

Miljøverndepartementet
1. juli 2009

LOVKOMMENTAR

til plandelen av ny plan- og bygningslov

INNHold:

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Kapittel 1. Fellesbestemmelser

- § 1-1. Lovens formål
- § 1-2. Lovens virkeområde
- § 1-3. Tiltak som er unntatt fra loven
- § 1-4. Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene
- § 1-5. Virkninger av planer
- § 1-6. Tiltak
- § 1-7. Felles behandling av plan- og byggesak
- § 1-8. Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag
- § 1-9. Forholdet til forvaltningsloven og klage

Kapittel 2. Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.

- § 2-1. Kart og stedfestet informasjon
- § 2-2. Kommunalt planregister

I. Innledende bestemmelser

Kapittel 3. Oppgaver og myndighet i planleggingen

- § 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven
- § 3-2. Ansvar og bistand i planleggingen
- § 3-3. Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet
- § 3-4. Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet
- § 3-5. Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet
- § 3-6. Felles planleggingsoppgaver
- § 3-7. Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet

Kapittel 4. Generelle utredningskrav

- § 4-1. Planprogram
- § 4-2. Planbeskrivelse og konsekvensutredning
- § 4-3. Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Kapittel 5. Medvirkning i planleggingen

- § 5-1. Medvirkning
- § 5-2. Høring og offentlig ettersyn
- § 5-3. Regionalt planforum
- § 5-4. Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag
- § 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse
- § 5-6. Mekling og avgjørelse av departementet

II. Nasjonale planoppgaver

Kapittel 6. Statlige planretningslinjer og planvedtak

- § 6-1. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging
- § 6-2. Statlige planretningslinjer

- § 6-3. Statlige planbestemmelser
- § 6-4. Statlig arealplan

III. Regional planlegging

Kapittel 7. Regional planstrategi

- § 7-1. Regional planstrategi
- § 7-2. Behandling og virkning av regional planstrategi

Kapittel 8. Regional plan og planbestemmelse

- § 8-1. Regional plan
- § 8-2. Virkning av regional plan
- § 8-3. Utarbeiding av regional plan
- § 8-4. Vedtak av regional plan
- § 8-5. Regional planbestemmelse

Kapittel 9. Interkommunalt plansamarbeid

- § 9-1. Interkommunalt plansamarbeid
- § 9-2. Organisering
- § 9-3. Planprosess og planinnhold
- § 9-4. Overføring til regional plan
- § 9-5. Uenighet
- § 9-6. Gjennomføring og endring
- § 9-7. Plansamarbeid mellom regioner og kommuner

IV. Kommunal planlegging

Kapittel 10. Kommunal planstrategi

- § 10-1. Kommunal planstrategi

Kapittel 11. Kommuneplan

- § 11-1. Kommuneplan
- § 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel
- § 11-3. Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel
- § 11-4. Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel
- § 11-5. Kommuneplanens arealdel
- § 11-6. Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel
- § 11-7. Arealformål i kommuneplanens arealdel
- § 11-8. Hensynssoner
- § 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel
- § 11-10. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4
- § 11-11. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6
- § 11-12. Oppstart av arbeid med kommuneplan
- § 11-13. Utarbeiding av planprogram
- § 11-14. Høring av planforslag
- § 11-15. Vedtak av kommuneplan
- § 11-16. Innsigelse og vedtak av departementet
- § 11-17. Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel
- § 11-18. Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

Kapittel 12. Reguleringsplan

- § 12-1. Reguleringsplan
- § 12-2. Områderegulering
- § 12-3. Detaljregulering
- § 12-4. Rettsvirkning av reguleringsplan
- § 12-5. Arealformål i reguleringsplan
- § 12-6. Hensynssoner i reguleringsplan
- § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan
- § 12-8. Oppstart av reguleringsplanarbeid
- § 12-9. Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger
- § 12-10. Behandling av reguleringsplanforslag
- § 12-11. Behandling av private reguleringsplanforslag
- § 12-12. Vedtak av reguleringsplan
- § 12-13. Innsigelse og vedtak av departementet
- § 12-14. Endring og oppheving av reguleringsplan
- § 12-15. Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad

Kapittel 13. Midlertidig forbud mot tiltak

- § 13-1. Midlertidig forbud mot tiltak
- § 13-2. Varighet og frist
- § 13-3. Fristforlengelse
- § 13-4. Statlig bygge- og deleforbud

Kapittel 15. Innløsning og erstatning

- § 15-1. Grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel
- § 15-2. Grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan
- § 15-3. Erstatning for tap ved reguleringsplan

Kapittel 19. Dispensasjon

- § 19-1. Søknad om dispensasjon
- § 19-2. Dispensasjonsvedtaket
- § 19-3. Midlertidig dispensasjon
- § 19-4. Dispensasjonsmyndigheten

Kapittel 34. Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

- § 34-1. Ikrafttreden - plandelen
- § 34-2. Overgangsbestemmelser til plandelen

Kapittel 1 Fellesbestemmelser

Første kapittel inneholder ni paragrafer. Det er bestemmelser av forskjellig karakter som er samlet først i loven fordi de gjelder både for plandelen og byggesaksdelen..

§ 1–1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Lovens formål

§ 1-1 sier noe om de overordnede hensyn som skal ivaretas, og hva virksomheten etter loven går ut på. Bestemmelsen kan ha betydning både for tolkningen av de enkelte bestemmelser i loven og for det skjønne forvaltningen utøver i medhold av loven.

For å unngå at bestemmelsen blir for lang regnes ikke opp alle hensyn, forhold og interesser som inngår i samfunnsplanleggingen. En del viktige oppgaver og hensyn i planlegging etter loven framgår av § 3–1 og det vises til omtalen av denne. Det følger av flere bestemmelser utover i loven at også en rekke andre forhold inkluderes. Formålsbestemmelsen klargjør at loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling. På mange områder er det imidlertid spesiallover som virker sammen med plan- og bygningsloven.

Loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for både individet, samfunnet som helhet og framtidige generasjoner. Med uttrykket siktes det til definisjonen i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987:

En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.

”Bærekraftig utvikling” omfatter fremme av f.eks. verdiskapning, næringsvirksomhet og sysselsetting, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstkår. Det vises til § 3–1 om hensyn og oppgaver i planleggingen for nærmere konkretisering og utdyping i forhold til planer. Med «samfunn» forstår vi de mennesker og den virksomhet som finnes innenfor et område.

Begrepet ”Bærekraftig utvikling” handler om balansen mellom økonomisk og sosial utvikling og ivaretagelse av miljøhensyn. En bærekraftig utvikling kan oppnås gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene. I tillegg til bruk av plan- og bygningsloven, forutsetter det at alle sektorer legger til grunn en bevisst bruk av eget lovverk og andre virkemidler, for å bidra til å opprettholde økosystemer og leveområder for viktige arter i Norge. Alle samfunnssektorer og aktører har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for virksomheten, og til å bidra til at utviklingen går i en mer bærekraftig retning.

Planlegging skal være sektorovergripende og et felles redskap for offentlige myndigheter og organ. Videre skal planer samordne ved at de er et felles gjennomføringsgrunnlag som både myndigheter og private skal legge til grunn og følge.

Bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging; Bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i sammenheng med en bredere samfunnsplanlegging hvor også f.eks. økonomiske, sosiale og kulturelle forhold omfattes. Selv om det ikke sies direkte, omfatter ressurser langt mer enn rene arealressurser, f.eks. også luft, vann, mineraler, biologisk produksjon og energi.

Ved å videreføre formuleringen «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» fra dagens formålsbestemmelse, synliggjøres samtidig planbestemmelsenes karakter av rammebestemmelser for arealbruk, anleggs- og utbyggingsvirksomhet.

Det er nær sammenheng mellom plan og byggesak. Byggesaksreglens funksjon er blant annet å være et virkemiddel for å sikre gjennomføringen av vedtatte planer. Det er et viktig formål med lovens plansystem å legge til rette for verdiskaping og private tiltak. Plansystemet skal imidlertid også sikre at private interesser utfolder seg innenfor rammer trukket opp av folkevalgte organer, slik at overordnede hensyn og allmenne interesser ivaretas. Et sentralt formål med byggesaksreglene er derfor å sikre at konkrete utbyggingstiltak gjennomføres i tråd med vedtatte planer.

Særlig om byggesaksbehandlingen

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at de offentlige krav som stilles til de enkelte tiltak overholdes. Det er grunn til å framheve det som i lang tid har vært det sentrale grunnlaget for bygningslovgivningen: Bebyggelse skal utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet. Særlig de brann- og bygningstekniske hensyn knytter seg direkte til behovet for at byggetiltak må utføres på en fagmessig, kvalitativ og god måte. De kvalitative krav til bygningene, herunder universell utforming, framgår delvis direkte av loven og dels av tilhørende forskrifter, og den generelle trenden i nyere tid er at det stilles funksjons- og minimumskrav i stedet for eksakte krav.

I den kommunale planleggingen kan det fastsettes krav som går ut over minimumsstandard i forskrift. Dette gjelder f.eks. krav om universell utforming, jf. siste ledd. I forsvarlighetsstandarder ligger det et krav om oppfyllelse av disse og andre offentligrettslige krav som regelverket oppstiller for å ivareta de øvrige spesifikke hensyn.

Særlige hensyn som skal ivaretas

Enkelte særlige hensyn er fremhevet. Det gjelder grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter. Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper. I forutsigbarhet ligger for det første at spillereglene for planprosessen er klare og at de følges. For det andre betyr det at de vedtak som treffes, skal kunne legges til grunn av alle som berøres av dem, i tillit til at de respekteres og håndheves og ikke fravikes vilkårlig. Dette betyr imidlertid ikke at planer ikke kan endres etter de reglene

som gjelder for dette. Dette er nødvendig for at planene til enhver tid skal være egnet til å møte aktuelle utfordringer og løse de oppgavene som kreves, og med skiftende politiske mål og prioriteringer. Det er også en viktig side ved loven at avgjørelser skal treffes i full åpenhet. Det betyr at planprosessen skal være synlig og kjent for alle som er berørt, inklusive allmennheten. Det skal være mulig for alle å sette seg inn i grunnlaget for planvedtak og medvirke i prosessen med sine synspunkter i en eller annen form. I dette ligger også at så mye som mulig av det materialet som skal brukes som beslutningsgrunnlag, skal være offentlig, og også at det skal være tilgjengelig for berørte interesser og innbyggerne. Det vil primært være opp til planmyndighetene å bestemme i hvilke former dette skal gjøres. For nærmere bestemte planer skal dette fastsettes gjennom et planprogram. Nærmere regler om medvirkning er gitt i § 5-1.

