere unntak for bestemte deler av kommunen og en "sikkerhetsventil" m.h.t. lite påregnelige typer av tiltak. I utgangspunktet skulle det altså være mulig å dekke det aller vesentligste av kommunenes planbehov med bare to av plantypene og med to behandlingsløp. Mulighetene for dette burde være til stede, spesielt om man tillater mer variert bruk av reguleringsmetoder i overordnet plan slik at man lettere kan imøtekomme stedlige behov. I og med at det er åpnet for lengre funksjonstid for arealdelen vil den også kunne erstatte noe av en antatt hensikt med om rådeplanen, nemlig langsiktig funksjonstid.

I praksis vil det imidlertid kunne oppstå spesielle behov for planlegging som vanskelig eller bare på svært tungvint måte kan dekkes gjennom arealdelen eller detaljplanen. Ønske om utløsning av bytransformasjon som involverer flere eiendommer kan antas å representere et slikt behov. Denne type spesielle formål med planleggingen må imidlertid legges til grunn for utformingen av en eventuell plantype. Vi kan ikke se at dette er gjort på noen tilstrekkelig grundig måte for om rådeplanens vedkommende. Til det er den for lik en blanding av forslaget til arealdel, eksisterende kommunedelplan og detaljplan. Til man har kommet frem til hvilke formål en tredje plantype bør rettes mot, bør derfor forslaget til om rådeplan utgå i sin nåværende form.

Metoder for regulering

De metoder som blir foreslått for regulering viderefører vår tradisjon på dette området og burde ikke lede til vesentlige utfordringer. Når det gjelder forslaget til bruk av "hensynssoner" i arealdelen og om rådeplan tar vi likevel et forbehold. Utvalget ønsker her å understreke at i noen delområder innenfor en plan er det viktig at bestemte hensyn blir ivaretatt. Vi tror den måten som er valgt med juridisk arealbinding er unødig krevende i denne sammenheng i og med at det i praksis ofte vil være mange hensyn som bør ivaretas, at de dels er overlappende og dels i konflikt. Et alternativ til denne fremgangsmåten kan være å innføre bruk av bindende miljøstandarder i områder hvor man ellers ikke vil gå veien om full regulering, som i LRNF-områder. Hvilke, eventuelt hvilke deler av slike standarder som skal legges til grunn for bindingene kan det være opp til et samarbeid mellom lokal planmyndighet og sektormyndighet som forvalter(-e) av vedkommende standard(-er) å avgjøre.

Forslaget om å innføre arealformål "omforming og fornyelse" støttes. Det gir større muligheter for den overordnede planleggingen å signalisere prioriteringer for bytransformasjon, og dermed videre muligheter for oppfølging overfor eksisterende rettighetshavere og brukere i denne typen områder. Hvis planmyndighetene skal kunne spille en aktiv rolle i slik omforming er det imidlertid nødvendig med hensiktsmessige virkemidler for gjennomføring. Foreløpig er ikke lovgivningsarbeidet ført tilstrekkelig langt i denne retning.

Prosedyrekrav: planstrategier, planbeskrivelser og planprogrammer

Utvalget foreslår utarbeiding av planstrategier for planleggingen på regionalt og lokalt nivå. Vi mener dette er et godt forslag i og med vil styrke informasjonen omkring eksisterende og kommende planlegging i fylker og kommuner. Dessuten kan det med fornuftig avgrensning av planstrategien bidra til vesentlige forenklinger i utarbeidingen av fylkesplaner og av arealdelen til kommuneplan. Vi stiller oss også positive til forslaget om planbeskrivelser.

Vi har tidligere avgitt uttalelse om forslaget til bruk av planprogrammer i forbindelse med høringen på KU-bestemmelserne med frist 1. september 2003. Også i denne høringen er vi sterkt negative til bruk av planprogrammer som forutsetter separat høring i forkant av planleggingen og hvor høringen tillegges rettsvirkninger for den videre behandling. Det bør her være mulig å kombinere høringen på det programmet som ligger til grunn for planleggingen i forbindelse med annonseringen og den ordinære høringen på planen. Fremdeles er det adgang til å la høringsresultatet påvirke den videre behandling på ordinær måte.

Utbyggingsavtaler

Forslaget om å hjemle bruken av utbyggingsavtaler i loven støttes. Vi mener også det er riktig å foreta en positiv avgrensning av planmyndighetens rett til å sette vilkår for utbyggingen overfor utbygger gjennom en slik avtale. I og med at det er reguleringsmyndigheten som vanligvis legges til grunn for inngåelse av avtalen, bør ikke planmyndigheten stilles friere i sin vilkårssetting ved bruk av avtaler enn ved utforming av reguleringene for øvrig.

Når det gjelder saksbehandlingsregler, mener vi at man i større grad bør benytte de ordinære fremgangsmåtene i reglene for behandlingen av planer istedenfor å instituere en særbehandling som i forslaget § 18-4. Bruken av utbyggingsavtaler kan således inngå i kommunens planbeskrivelse for hvordan den vil sikre god gjennomføring av prosjekter. Spesiell varsling og kunngjøring burde derfor være unødvendig i og med at det institueres medvirkning på forslaget til de planløsninger som ligger til grunn for en avtaleinngåelse. Høringen kan i så fall legges inn parallelt med høringen på planen.

Integrering av sektorlovgivning for planlegging

Forslaget om å integrere en større del av sektorlovgivningen for romlig planlegging i plan- og bygningsloven er konfliktfylt, vanskelig og så langt søken er utredet av utvalget til nå, er spørsmålet hva som funnet vinner/taper med en slik samordning særdeles vanskelig å forutsi. Vi har da også i høringen til 1. september stilt oss med eget negativt til forslaget slik det nå foreligger. Dette fastholdes i denne uttalelsen med følgende tillegg:

En samordning mot planleggingen spesielt etter vassdragslovgivningen, men også etter en del andre særlover forutsetter at man har etablert et fungerende planleggingsapparat på regionalt nivå. Før dette er på plass har det etter vår mening liten hensikt å føre utredninger for dette forslaget videre.

Sektorene har tradisjonelt ikke bare vært planmyndighet innenfor sin sektor. De har også vært og er fremdeles gjennom føringsorganer. De saksområdene noen av disse sektorene har ansvaret for, må dessuten kunne sies å være særdeles viktige for samfunnet. En eventuell underordning i forhold til plan- og bygningslovens regelverk for planlegging i denne sammenheng bør kunne godtgjøre at ikke gjennom førings- og forvaltningsansvaret til disse sektorene blir skadelidende. Vi kan heller ikke på dette punktet se at utvalget har utredet forslaget på noen fullgod måte.