Et annet grunnleggende element ved saksbehandling etter loven vil være å utrede og beskrive vesentlige virkninger av planforslaget. Videre understrekes plan-, byggesaks- og ressursforvaltningens langsiktige karakter og det konvensjonsbestemte kravet om vurdering og beskrivelse av miljøkonsekvensene av areal- og ressursdisponeringsvedtak.

Strategien universell utforming for å bidra til å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle, og for å bidra til å unngå diskriminering er også framhevet. Universell utforming skal ligge til grunn for planlegging, og kravene til det enkelte byggetiltak framheves som et nytt element. Universell utforming dreier seg om utforming og tilrettelegging av fysiske forhold for å fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse, og ned bygge funksjonshemmende barrierer. Prinsippet om universell utforming får sitt konkrete innhold i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. For øvrige uteområder hvor lovens regler kommer til anvendelse, må det samme målet sikres ved utarbeiding av planer.

Hensynet til barn og unges interesser er et annet viktig hensyn i planleggingen

Henvisningen til estetiske hensyn er beholdt i formålsparagrafen. Det er av stor betydning at både den enkelte bygning, bo- og bymiljøer og selve steds- og landskapsformingen er preget av en ambisjon om å skape eller beholde noe som er vakkert - i seg selv og i sammenheng med omgivelsene. Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen. Det vil være mulig å stille estetiske krav til nye bygge- og anleggstiltak og ivaretagelse av verdier i eksisterende miljøer både i forbindelse med planer og i den enkelte byggesak.

§ 1-2 Lovens virkeområde

Når ikke annet er bestemt, gjelder loven for hele landet, herunder vassdrag.

I sjøområder gjelder loven ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Kongen kan bestemme at kapittel 14 skal gjelde for nærmere bestemte tiltak utenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.

Lovens geografiske virkeområde

Loven gjelder etter § 1-2 for hele landet, herunder vassdrag. I dette ligger også at loven gjelder på grunnen, nedover i undergrunnen så langt det er aktuelt med utnytting som står i sammenheng med bruk av overflaten, og oppover i luftrommet så langt det har sammenheng

med arealutnytting på overflaten. Unntak fra dette generelle virkeområdet er gitt i fjerde ledd om Svalbard.

Virkeområdet i sjø er en nautisk mil utenfor grunnlinjene. I sjøområder har loven til nå hatt sitt virkeområde ut til grunnlinjene, men Kongen har for enkelte sjøområder kunnet fastsette virkeområdet lengre inn. En bakgrunn for utvidelsen av virkeområdet er at EUs vanndirektiv, som skal gjennomføres i Norge blant annet gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, uttrykkelig gjelder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Kommunens adgang til å planlegge innenfor sitt område var etter PBL 85 begrenset til grunnlinjene. Lovens utvidede geografiske område i sjø gir nye og økte muligheter for å samordne vann- og kystplanleggingen i Norge på tvers av regioner og kommuner, sml. § 3-6. Utvidelsen av virkeområdet er, som det framgår foran, ikke begrunnet i et økt behov for kommunal planlegging i dette området. Utvidelsen av virkeområdet kan imidlertid dekke et behov for en bedre samlet kystzoneplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn. Også vernebehov kan tilsi en slik utvidelse. Planlegging i det utvidete virkeområdet bør derfor normalt skje etter bestemmelsene i § 3–6 *Felles planleggingsoppgaver*, se omtalen av denne nedenfor.

Kongen kan fastsette at lovens bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk skal kunne gjøres gjeldende for nærmere bestemte tiltak også utenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dette vil sikre at EU-direktivene om konsekvensutredninger blir ivaretatt. En utvidelse etter tredje ledd må avgrenses mot tiltak som faller inn under petroleumslovens virkeområde.

Kongen kan vedta at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Svalbardmiljøloven har bestemmelser om arealplanlegging og annen forvaltning av natur- og kulturmiljøet på Svalbard. I all hovedsak vil disse gjøre arealplansystemet i plan- og bygningsloven overflødig. Imidlertid kan slik sektorovergripende samfunnsplanlegging som plan- og bygningsloven forøvrig legger opp til, være aktuelt også på Svalbard. Det er også mulig at enkelte andre av de virkemidler som nå innføres gjennom denne loven, kan supplere Svalbardlovens bestemmelser.

§ 1–3 Tiltak som er unntatt fra loven

Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes ikke av loven.

For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3–1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14.

Tiltak som er unntatt fra loven

§ 1-3 unntar to typer tiltak fra loven. Dette innebærer at Plan- og bygningsloven ikke vil gjelde for disse tiltakene

Rørledninger i sjø for transport av petroleum er unntatt på samme måte som etter PBL 85. Rørledninger på land er ikke unntatt.

Loven gjelder heller ikke for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner som nevnt i energiloven § 3–1 nytt tredje ledd, med unntak av kapittel 14 om konsekvensutredning av tiltak og planer etter annet lovverk og kapittel 2 om kartgrunnlag og stedfestet informasjon.

Med anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner, menes blant annet kraftledninger,

transformatorstasjoner, koblingsanlegg og bygningstekniske konstruksjoner som er umiddelbart knyttet til de elektriske anleggene og deres funksjon. Unntaket gjelder for ethvert anlegg eller konstruksjon av denne art som er omfattet av konsesjonen og vilkårene og som er nødvendig for de elektriske anleggenes funksjon, bygging, drift og atkomst, herunder produksjons- og forbruksradialer som behandles etter § 3–1 første ledd.

Nettanlegg som bygges i medhold av energiloven § 3–2 om områdekonsesjon omfattes ikke av unntaket. Produksjonsanlegg er heller ikke unntatt. Det vil si at plan- og bygningsloven gjelder for slike anlegg med de unntak som følger av enkeltbestemmelser eller forskrift, jf. for eks. § 12-1 om unntak fra plikten til å utarbeide reguleringsplan for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av elektrisk energi.

For de tiltakene som omfattes av det generelle unntaket i § 1-3 er det ikke rettslig grunnlag for å iverksette prosess etter plan- og bygningsloven for å behandle spørsmål om dispensasjon fra arealdelen i kommuneplanen, reguleringsplan (og reguleringsbestemmelser) eller for å gi dispensasjon fra plankrav for slike anlegg. Det vil heller ikke være rettslig grunnlag for ny plan eller planendringer, eller å fremme privat reguleringsplanforslag. Tiltaket kan også gjennomføres uavhengig av eventuelle regionale planbestemmelser.

Unntaket får virkninger for rettslig bindende arealbruk fastsatt i så vel eldre som nyere planer og tilhørende planbestemmelser. Endringen gis også virkning for allerede iverksatte konsesjonsprosesser.

Selv om anlegg som nevnt i energiloven § 3–1 nytt tredje ledd unntas fra lovens virkeområde, mener departementet at det er behov for at tiltakene er tilgjengelig som stedfestet informasjon mv. Kapittel 2 skal derfor gjelde for slike tiltak. For denne type konsesjoner utformes det regelmessig kart som kan inngå i informasjonsgrunnlaget for kommunens planlegging for øvrig. Nærmere regler kan fastsettes ved bruk av forskriftshjemmelen i § 2–1 i energiloven.

Slike anlegg skal også vises i kommunale planer som hensynssoner, jf. § 11–8 bokstav d, hvor det framgår hvilke begrensninger de medfører for annen arealbruk i sonen.

Det vises til for øvrig til energiloven § 3–1 nytt tredje ledd og omtalen av denne.

§ 1–4 Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene

Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

Finner noen som utfører offentlig besiktigelse, forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal vedkommende snarest melde forholdet til plan- og bygningsmyndighetene.

Oppgavefordelingen mellom myndighetene

§ 1-4 slår fast plan- og bygningsmyndighetenes hovedoppgaver i plan- og byggesaker og deres samordnings- og samarbeidsplikter. Kommunen som planmyndighet har et selvstendig ansvar for å påse at planer følges opp. Dette gjelder også bestemmelser i bindende arealplaner

som kan ha et videre virkeområde enn tiltakene som inngår i søknadsplikten etter kapittel 20. Videre kan og skal slike arbeider, tiltak og virksomhet, når de er i strid med arealformål og bestemmelser i bindende arealplan, også følges opp av kommunen som planmyndighet etter bestemmelsene om straffeansvar og ulovlige byggearbeid mv. i kapittel 32. Det nærmere innholdet framgår av enkeltbestemmelsene i loven.

Samarbeidsplikten innebærer for øvrig at kommunen ikke kan ilegge eller beregne gebyr for å behandle eller følge opp innspill fra andre myndigheter i planleggingen og plangjennomføringen, jf. § 33-1. For øvrig må gebyr for oppfølging av planer ha grunnlag i eget kommunalt gebyrvedtak eller regulativ der gebyret ikke inngår som en integrert del av det ordinære byggesaksgebyret.

Planmyndigheten har varslingsplikt overfor berørte sektormyndigheter ved behandling av planforslag med sikte på avklaring av spørsmål som angår disse myndighetenes ansvarsområde.

Også departementet som plan- og bygningsmyndighet er tillagt sine oppgaver og plikter direkte i loven. Det har bl.a. et overordnet ansvar for å påse at lovens bestemmelser følges av plan- og bygningsmyndighetene på regionalt og kommunalt nivå, jf. § 3-5. Departementet skal også utarbeide og fremme forslag til forskrifter, og kan treffe statlige planvedtak, jf. lovens kapittel 6, og nedlegge midlertidig forbud, jf. § 13-4. Departementet treffer administrative beslutninger om plansamarbeid etter lovens kapittel 7 og 8, og er klagemyndighet og overordnet forvaltningsorgan, jf. § 1-7 om forholdet til forvaltningsloven og klage. Departementet kan som plan- og bygningsmyndighet følge opp ulovlige forhold etter lovens kapittel 32. Departementet legger til grunn at det der det er nødvendig for å gjennomføre lovens bestemmelser kan departementet ta opp og treffe vedtak i konkrete saker i tilfelle kommunen unnlater å utføre lovpålagte oppgaver. I byggesaker er departementet øverste bygningsmyndighet, og kan omgjøre vedtak fattet i første og annen instans. I slike tilfeller og som en del av sitt tilsyn med at plan- og bygningsloven overholdes for øvrig kan departementet be om innsyn i plan- og byggesaker i kommunen. Det forekommer imidlertid svært sjelden at departementet ber om opplysninger i saker som ikke bygger på en henvendelse fra en i saken berørt privatperson eller myndighet. For en nærmere omtale av departementets oppgaver vises til merknadene til de aktuelle bestemmelsene ellers i loven.

Andre myndigheter har rapporterings- og meldeplikter overfor plan- og bygningsmyndighetene. Det gjelder enhver myndighet som har tilgang til planområder og byggverk, og som kommer over forhold som vedkommende myndighet ser strider mot bestemmelser i plan- og bygningsloven eller planer og forskrifter i medhold av denne. Bestemmelsen dekker således hele § 108 i PBL 85, som også omfatter brannsyn. Hensikten er også at andre saksbehandlingsplikter overfor plan- og bygningsmyndighetene skal omfattes av denne bestemmelsen.

§ 1-5 Virkninger av planer

Virkingen av vedtatt plan etter denne lov for videre planlegging, forvaltning og vedtak om virksomhet, utbygging og vern framgår av bestemmelsene for de enkelte plantypene, jf. §§ 6-3, 8-2, 8-5, 11-3, 11-6 og 12-4.

Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.

Forholdet mellom nye og gamle planer

§ 1-5 har bestemmelser om forholdet mellom nye og eldre planer. Først vises det til hvor i loven bestemmelsene om de forskjellige planers rettsvirkninger er plassert. Det vises til §§ 6-3 Statlig planbestemmelse, 8-2 Virkningen av regional plan, 8-5 Regional planbestemmelse, 11-3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel, 11-6 Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel og 12-4 Rettsvirkningen av reguleringsplan.

Deretter slås det fast at en ny plan går foran eldre plan for samme areal med mindre annet er fastsatt i vedkommende plan. I den betydning at det er den nye planen, og ikke den eldre, som bestemmer framtidig arealbruk. Dette gjelder generelt for forholdet mellom alle de kommunale arealplanene. Det er også presisert at det samme gjelder statlig og regional planbestemmelse.

1-6 Tiltak

- *Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.*

Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også for tiltak som:

- a) kan forestås av tiltakshaver selv etter § 20-2*
- b) ikke krever søknad og tillatelse etter § 20-3*
- c) har unntak for søknadsplikt etter § 20-4.*

Definisjon av hva som er tiltak etter loven

Hva som menes med tiltak etter loven både i sammenheng med byggesak og plansak fremgår av § 1-6. Definisjonen er i hovedsak en videreføring av det som innholdsmessig inngår i bestemmelsene om søknads- og meldeplikt, og rettsvirkning av bindende arealplaner, etter PBL 85. Virksomhet og endring av arealbruk i strid med planens arealformål, hensynssoner og bestemmelser, vil være tiltak i lovens forstand selv om de ikke går inn under søknadssystemet i kapittel 20 om søknadsplikt. jf. at det i tilfelle vil være behov for å søke om dispensasjon fra planen. Dette kan for eksempel være ferdsel eller tiltak i landbruket som omfattes av bindende bestemmelser til arealbruksformål til arealdelen eller reguleringsplan eller til hensynssoner.

Henvisningen til kapittel 20 om søknadsplikt tar sikte på å klargjøre det sentrale punktet i loven om at ethvert bygge- og anleggstiltak, terrenginngrep eller eiendomstiltak enten må ha formell tillatelse, eller være tillatt, etter lovens nærmere regler. Formålet med en slik henvisning i kapittel 1 er å gjøre dette prinsippet synlig tidlig i loven, slik at lovens system framstår klarere enn det har gjort til nå.

Tiltaket og tillatelsen må følge de rammer som gjelder for vedkommende tiltak. Disse vil framgå av lov og forskrift og/eller være fastsatt i bindende arealplaner med arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser til hensynssoner, som har rettsvirkning etter loven.

Siste punktum klargjør at dette kravet også gjelder for tiltak som tiltakshaver selv kan forestå eller som i utgangspunktet er fritatt for søknad og tillatelse. Dette omfatter også tiltak etter bokstav c, som innebærer unntak fra søknadsplikt når de behandles etter annen lov. Dersom slike tiltak ikke er i samsvar med planer og bestemmelser som nevnt, vil unntakene ikke gjelde. Midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som er unntatt fra kravet om søknad og tillatelse etter § 20-3, tredje ledd fordi de ikke skal stå lengre enn to måneder, reguleres etter § 30-5. Slike tiltak med inntil to måneders varighet anses ikke å være i strid med formålet i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Det kan imidlertid gis bestemmelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan som forbyr plassering av slike tiltak i planområdet, jf. § 11-9 nr. 6 og § 12-7 nr.2. Når det gjelder tiltak etter energi- og vannressurslovgivningen gjelder det en del unntak. Det vises det til omtalen av § 1-3 ovenfor.

§ 1-7 Felles behandling av plan- og byggesak

Søknad om rammetillatelse kan følge reguleringsplanforslaget og behandles sammen med planforslaget, jf. §§ 12-15 og 21-4.

Felles behandling av plan og byggesak

Søknad om rammetillatelse, jf § 21-4, og en detaljregulering for tiltaket kan etter § 1-7 behandles sammen i en felles prosess. En forutsetning her er at forslaget til detaljplan er i samsvar med overordnet plan. Dersom denne saksbehandlingsmåten følges, vil blant annet søknaden om rammetillatelse kunngjøres sammen med oppstart av planarbeidet, og legges ut til offentlig ettersyn/varsles sammen med det utarbeidede planforslaget

§ 1-8 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebyggelse festetomtet etter tomtefestelova.

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.

Forbudet etter andre ledd gjelder ikke der kommunen i kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs, jf. § 11-11 nr. 4.

For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftinteresser skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.

Byggeforbud i strandsonen

§ 1-8 viderefører og innskjerper byggeforbudet i strandsonen og erstatter § 17-2 i PBL 1985 om forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Bestemmelsene er utvidet til også å omhandle vassdrag, hva gjelder første og femte ledd.

Det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser ved spørsmål om utbygging i strandsonen langs sjøen og langs viktige vassdrag. Begrepet naturmiljø omfatter også ivaretagelse av biologisk mangfold selv om det ikke er nevnt direkte i loven. Naturmiljøbegrepet omfatter det biologiske mangfoldet sammen med ivaretagelse av friluftslivs- og landskapsverdier i videste forstand. Dette gjelder både i forbindelse med utarbeiding av planer og ved avgjørelse i dispensasjonssaker. I områder med sterk konkurranse om strandsonen er det spesielt viktig å unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser.

Forbudet rammer de samme tiltak som går inn i definisjonen av tiltak etter § 1–6 og derved under rettsvirkningen av planer, jf. § 11–6 og § 12–4. Merk: Inntil ny byggesaksdel trer i kraft gjelder Forskrift av 15. Juni 2009 om samvirke mellom bestemmelsen i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 og bestemmelsene i plan- og bygningsloven 27. juni 2008.

Av § 2 i forskriften og kommentaren til § 2 fremgår det at midlertidig eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg i pbl.85. i utgangspunktet ikke vil bli omfattet av byggeforbudet langs sjøen i § 1-8 eller av rettsvirkningen av planer etter § 11-6 eller § 12-7 i denne perioden.. Plasseringen av slike tiltak skal som nå styres av § 85 i pbl.85 og de kommunale vedtekter som er gitt til denne bestemmelsen. Av § 85 første ledd fremgår det at midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke må plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. Det forutsettes at kommunen ved vurderingen av om disse kriteriene er oppfylt, legger stor vekt på hensynet bak det generelle byggeforbudet i strandsonen i § 1-8 og foreliggende planer etter plan- og bygningsloven.

(Dette innebærer at også midlertidige konstruksjoner og anlegg rammes, med mindre det dreier seg om tiltak som bare skal stå i inntil to måneder, jf. § 20-3, andre ledd og merknaden til § 1-6 .) Tiltak som er fritatt for søknad om tillatelse eller melding etter forskrift rammes også av forbudet. Disse tiltakene må heller ikke være i strid med byggeforbudet i 100–metersbeltet eller plan. Det samme gjelder for tiltak i landbruket siden tidligere unntak er tatt ut.

Endringen innebærer at forbudet i enkelte tilfeller vil bli strengere. Unntakene i § 17-2 i PBL 85 er tatt ut. Det uklare vesentlighetskravet for endringer, som skaper en del usikkerhet og forskjeller i praksis, fjernes. Mindre tilbygg vil derfor bli rammet av forbudet. Alle endringer som omfattes av søknadsplikten i kapittel 20 vil inngå i forbudet på samme måte som for plan. Rene fasadeendringer er tillatt, selv om dette er ansett som tiltak etter § 1–6. Oppretting og endring av eiendom dekkes fortsatt, i den utstrekning det omfattes av kravet om tillatelse etter § 20-1 bokstav m). Dermed omfattes ikke bare ubebygde deler av eiendom, som i dag, men også endring av bebygde eiendom. Det vide begrepet «andre tiltak» dekker også gjerder, som tidligere. Anlegg av kunstige sandstrender går også inn under dette begrepet. Normalt må enhver oppfylling og etablering anses som et terrenginngrep som krever tillatelse etter § 20–1. Dessuten vil andre mindre terrenginngrep vanligvis falle innenfor begrepet.

Tomtefestelovens regler om rett til innløsning av festetomt blir ikke satt til side av bestemmelsen om byggeforbud langs sjøen.

Den generelle forbudsreglen kan fravikes gjennom planer etter loven. Dette er dels en videreføring, dels en viss innstramming av unntaksregelen i § 17–2 andre ledd i PBL 85. Bestemmelsen klargjør at det i kommuneplanens arealdel må være fastsatt en byggegrense i områder hvor det skal tillates utbygging dersom byggeforbudet i § 1–8 skal falle bort. I

reguleringsplaner vil en slik byggegrense normalt inngå. I planer som bare angir arealbruk til byggeformål, vil byggeforbudet i 100–metersbeltet fortsatt gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt. Dette vil også gjelde for områder som er angitt for spredt bebyggelse etter § 11–11 nr. 1 og 2.

I store deler av landet er bosetting og næringsliv knyttet til strandsonen. Bestemmelsen vil ikke være til hinder for en videre bærekraftig utvikling i slike områder. Utbygging må imidlertid skje i henhold til planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av ivaretagelse av de naturmiljøhensyn som er knyttet til strandsonen, ikke som enkeltvis dispensasjoner. Det er en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen. Hensynet til allmennhetens tilgang til og muligheter for opphold skal vektlegges innenfor byggeområdene, og gamle reguleringsplaner som ikke er gjennomført bør revurderes dersom de ikke følger opp intensjonene i de nye bestemmelsene. Det er forutsetningen at bygging i områder med sterk konkurranse om strandsonen så vidt mulig skal unngås.

Det følger av lovens øvrige regler at det alltid kreves reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, eller der kommuneplanens arealdel krever slik plan. Større anlegg og utbygginger til næringsvirksomhet, boligområder, fritidshusområder mv. vil etter disse reglene alltid kreve reguleringsplan, og vil bare kunne oppføres i 100–metersbeltet på grunnlag av slik plan. I planprosessen skal de allmenne hensyn tilknyttet strandsonen vurderes nøye og legges vekt på.

Det vil være urimelig og føre til et altfor stivt system, dersom ethvert tiltak i 100–metersbeltet enten skulle være forbudt eller kreve utarbeiding av reguleringsplan. Det er derfor gitt en generell regel i fjerde ledd, som åpner for at det kan gis nærmere bestemmelser om unntak i kommuneplanens arealdel, jf. omtalen av § 11–11 nr. 4. I en overgangsperiode kan det ev. gis dispensasjon fra forbudet etter den alminnelige bestemmelsen om dispensasjon i § 19–2 for nødvendige tiltak. Dette gjelder f.eks. oppsetting av nødvendige navigasjonsinstallasjoner langs farleder, dersom kommunen ikke har fastsatt bestemmelser om dette.

I kommuneplanens arealdel kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg og opplag for landbruk, reindrift, fiske, fangst og akvakultur, og anlegg for ferdsel til sjøs. Slike tiltak er dermed ikke generelt unntatt fra forbudet, men kommunen har hånd om hvordan de skal reguleres, og kan også gi bestemmelser som tillater slike bygninger og mindre anlegg i 100–metersbeltet. Ved å kreve plan og planbestemmelser for slike tiltak, vil spørsmålet være gjenstand for vanlig planprosess med høring og medvirkning. Dermed kan de forskjellige interessene som knytter seg til et område bli vurdert, herunder de allmenne interesser som byggeforbudet primært er ment å ivareta. En slik regel vil åpne for varierte bestemmelser i landets kommuner tilpasset lokale forhold, som samsvarer med de svært ulike forhold i kystkommunene i de forskjellige deler av landet.

Unntaket i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 tredje ledd nr. 1 for bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig i landbruket fortsetter å gjelde inntil det er vedtatt bestemmelser etter § 11-11 nr. 4, men faller uansett bort etter fire år fra lovens ikrafttreden.

Vassdrag

Hensynet til verneinteressene knyttet til viktige vassdrag er fremhevet. Det er ikke noe generelt forbud mot å bygge i strandsonen langs vassdrag, men kommunene vil etter bestemmelsen ha en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser langs vassdragene.

Vassdragene er viktige elementer i norsk natur. Få andre nasjoner i Europa kan vise til lignende variasjon i vassdragsnaturen. Samtidig har vann og vassdrag til alle tider vært viktig lokaliseringfaktor for bosetting og ferdsel, og område for friluftsliv. Store deler av landets kulturminner og kulturmiljøer finnes derfor i vassdragsnære områder. Eksempler på inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag er vegbygging, masseuttak, bygg og anlegg.

§ 1–9 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

Det kan i byggesaken ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dersom det finnes hensiktsmessig, kan klagen realitetsbehandles i stedet for å avvises.

Berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse.

Enhver har rett til dokumentinnsyn etter offentleglova og miljøinformasjonsloven og har hos vedkommende myndighet krav på å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer etter denne lov, herunder dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av § 13 eller §§ 20 til 26 i offentleglova. ¹

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter denne lov.

Forholdet til forvaltningsloven – begrensninger i klageretten

Forholdet mellom plan- og bygningslovens og forvaltningslovens regler om saksbehandling klargjøres i § 1-9. Forvaltningslovens regler gjelder sammen med plan- og bygningslovens regler om saksbehandling med mindre annet er særskilt fastsatt i plan- og bygningsloven. Innholdsmessig er dette en videreføring av hovedregelen om forholdet mellom forvaltningsloven og plan- og bygningsloven slik det var i PBL 85.

Statlig planbestemmelse etter § 6–3, regional planbestemmelse etter § 8–5 og kommuneplanens arealdel er å anse som forskrift etter forvaltningslovens regler. Skulle det unntaksvis forekomme tilfelle hvor en kommuneplan med arealdel bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer, vil det likevel være riktig å anvende reglene for enkeltvedtak analogisk. Men denne situasjonen skiller seg ikke fra tilsvarende tilfelle når en ordinær forskrift bare har betydning for et enkelt eller ytterst få rettssubjekter. Paragraf 11–15 om bekjentgjøring av kommuneplan innebærer et unntak fra forvaltningslovens krav om kunngjøring av forskrifter, men bekjentgjøringskravene i § 11–15 vil sammen med kravene i § 2–2 om kommunalt planregister gi en minst like god informasjon og allmenn tilgjengelighet.

Reguleringsplan og midlertidig forbud mot tiltak er enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2. Andre avgjørelser, herunder om fastsetting av utredningsplikt, om å kreve reguleringsplan og om å fremme reguleringsplan, også private forslag, er prosessledende beslutninger som ikke faller inn under definisjonen av enkeltvedtak.

¹ Tredje ledd rettet endret ved lov 8. Mai 2009 nr. 27

Om klage

Det er etter forvaltningsloven klagerett på enkeltvedtak. Plan- og bygningsloven innskrenker denne klageadgangen, Klagereglene i § 1-9 innebærer at forhold som er avgjort i planen eller i dispensasjonsvedtaket ikke kan brukes som grunnlag for klage i en byggesak. Klageadgangen avskjæres selv om retten faktisk ikke er benyttet i plansaken eller dispensasjonssaken. Det er tilstrekkelig at parter og andre med rettslig klageinteresse har hatt anledning til å påklage vedtaket.

Parter og andre med rettslig klageinteresse kan klage over forhold som ikke er avgjort tidligere. Klageinstansen må ta stilling til om forholdet er avgjort eller ikke før saken ev. kan avvises.

Dette betyr at et vedtak ikke kan påklages på grunnlag av de rammene for en nærmere utnyttelse, plassering og utforming, eller tomtedeling, som framgår av en reguleringsplan. De bindende rammene som framgår av en endelig reguleringsplan, kan ikke prøves på nytt ved at det klages på et vedtak om å gi tillatelse eller avslå søknad om tillatelse. Er en grunneier misfornøyd med at det oppføres en innregulert boligblokk på naboeiendommen, kan han ikke påklage vedtaket på det grunnlag at et slikt bygg ikke skulle vært oppført i strøket, eller ikke skulle vært plassert eller utformet slik planen fastsetter. En utfyllende vurdering i forbindelse med at det gis tillatelse eller søknad om tillatelse avslås, vil alltid kunne påklages. Dette gjelder enten vurderingen gjelder plantolking eller et utfyllende forvaltningskjønn, eller begge deler.

Det må i saker som gjelder reguleringsplaner uansett være mulig å klage på endringer i plan som er blitt foretatt uten ny høring eller direkte underretning, etter at planforslag lå ute til høring. Det er imidlertid svært begrensede endringer som kan foretas i slike tilfeller uten ny varsling m.v.

Bestemmelsen gjelder også forhold som er avgjort ved dispensasjon. I praksis vil det ikke sjelden bli gitt tillatelse samtidig med at det innvilges dispensasjon. Vedtakene vil derfor kunne ha en felles klagefrist og ev. gjøres til gjenstand for en felles klagebehandling. Der det kan reises tvil om forholdet er avgjort eller ikke, kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å realitetsbehandle klagen framfor å avvise denne. Forvaltningsorganet kan når det finner det hensiktsmessig ta klagen under realitetsbehandling i stedet for å avvise den. Denne avgjørelsen kan ikke påklages, og vil ikke være gjenstand for domstolskontroll. Vedtaket om å avvise klagen kan påklages etter § 28 i forvaltningsloven.

Det er presisert at klager fra myndigheter og organer som angitt bare kan gjelde enkeltvedtak som direkte berører vedkommende myndighets saksområde.

Klageretten til berørte statlige organer, herunder Sametinget, regionale organer og kommunene i plansaker er avskåret der de er gitt anledning til å fremme innsigelse, jf. § 5-4. Statsforvaltningen er i dag underlagt instruks om å bruke innsigelse, og ikke vente og så bruke klage i ettertid. Lovbestemmelsen innebærer at også andre organer blir underlagt samme begrensning. Berørte organer må i slike saker fremme sine innvendinger som innsigelse så tidlig som mulig og senest innen fristen for innsigelse utløper, jf. § 5-4 femte ledd. Formålet er å øke forutsigbarheten og effektiviteten i plansystemet.

Klageretten er i behold i de tilfellene vedkommende myndighet ikke har anledning til å fremme innsigelse, f.eks. når vedkommende myndighet har partsinteresser eller når reguleringsvedtaket lider av andre mangler enn slike som kan begrunne en innsigelse (ugyldighet). Berørte myndigheter har også klagerett med grunnlag i nye opplysninger som er kommet til etter utløpet av fristen for å fremme innsigelse.

Om innsyn

Alle har rett til å gjøre seg kjent med alternative planutkast. Videre står det som en påminnelse om at både offenklovas og miljøinformasjonslovens regler om innsynsrett og rett til opplysninger også gjelder i plansaker.

Klageinstans

Det er departementet som er klageinstans etter plan- og bygningsloven. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen.

Kapittel 2 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.

§ 2–1 Kart og stedfestet informasjon

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Statlige, regionale og kommunale organer skal legge stedfestet informasjon til rette slik at informasjonen er lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen. Kartgrunnlaget skal også kunne nyttes til andre offentlige og private formål.

Kommunen kan kreve at den som fremmer planforslag eller søknad om tiltak, utarbeider kart når dette er nødvendig for å ta stilling til forslaget eller søknaden. Kommunen kan innarbeide slike kart i det offentlige kartgrunnlaget. Kommunen kan kreve at planforslag, søknad og kart leveres i digital form.

Kongen kan bestemme at det skal iverksettes landsomfattende eller lokale prosjekter for å samle, kontrollere, revidere eller supplere plan- og byggesaksinformasjon og det offentlige kartgrunnlaget. Kongen kan pålegge offentlige organer å gi de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre prosjektet.

Departementet kan gi forskrift om kart og stedfestet informasjon.

Kartgrunnlag og stedfestet informasjon

Kravene om kart og stedfestet informasjon i § 5 PBL 85 er ført videre. Dette gjelder både for bruk av stedfestet (kartbasert) informasjon i plansaksbehandlingen og i byggesaksbehandlingen.

Kommunen skal disponere et tilfredsstillende kartgrunnlag for å kunne løse sine oppgaver etter plan- og bygningsloven, herunder gi grunnlag for å utarbeide og vedta kommunale arealplaner, referanseramme for plassering og beliggenhetskontroll av bygge- og anleggstiltak, og utgjøre et vurderingsgrunnlag ved konsekvensutredninger. Kartgrunnlaget skal gi grunnlag for å utarbeide basiskart for areal- og situasjonsplaner. Kartgrunnlaget også skal kunne nyttes til andre formål enn de som framgår av plan- og bygningsloven.

Kartgrunnlaget skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold i kommunen, blant annet terrengformer, vassdrag, bebyggelse, veger, vegetasjon, adresser og eiendomsgrenser. I tillegg bør stedfestet informasjon om relevante miljøforhold og forhold som ivaretar tilgjengelighet, være tilgjengelig for planlegging.

Staten skal bidra til det offentlige kartgrunnlaget med nasjonale databaser, blant annet Matrikkelen, sjøkartdata, topografiske kartdatabaser og nasjonalt geodetisk grunnlag. Staten skal under dette samarbeide med kommunene om etablering og oppdatering av felles kartdatabaser. Statlige, regionale og kommunale organer legger stedfestet informasjon som organet forvalter, til rette for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen. Dette gjelder først og fremst fagmyndigheter som ivaretar arealinteresser.

Kommunen må påse at kartgrunnlaget er oppdatert slik at vedtak fattes på et korrekt faktagrunnlag, som grunnlag for å vurdere nye saker og som hjelpemiddel for kommunen i å kontrollere at vedtak blir fulgt opp. Oppdateringen må være tilpasset det nøyaktighets- og detaljeringsnivå som kommunen benytter for kartgrunnlaget i de ulike delene av kommunen. Oppdateringsrutinene vil i utgangspunktet basere seg på en kombinasjon av løpende

administrative saksbehandlingsrutiner og periodisk oppdatering med for eksempel fotogrammetriske kartleggingsmetoder.

Kommunen har ikke plikt til å ha klart et kartgrunnlag i den nøyaktighets- og detaljeringsgrad som kreves for ethvert privat utbyggingstiltak som måtte komme opp. Dersom forslag om plan eller utbyggingstiltak krever mer nøyaktig eller detaljert kartgrunnlag, enn det kommunen i utgangspunktet har behov for, kan kommunen pålegge forslagsstiller eller søker å utarbeide nødvendig kartunderlag tilpasset den foreslåtte planen eller tiltaket. Kommunen må på sin side kunne gi forslagsstiller eller søker opplysninger om gjeldende reguleringsplaner med så stor nøyaktighet at utbyggeren kan legge til grunn de begrensninglinjer som er vist i reguleringskartet uten ytterligere kartlegging.

Krav fra kommunen om at kart skal utarbeides eller data leveres i digital form må, som til nå, skje i henhold til forskrift. Det vil derfor i alminnelige byggesaker fortsatt være anledning til å levere tradisjonelle papirbaserte byggesøknader dersom tiltakshaver ønsker dette. Nærmere regler om dette vil bli presisert i forskrift.

Det åpnes for å gjennomføre landsomfattende eller lokale kartleggingsprosjekter som krever medvirkning fra ulike offentlige organer, herunder å pålegge offentlige fagmyndigheter å bidra med kartinformasjon.

Departementet kan fastsette forskrifter vedrørende kartgrunnlag, arealplaner, situasjonskart, situasjonsplaner, konsekvensutredninger og annen bruk av kart og stedfestet informasjon til formål som omhandles i loven. Det kan blant annet settes krav til at data foreligger i nærmere angitt digital form, og at innhold og utforming av planer, kart og illustrasjoner mv følger standard metoder. For å lette utveksling og tilgjengelighet av data kan det også gis regler om bruk av standard metoder for kvalitetssikring, oppdatering, lagring og rapportering. Det kan settes krav om bruk av godkjent felles geodetisk grunnlag. Forskriften vil også kunne omfatte regler om betaling for data fra det offentlige kartgrunnlaget, og for hvordan statlige, regionale og kommunale organer skal tilrettelegge stedfestet informasjon.

§ 2–2 Kommunalt planregister

Kommunene skal ha et planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal utnyttes.

Departementet kan gi forskrift om kommunalt planregister, herunder bruk av elektronisk planregister.

Planregister

Det er nå et lovfestet krav at kommunene skal ha et oppdatert planarkiv. Hver kommune skal føre register over alle gjeldende arealplaner i kommunen, og tilhørende bestemmelser, under dette vedtatte endringer og dispensasjoner til vedtatte arealplaner. Registeret kan også inneholde andre opplysninger som har betydning for planarbeidet i kommunen, under dette forslag til planer som er under behandling i kommunen. Kommuner kan inngå interkommunalt samarbeid om felles register.

Det er tatt høyde for at kommunene etter hvert behandler eller forvalter arealplanene med elektroniske metoder. Det stilles imidlertid ikke krav om at planregisteret må være

elektronisk. Departementet vil i forskrift fastsette nærmere regler om elektronisk planregister, herunder regler om innhold, utforming, kvalitet, oppdatering, lagring og tilgang til opplysninger.

Elektroniske planregistre skal følge en felles nasjonal standard slik at opplysningene fra registrene er tilgjengelig og kan settes sammen på tvers av administrative grenser. Elektroniske planregistre skal spille sammen med grunnboka og matrikkelen slik at disse tre elementene til sammen gir brukerne tilgang til et samlet offentlig eiendomsinformasjonssystem. Elektroniske planregistre bør være ordnet slik at brukere kan legge autorisert utskrift av registrene til grunn for hva som er gyldige planer for et område, og hva som er lovlig arealbruk for en eiendom.

Informasjon fra kommunens planregister skal i utgangspunktet være gratis tilgjengelig, men det kan være aktuelt med betaling blant annet for tilrettelagt informasjon som skal dekke kommersielle behov. Regler om dette fastsettes i forskrift til plan- og bygningsloven og offenkleglova.

Kapittel 3 Oppgaver og myndighet i planleggingen

§ 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses*
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer*
- c) sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv*
- d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling*
- e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet*
- f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet*
- g) ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport*
- h) fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.*

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Viktige oppgaver og hensyn i planleggingen

På bakgrunn av at lovens formålsbestemmelse er gjort kortfattet og generell og gjelder for både plansaker og byggesaker, er det utformet en mer utfyllende bestemmelse om oppgaver og hensyn som inngår i planleggingen etter loven. Den gir veiledning om viktige formål med plansystemet. Paragraf 3-1 angir de viktigste hensynene som skal ivaretas med planlegging, og gjør det tydeligere hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse. Opplistingen av hensyn kommer i tillegg til de hensyn som er nevnt i formålsparagrafen § 1-1. Uttrykkene som er valgt skal forstås i vid betydning, og er heller ikke en uttømmende liste over relevante formål og hensyn i forståelsen av loven. Mye av innholdet i paragrafen er generelt formulert. Senere paragrafer i loven inneholder mer presise regler om de forskjellige spørsmål som berøres, og har dermed en klarere rettslig betydning. Paragrafen vil ha betydning ved tolkningen av lovens bestemmelser.

Den første delen i bestemmelsen angir oppgaver, mål og krav som skal inngå i planleggingen og som planer skal bidra til å løse eller sikre.

Planer skal sette mål for samfunnsutviklingen generelt (bokstav a). Dette gjelder som tidligere både den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner i et ”bruk- og vern”perspektiv. Uttrykket «den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen» favner vidt, og dekker de aller fleste viktige samfunnsoppgaver. Det kan være sammenheng mellom dem. For eksempel vil den helsemessige utviklingen være avhengig av både fysiske og sosiale forhold, miljøforhold og økonomi. Samtidig peker også bestemmelsen på det sentrale formålet med planer, at de skal avklare samfunnmessige oppgaver og behov og angi løsningen av dem. Dette hovedformålet med planer må også ses i sammenheng med andre elementer i bestemmelsen som angir at planer skal fremme helhet, samordning og samarbeid, bidra til å løse oppgaver på tvers av sektorgrenser og administrative grenser og være redskap for å se offentlige behov og rammer i sammenheng med privat virksomhet og private ønsker. Dette kommer også klart fram til slutt i bestemmelsen, hvor det angis at planer skal være et felles gjennomføringsgrunnlag for både kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Som en del av det overordnede målet om bærekraftig utvikling i et ”bruk- og vern”perspektiv er det ikke minst viktig å sikre og legge til rette for ivaretagelse og vern av verdifulle jordressurser, natur- og kulturmiljøer og landskap (bokstav b). I dette inngår også ivaretagelse og vern av naturområder for friluftslivet. Med kulturmiljø menes både hensynet til helheter i landskapet, by- og tettstedsspesifikke vurderinger og enkeltstående kulturminner. Med landskap menes her et område slik folk oppfatter det og som har fått sitt særpreg gjennom naturlig og/eller menneskelig påvirkning, jf. Den europeiske landskapskonvensjonen.

Loven kan virke direkte, f.eks. ved at viktige landskaps-, natur- og kulturområder defineres som verneområder i arealplaner. Like viktig er det å sørge for at hensynet til jordvern, landskap, kulturverdier og natur ivaretas gjennom helheten i planleggingen. Det er ofte ikke behov for eller riktig med et ensidig vern, men en nyansert forvaltning av verdiene, hvor en søker å kombinere en bærekraftig bruk med beskyttelse av de spesielle verdiene i et område.

Det er en særlig oppgave for planleggingen å ivareta naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv (bokstav c). Loven gjelder for hele landet og for hele befolkningen uten hensyn til etnisk bakgrunn og tilknytning. Det er likevel grunn til å framheve vern av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv særskilt. Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor avhengig av god ressursforvaltning. Ved planlegging og saksforberedelse er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område. Reindriften er en samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes. Loven regulerer ikke de kollektive eller individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

Planleggingen skal legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling (bokstav d). Verdiskaping er et vidt begrep. Det siktes til samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand. Kjernen i dette målet er at samfunnets ressurser skal forvaltes på den måten som gir størst samfunnmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning. Planleggingen skal gi kunnskap om de ulike problemer, hensyn og interesser i samfunnet, og få besluttede organer til å vurdere systematisk hvordan de best kan løses. Bruken av arealene skal være mest mulig optimal i et

samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om ulike arealers verdi og muligheter, og muligheter til bevisst å velge mellom alternativ arealbruk ut fra denne kunnskapen. Loven er et viktig virkemiddel for å legge til rette for næringsvirksomhet og sysselsetting, både gjennom aktiv næringsplanlegging i kommuner og regioner, og ved å sette av arealer til næringsvirksomhet som kan være utbyggingsklare når interesser og behov melder seg. Det må legges til rette for etableringer slik at bedrifter kan tiltrekkes når produksjons- og markedsmuligheter melder seg.

Planleggingen skal legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår (bokstav e). Med dette menes det at den estetiske og funksjonelle utformingen av omgivelsene er viktig ved utarbeiding av planer. Med gode bomiljøer siktes det både til en god boligdekning og en god kvalitet i boligene og i nærmiljøet. Boligene skal ikke bare være gode i seg selv, men også ha en god beliggenhet i forhold til tilgjengelighet, utemiljø, grønnstruktur i byggesonen mv. Gjennom arealplanleggingen kan det sikres nødvendige og hensiktsmessige arealer for boligformål for å ivareta disse målene. Lovens regler om bygninger og byggesaksbehandlingen skal ivareta hensyn til sikkerhet og kvalitet i den enkelte bolig. Se § 3-3, tredje ledd.

Ved å markere gode oppvekstkår både i formålsparagrafen og i paragrafen om oppgaver og hensyn tas det sikte på å understreke planleggingens betydning for å ivareta interessene til barn og unge. I gjeldende lov er «å sikre barn gode oppvekstvilkår» nevnt uttrykkelig. Hensynet til barns interesser skal fortsatt være viktig i planlegging og utbygging. Justeringen av formuleringen er ikke ment å redusere betydningen av hensynet til barn, men vil i tillegg inkludere hensynet til ungdom.

Ordene «i alle deler av landet» er uttrykk for at plan- og bygningsloven skal være et redskap i arbeidet med å opprettholde gode levekår for alle uansett bosted, og videreføre en balansert befolkningsutvikling i hele landet. Næringsliv og bosetting i distriktene skal opprettholdes og stimuleres. I pressområdene skal viktige kvaliteter i bo- og nærmiljøet tas vare på og videreutvikles.

Loven skal fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller (bokstav f). Samfunns- og arealplanleggingen legger vilkår for helsetilstanden i ulike grupper i befolkningen. En god samfunnsplanlegging styrker folkehelsen ved at den bidrar til å beskytte mot risikofaktorer og fremme faktorer som virker positivt på helse og livskvalitet, ikke minst ved at planlegging kan bidra til en mer rettferdig og jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen.

Samfunnsplanlegging og utbygging vil ha konsekvenser for oppvekst- og levekår. Særlig er det i denne sammenheng viktig at loven og planleggingen er sektorovergripende, slik at tiltak og virkninger på de forskjellige samfunns- og politikkområder kan ses i sammenheng. Gjennom god arealplanlegging kan ulempene ved forurensning og støy begrenses, og befolkningen kan sikres et godt bomiljø og lettere tilgang til friluftsområder og urørt natur. Dette er forhold som har stor helsemessig betydning. Reglene om konsekvensutredning skal bidra til at også de helsemessige konsekvensene av planer og tiltak blir klarlagt og tatt i betraktning i planleggingen. I tillegg vil plansystemet i loven legge til rette for en aktiv og målrettet planlegging i helse- og sosialsektoren regionalt og i kommunene.

Også hensynet til kriminalitetsforebygging skal vurderes og ivaretas i planleggingen. Innen kriminalitetsforebyggende arbeid blir det en stadig større utfordring for samfunnet å bekjempe

ulike former for kriminalitet. Det må være et mål for samfunnsplanleggingen å sette klare grenser mot kriminalitet. Arealplanleggingen skal så vidt mulig skape fysiske rammer som gjør det vanskeligere å begå kriminelle handlinger, særlig hvor det er fare for at ofrene eller uskyldig tredje part kan bli utsatt for kriminelle hendelser med fare for liv og helse. Dette er hensyn som må tillegges vekt ved utformingen av bolig og sentrumsområder og ved tilrettelegging for aktiv bruk og tilhørighet til områder.

Planlegging er et viktig virkemiddel for å ta hensyn til, og motvirke klimaendringer (bokstav g). I tillegg må kommunene sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling av beredskapsplaner, og nye arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging og det må tas hensyn til konsekvenser av havstigning. Kommunene kan utvikle klima- og energiplaner som viser hvor og hvordan kommunen kan redusere utslipp av klimagasser og kommunale utslipp som knyttet til transport, deponi, landbruk, industri og bygg. Transportarbeidet kan minimaliseres og vris over til kollektivtransport, gange og sykling ved tilrettelegging gjennom god arealplanlegging. I tilknytning til arealplanleggingen kan kommunene lage bestemmelser tilknyttet energibruk i bygg som bidrar til å få ned energibruken og å utnytte fornybare energikilder.

Samfunnssikkerhet er blitt en stadig viktigere oppgave, og planleggingen må ta denne oppgaven alvorlig (bokstav h). I begrepet samfunnssikkerhet ligger en ambisjon om lavere risiko og sårbarhet i samfunnet. Begrepet er i St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet definert som*: « den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapte hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.» Forpliktelser følger også av implementert *direktiv 96/82/EF, endret ved direktiv 2003/105/EF, om kontroll med risikoen for større uhell med farlige stoffer*. Direktivet pålegger i artikkel 12 også norske planmyndigheter å sørge for at det i deres fysiske planlegging og gjennomføring tas hensyn til behovet for å opprettholde en passende avstand mellom virksomheter med farlige stoffer og boligområder, offentlige bygninger og arealer, transportruter, rekreasjonsområder mv. Flere småbedrifter som håndterer farlige stoffer i forbindelse med sin virksomhet, kan under et uhell utløse en dominoeffekt som har konsekvenser langt ut over det en virksomhet alene vil kunne ha.

Opgaven i planleggingen består både i å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, forebygge rusproblemer og kriminalitet, og ha en beredskap for ulykkessituasjoner mv. Dels dreier dette seg om en god fysisk planlegging, for å unngå at det skjer utbygging i områder som er særlig utsatt for flom, ras, skred, radonstråling, akutt forurensning og så videre. Dels dreier det seg om forebyggende sosialt arbeid, og hjelpetiltak, i forhold til sårbare og utsatte grupper. Arbeidet innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS), og med risiko- og sårbarhetsanalyser, inngår i denne oppgaven, som er særskilt tatt opp i lovforslagets § 4–3. Dette innebærer at planleggingen og utbyggingen etter loven skal bidra til den enkeltes trygghet for liv, helse og eiendom. Utfordringen er også å sikre samfunnets evne til å fungere teknisk, økonomisk og institusjonelt, og hindre en utvikling som truer viktige forutsetninger for dette. Flere viktige offentlige utredninger og stortingsmeldinger fra de senere år bidrar til å påvise behovet og hva oppgavene består i.

Et hovedformål med planleggingen etter loven er at planene skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng. Det gjelder både innenfor et geografisk område som f.eks. hvor en eller flere kommuners areal er sett i sammenheng, og på et samfunnsområde eller sektor. Alle sektorer og interesser skal delta i planleggingen. Planleggingen skal føre til en samordning av offentlig virksomhet og beslutninger, og samarbeid, både horisontalt mellom de forskjellige sektorer og myndigheter, og vertikalt mellom forvaltningsnivåene. Samordningen skjer både ved at de forskjellige hensyn og interesser kommer fram og avveies i selve planprosessen, og ved at planene blir et felles grunnlag for senere vedtak om gjennomføring. Nødvendig samordning og samarbeid vil også ofte omfatte private organisasjoner som kan ha viktige oppgaver i lokalsamfunnet, og allmennheten.

Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Planlegging skal være et nyttig virkemiddel og ikke et mål i seg selv. Dette krever at den er realistisk i den forstand at den bygger på de reelle økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Det er også viktig at kommuner og regioner ikke «planlegger for planleggingens egen skyld», og at de ikke gjør planleggingen mer omfattende enn det som er nødvendig eller realistisk å gjennomføre innenfor planens tidsrammer(planperiode). Bestemmelsen tar hensyn til at plansituasjonen og planutfordringene kan være forskjellige i ulike deler av landet. Innhold og omfang av planleggingen skal kunne variere. I områder med lite utbyggingspress og interessekonflikter vil det kreves mindre omfattende planer og planprosesser enn i byer og tettsteder med mange forskjellige behov, raskere endringer og mer sammensatte interesser og konfliktmuligheter.

Planer skal bidra til gjennomføring av internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor sitt virkeområde. Det kommer stadig nye internasjonale konvensjoner på områder som omfattes av plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er tatt inn i loven først og fremst for å markere at Norge har internasjonale forpliktelser på felter som omfattes av plan- og bygningsloven, og at mange av disse forpliktelsene må ivaretas helt eller delvis gjennom denne loven og praktiseringen av den. De internasjonale reglene vil også kunne ha betydning for hva som gyldig kan vedtas med hjemmel i loven, og for tolkningen av bestemmelser i loven. Det er en lang rekke folkerettslige regler som direkte og indirekte kommer i betraktning i forbindelse med reglene for arealplanlegging og ressursforvaltning. Av særlig betydning pekes på FN-konvensjonen av 1966 art. 27 om sivile og politiske rettigheter, som er av særlig viktighet for vern av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Dette gjelder også konvensjonen om biologisk mangfold av 1992, samt om funksjonshemmedes rettigheter av 2006 og ILO-konvensjon nr. 169, især art. 14 og 15, om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, og oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen.

En plan skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet. Planleggingen skal være forpliktende for alle medvirkende. Når en plan er vedtatt, ofte som et kompromiss mellom forskjellige interesser og hensyn, er det av avgjørende betydning at den legges til grunn for senere vedtak av planmyndighetene og av sektormyndighetene både i kommunen, regionen og staten. Planene skal også være grunnlag for privat virksomhet i planområdet. Hvis ikke planene følges, faller hensikten med planleggingen langt på veg bort. Det vil være plantypen og innholdet i planen, med de retningslinjer og bestemmelser som er knyttet til, som avgjør hvilken betydning den skal ha. En plan kan gi en viss frihet til myndighetene i oppfølgingen og gjennomføringen, men kan også være meget presis og gi lite rom for senere skjønnsutøvelse.

§ 3-2 Ansvar og bistand i planleggingen

Ansvar for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen, jf. §§ 3-3 til 3-7.

Offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag etter reglene i §§ 3-7 og 12-3, jf. § 12-11.

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Dette gjelder også for Sametinget.

Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom myndighetene i planleggingen

Når det sies at kommunen har ansvar for kommunal planlegging, siktes det til den kommunale planstrategien og til kommuneplan og reguleringsplan hvor alle som hovedregel skal vedtas av kommunen selv. At kommunen har ansvar betyr at kommunen skal sørge for at det skjer nødvendig planlegging i kommunen, og at planleggingen følger lovens regler. Det betyr ikke at alt praktisk planarbeid nødvendigvis skal utføres av kommunen. For det første legger loven opp til at andre myndigheter og private kan fremme noen typer planforslag, jf. andre ledd, og dette vil innebære at deler av planarbeidet kan overlates til andre enn kommunen selv. For det andre kan kommunen få bistand til det praktiske planarbeidet fra konsulenter, eller f.eks. av et interkommunalt plankontor. Men kommunen har det juridiske ansvar for at lovens krav m.h.t. innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet. Kommunens planoppgaver og myndighet er nærmere angitt i § 3–3.

Ansvar for regional planlegging etter loven blir noe mer sammensatt enn for kommunal planlegging, fordi slik planlegging kan skje både ved utarbeiding av regionale planer og gjennom interkommunalt plansamarbeid. Regional planmyndighet (fylkeskommunen) har likevel en særlig viktig rolle som hovedansvarlig for at det skjer en egnet planlegging i regionen, og ev. over regiongrensene. Fylkeskommunen har også et ansvar for å initiere og utvikle interkommunalt plansamarbeid der dette er nødvendig og hensiktsmessig for å løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune, etter nærmere regler i lovens kapittel 9. Men loven presiserer at ansvar for nødvendig planlegging over kommunegrense også tilligger kommuner i fellesskap gjennom interkommunalt plansamarbeid. Det vises til § 3–4 om regionenes planoppgaver og myndighet.

Staten har det overordnede ansvaret for planleggingen etter loven, og skal utøve dette gjennom forskjellige former for faglige og politiske retningslinjer for den regionale og kommunale planleggingen. I dette ligger også en tilsynsoppgave. Dette skjer i forbindelse med den enkelte plan gjennom statlige organers medvirkning i den enkelte kommunale og regionale planbehandling. I tillegg har staten flere særlige virkemidler til disposisjon: statlige planretningslinjer og planbestemmelser, og statlige arealplaner, jf. særlig lovens kapittel 6. Statens ansvar er nærmere omtalt i § 3–5.

Andre myndigheter og private har en generell adgang til å ta initiativ til utarbeiding av planer og til å få planspørsmål tatt opp og vurdert av planmyndighetene på de vilkår som går fram av bestemmelsene for de plantypene som er aktuelle.

Alle offentlige organer har både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak. De har f.eks. rett til å bli varslet og få planforslag til høring. At de har plikt innebærer at de ikke kan «stille seg utenfor» planleggingen og på den måten unngå å bli forpliktet av de planene som vedtas. Planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i. Hvis viktige sektorer stiller seg utenfor, vil mye av verdien av planleggingen lett kunne falle bort. Med offentlige organer siktes det ikke bare til kommunale, regionale og statlige myndigheter, men også til offentlige institusjoner med forskjellige formål og organisasjonsformer, som ikke er tillagt formell myndighet til å treffe vedtak. Dette kan også være statsforetak, aksjeselskaper med stor andel av statlig, regionalt eller kommunalt eierskap mv. Det er også tatt inn at Sametinget har samme ansvar og plikter som andre statlige organer i planprosessen. Sametinget skal medvirke i planarbeidet og har rett til å fremme innsigelser til planer etter reglene i § 5–4. Det vises også til merknaden til § 5–1 nedenfor. Det avgjørende for om et offentlig organ skal delta i planleggingen, skal ikke være formelle forhold, men vedkommende organs rolle i forhold til planen og planoppgavene. En del sektorer, f.eks. samferdselsmyndigheter, samarbeider med kommunene om planlegging, og har i den forbindelse behov for å veilede om viktige detaljer som støy, vibrasjoner, byggegrenser og liknende ved samferdselsanlegg. Det er avgjørende at kommunene sørger for å trekke slike myndigheter tidlig inn i planleggingen av tiltak i nærheten av spor og traséer. Dette er eksempel på at kommunene har en plikt til å varsle og involvere andre myndigheter slik at de kan ta opp sine spørsmål og interesser i den aktuelle planprosessen. Bestemmelsen viderefører og tydeliggjør myndigheters plikt til å utveksle og formidle aktuell samfunnsinformasjon som kan ha betydning for planleggingen, jf. også § 2–1. Dette har betydning for muligheten for, og adgangen til å fremme innsigelse til planer, jf. kommentaren til § 5-5.

Fylkesmannen skal fortsatt ha tilsyn med at kommunene oppfyller plikten til å drive planlegging. Det har vært innarbeidet praksis at fylkesmannen gir kommunene veiledning og råd om juridiske og andre spørsmål etter loven som en del av embetsoppdraget. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. I dette ligger at fylkeskommunen har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning. Men kommunene kan også søke nødvendig veiledning andre steder, f.eks. hos statlige sektormyndigheter i spørsmål som gjelder deres felt, jf. den plikten disse har etter tredje ledd til å gi kommunen informasjon. Bakgrunnen for denne veiledningsplikten er at mange, særlig mindre kommuner, har begrenset kapasitet og kompetanse for planleggingen etter loven.

§ 3-3 Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

Kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Kommunens oppgaver og myndighet

Formålet med den kommunale planleggingen skal ivareta kommunens egne mål og utviklingsstrategier. I tillegg skal den kommunale planleggingen ivareta nasjonale og regionale mål og legge til rette for gjennomføring av regional, statlig og privat virksomhet.

Kommunestyrets ansvar består for det første i å sørge for at det i kommunen drives slik planlegging som kreves etter loven, slik det framgår av lovens kap. 10 til 12. Alle kommuner skal ha plikt til å utarbeide en kommunal planstrategi i hver kommunestyreperiode, og senest ett år etter kommunestyrets konstituering, jf. § 10–1. Det vises i denne sammenheng også til kommunehelsetjenestelovens § 1–4 om planlegging, informasjon og samordning. På grunnlag av planstrategien skal kommunen etter behov ta opp arbeid med en samlet kommuneplan, kommunedelplaner for enkelte sektorer eller temaer, og arealplaner i form av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Kommuneplanen bør i alminnelighet omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen, herunder mål og oppgaver innenfor næringsutvikling og ressursforvaltning, boligdekning og bomiljø, folkehelse og sosiale tjenester, vern av natur- og kulturmiljø, utdanning, kultur, idrett og friluftsliv, samferdsel, energiforsyning og samfunnssikkerhet.

Kommunestyret har også den formelle ledelsen av planarbeidet. Kommunestyret kan imidlertid delegerer myndigheten til å treffe avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet i samsvar med reglene i kommuneloven. Dette kan f.eks. gjelde fastsettelse av planprogram for reguleringsplaner med opplegg for medvirkning, beslutning om konsekvensutredning, frister mv.

Vedtak om kommuneplan, herunder kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdel og arealdel, må alltid treffes av kommunestyret selv. Det samme gjelder i utgangspunktet reguleringsplan. Imidlertid kan myndigheten til å vedta detaljregulering under visse forutsetninger delegeres når planen er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områderegulering, jf. § 12–12. Fastsettelse av planprogram for kommuneplanens arealdel kan ikke delegeres. Kommunen har ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den selv finner mest hensiktsmessig. Kommunen kan opprette de utvalg og treffe de tiltak kommunen selv mener er nødvendig for å kunne gjennomføre planleggingen. Forslaget innebærer at dagens krav til kommunene om å ha et fast utvalg for plansaker (§ 9–1 i gjeldende lov) faller bort. Kommunene bestemmer selv om de vil beholde det faste utvalget for plansaker, eller legge oppgavene etter loven til et annet kommunalt organ.

Kommunen har et særlig ansvar for å ivareta barns interesser i planarbeidet. Det er i stedet for kravet om at en tjenestemann i administrasjonen skal ivareta en slik funksjon tatt inn et pålegg om at kommunen etablerer en særskilt ordning som ivaretar det samme formålet. Bestemmelsen presiserer samtidig at ansvaret også gjelder i forhold til unges interesser.

Kommunestyret har ansvaret for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Dette er i samsvar med de generelle forutsetninger om at kommunene er ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse for å løse sine planoppgaver.

For mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. Det kan være hensiktsmessig at flere kommuner går sammen om å

drive felles plankontor eller lignende. Alternativt må kommunen skaffe seg planfaglig kompetanse utenfra. Planarbeidet krever forskjellige typer fagkompetanse, herunder også kompetanse om planprosess og medvirkning. Den veiledningen som skal gis av regionen, og fagmyndighetenes medvirkning i planleggingen, vil også være svært viktig for mange kommuners mulighet til å gjennomføre en god planlegging.

§ 3-4 Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.

Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Fylkestinget er regional planmyndighet.

Fylkeskommunens oppgaver og myndighet på planleggingsområdet

Formålet med planleggingen på regionalt nivå er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Fylkestinget er i loven tillagt oppgaven som regional planmyndighet (fylkeskommunen).

Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for de oppgavene som regionen er tillagt innenfor den regionale planleggingen. Dette gjelder arbeidet med regional planstrategi, regional plan, regional planbestemmelse og ev. regionalt handlingsprogram. Bestemmelsene i kapittel 7 og 8 beskriver planprosessene nærmere. Fylkeskommunen skal selv vedta regional planstrategi, regional plan med handlingsprogram og regional planbestemmelse. Vedtaksmyndigheten i disse sakene kan ikke delegeres.

Fylkeskommunen skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven. Dette er i hovedsak en videreføring av regelen i § 12-2 andre ledd i gjeldende lov, men åpner for at planmyndigheten kan skaffe seg denne kompetansen på flere måter. Bestemmelsen skal forstås slik at det ikke er et krav om at fylkeskommunen skal ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse alle aktuelle planoppgaver i egen administrasjon. Det legges likevel til grunn at de har kompetanse til å utføre de ordinære og faste planoppgavene fylkeskommunen er tillagt etter loven. Dette omfatter også oppgaven med å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven, jf. § 3-2 siste ledd. Dette er i samsvar med de generelle forutsetninger om at regionene er ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse for å løse sine planoppgaver. Fylkeskommunen vil i planarbeidet i betydelig grad samarbeide med andre myndigheter, og trekke inn deres fagkunnskaper. Ikke sjelden vil den også måtte innhente spesielle faglige utredninger utenfra når det kreves særlig kompetanse, f.eks. i forbindelse med konsekvensutredninger.

§ 3-5 Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet

Statlige planretningslinjer og planvedtak har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan.

Kongen har ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på nasjonalt nivå.

Departementet har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter loven og skal arbeide for at de vedtak som treffes nasjonalt blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen.

Departementet skal føre tilsyn med at plikten til regional planlegging i medhold av denne lov blir overholdt.

Statens oppgaver og myndighet på planleggingsområdet

Hovedformålet med statlige planretningslinjer og planvedtak skal være å gi rammer og retningslinjer for planleggingen på regionalt og kommunalt nivå ut fra nasjonale mål. Unntaksvise kan staten selv utarbeide og vedta planer for å ivareta nasjonale eller statlige interesser som ikke blir ivaretatt på annen måte. Dette vil også gjelde bindende planer for arealbruk, hvor de kommunale planformene benyttes.

Det er Kongen i statsråd som bestemmer arbeidsfordelingen mellom departementene. Kongen eller departementet kan legge myndighet etter loven til fylkesmannen og andre underliggende statsetater.

Det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver legges til departementet. Med departementet siktes det til det departement som har ansvaret for plandelen av loven. Departementet har tilsynsansvaret for den regionale planleggingen.

§ 3-6 Felles planleggingsoppgaver

Statlig og regional myndighet kan starte arbeid med planer etter denne lov på områder der staten, regional planmyndighet og kommunene sammen har ansvar for å løse planoppgaver av regional eller nasjonal betydning, herunder samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder, samordnet vannplanlegging og kystsonoplanlegging.

Kongen fastsetter ved forskrift hvilke oppgaver, områder og myndigheter dette gjelder, herunder at det til planer for større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder kan fastsettes felles planbestemmelser om utøvelse av næringsvirksomhet og om ferdsel.

Løsning av felles planleggingsoppgaver for staten, fylkeskommunen og kommunen

I § 3-6 er det løftet fram enkelte viktige planleggingsoppgaver. Felles for disse oppgavene er at de krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser. For disse oppgavene benyttes det i dag forskjellige planleggingssystemer, dels innenfor rammene av plan- og bygningsloven, dels med et uklart forhold til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Ved å benytte et felles og enhetlig system for disse planoppgavene er det foretatt en klarlegging og opprydding. Dette er oppgaver som har nær sammenheng med den generelle samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter loven, og som derfor må inngå i

denne planleggingen. Disse planleggingsoppgavene kan ikke løses uten et nært samarbeid mellom forvaltningsnivåene, og på tvers av sektorer. Samtidig er det oppgaver hvor staten både har et betydelig ansvar og virkemidler. Det er derfor behov for at de aktuelle statlige myndigheter kan spille en initierende og koordinerende rolle i planprosessen der dette er hensiktsmessig. Dette forutsettes å skje etter avtale med aktuelle planmyndigheter.

Både statlig og regional planmyndighet (fylkeskommunen) gis fullmakt til å starte arbeid med planer der staten, fylkeskommunen og kommunene har et felles ansvar for å løse slike tverrgående planoppgaver. Dette gjelder blant annet samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder, samordnet vannplanlegging og kystzoneplanlegging. Ordet «herunder» viser at oppregningen av planoppgaver ikke er uttømmende, jf. andre ledd.

Kongen kan gi forskrift om hvilke tverrgående planoppgaver som kan tas opp til felles planlegging etter bestemmelsene her, hvilke geografiske områder som skal omfattes og hvilke myndigheter som skal delta. For de planoppgavene som nevnes i bestemmelsen, legges det til grunn at det vil bli utarbeidet slike forskrifter. I tillegg kan det være aktuelt å gi forskrift om andre tverrgående oppgaver. Dette kan også gjelde planer for sikring av reindriftens arealer. For å imøtekomme eventuelle behov for å samordne regler for utbygging, virksomhet, ferdsel mv. over kommunegrensene foreslås det at Kongen kan gi «felles planbestemmelser» om utøvelse av næringsvirksomhet og om ferdsel i slike områder. Med dette menes at det er de ordinære hjemler i loven knyttet til de forskjellige planer. På denne måten kan staten benytte aktuelle bestemmelser på en samordnet måte og sikre enhetlig forvaltning og dermed likhet og forutsigbarhet både for allmenne interesser og innbyggerne, på tvers av kommunegrenser.

§ 3-7 Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet

Etter nærmere avtale mellom partene kan statlig eller regional myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag.

Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommunen eller regional planmyndighet om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategier skal vurderes i forbindelse med planarbeidet.

For planleggingen gjelder for øvrig de vanlige regler om behandling og rettsvirkning av vedkommende plantype.

Overføring av myndighet til å organisere planarbeid og til å utarbeide planforslag

Myndigheter kan avtale å overføre den kompetansen planadministrasjonen i kommuner og regional planmyndighet (fylkeskommunen) har til å organisere planarbeidet og til å utarbeide planforslag. Dette kan skje ved at vedkommende myndighet overtar oppgaven, eller ved at den legges til et felles planleggingsorgan som opprettes for å utføre den aktuelle planoppgaven.

Det kan også skje ved at en annen myndighet overtar deler av planoppgaven. Dette vil særlig være aktuelt ved planlegging av store utbyggingstiltak hvor spørsmålet om lokalisering er uavklart og hvor lokalisering i flere kommuner kan være aktuelt. I slike situasjoner kan det utarbeides planprogram og/eller konsekvensutredning for å avklare konsekvensene av de ulike alternativer før det varsles oppstart av en arealplan. Ansvar for det videre planarbeidet kan overlates til den kommunen hvor tiltaket ligger, dersom ikke planleggingen skjer med hjemmel i tredje ledd. En slik framgangsmåte kan også være aktuelt for store veg- og jernbanetiltak med flere ulike trasealternativer og hvor flere kommuner blir berørt, eller ved lokalisering av statlige eller regionale institusjoner.

Departementet bestemmer organiseringen og gjennomføringen av planarbeidet dersom kommunene, fylkeskommunen og statlige organ ikke kommer til enighet om dette. Den hjemmel statlig vegmyndighet har hatt til å utarbeide arealplaner for vegtiltak, og utvides slik at denne muligheten nå også gjelder samferdselsanlegg og infrastrukturiltak, herunder veger, flyplasser, jernbaner, farleder, havner og lignende som statlige myndigheter har planleggings- og gjennomføringsansvar for. Når det gjelder infrastruktur for transportanlegg, har staten en særlig viktig rolle for de større anleggene, som har nasjonal betydning og i stor grad finansieres over statsbudsjettet.

Til nå har vegmyndighetene hatt en egen hjemmel i plan- og bygningsloven § 9–4 til å initiere og lede deler av arbeidet med vegplanlegging etter planbestemmelsene i loven. Det er avgjørende at vegplanlegging og annen transportplanlegging skjer gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven, og at det er et enhetlig mønster for planleggingen på samferdselssektoren og for plan- og bygningslovens anvendelse på samferdselsområdet. Det er også naturlig at det fortsatt skal være mulig for sentrale samferdselsmyndigheter å overta en del av planmyndighetenes vanlige rolle i prosessen i et samarbeid med disse, og så vidt mulig som en integrert del av den ordinære regionale og kommunale planleggingen.

Samferdselsmyndigheten skal samrå seg med planmyndigheten om utarbeiding av planforslag for et samferdselsanlegg. Det forutsettes at statlig myndighet og kommunen drøfter innholdet i og ansvarsfordelingen for planarbeidet. Statlig myndighet har likevel anledning til å starte opp planarbeidet selv dersom det ikke oppnås enighet om ansvarsfordeling og planinnhold. Gjeldende kommunal og regional planstrategi skal tas inn som et grunnlag for planarbeidet. Det er de ordinære planformene på vedkommende nivå som skal brukes for slike planoppgaver. De vanlige bestemmelsene om saksbehandling, innhold og virkninger for vedkommende plantype gjelder også for planer som utarbeides etter bestemmelsene i denne paragraf.

Kapittel 4 Generelle utredningskrav

§ 4-1. Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen får vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

Planprogram

Bestemmelsene om planprogram bygger på de reglene som ble innført ved lovendring i 2004 (konsekvensutredninger) med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger av 1. april 2005.

Kravet om *planprogram* gjelder nå for alle regionale planer og kommuneplaner. Dette er en utvidelse i forhold til gjeldende lov, hvor kravet til planprogram for oversiktsplaner bare gjelder for planer med retningslinjer eller rammer for utbygging. Som tidligere er det dessuten krav om at reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn skal ha et planprogram. Hvilke planer dette omfatter vil bli avklart gjennom forskrift.

For regionale og kommunale planer vil det ikke alltid være nødvendig å utarbeide et separat planprogram. Dersom oppstart av planarbeidet sammenfaller i tid med arbeidet med regional eller kommunal planstrategi, vil arbeidet med planprogrammet helt eller delvis kunne inngå i planstrategien. Dette betinger imidlertid at den regionale eller kommunale planstrategien imøtekommer kravene til planprogram, både hva angår innhold og behandlingsprosess. Dersom det skal gjennomføres en konsekvensutredning av planen som planprogrammet skal ligge til grunn for, må planprogrammet også redegjøre for behovet for utredninger.

Det er forslagsstiller som har ansvaret for å utarbeide forslag til planprogram, mens det er ansvarlig myndighet som skal fastsette programmet. For oversiktsplaner og områdereguleringer etter plan- og bygningsloven vil planmyndigheten normalt både være forslagsstiller og ansvarlig myndighet. For detaljreguleringsforslag vil det vanligvis være en privat forslagsstiller, men det er kommunen som planmyndighet og ansvarlig myndighet som fastsetter planprogrammet. Innenfor rammene av lov og forskrift kan forslagsstiller og kommunen bli enige om oppgavefordeling knyttet til høring og bearbeiding av planprogram for private reguleringsforslag.

Planprogrammet er et fleksibelt verktøy for den tidlige fasen av planarbeidet og skal tilpasses den konkrete plansituasjonen og planbehovet. Som et minimum skal planprogrammet gjøre

rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. Dette gjelder uavhengig av om planprogrammet skal ligge til grunn for et planforslag med konsekvensutredning eller ikke.

For planer som omfattes av kravet om konsekvensutredninger, jf. § 4–2 andre ledd, skal planprogrammet også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av planens virkninger for miljø og samfunn og hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. Dette stiller krav til den måten planprogrammet blir til på og utformingen av programmet. Planprogrammet må utformes på en måte som innebærer at det i etterkant kan tas stilling til om gjennomført planarbeid, herunder utredninger, er utført i samsvar med planprogrammet.

Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Dette er forankret i direktivene som ligger til grunn for lovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Alternativvurderinger kan både dreie seg om alternative områder for lokalisering av det aktuelle tiltaket, om ulike plassering innenfor reguleringsområdet og om alternative tiltak for å redusere ulempene av en foreslått utbygging. For reguleringsplaner i samsvar med overordnet plan, vil det sjelden være aktuelt å utrede alternativ lokalisering.

Forslagsstiller har et selvstendig ansvar for å redegjøre for hvilke relevante og realistiske alternativer som foreligger og hvordan disse foreslås tatt med i det videre plan- og utredningsarbeidet. Det er likevel planmyndigheten som gjennom fastsettelsen av planprogrammet avgjør hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet og på hvilket nivå de skal utredes. Det vil gjennom forskrift kunne gis nærmere bestemmelser om alternativvurderinger.

Forslag til planprogram skal normalt foreligge når oppstart av planarbeidet varsles. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslingen. Høringsfrist for forslag til planprogram er minimum 6 uker. En nærmere beskrivelse av behandlingen av planprogram for ulike plantyper er gitt under veilederens omtale av hver enkelt plantype.

Det er viktig at forslag til planprogram gis en tydelig utforming før det legges ut til høring og offentlig ettersyn. Det forutsettes at planprogrammet inneholder nødvendig informasjon og er av en slik kvalitet at det gir grunnlag for medvirkning og relevante innspill fra berørte myndigheter og andre med interesse i planarbeidet. Det er derfor nødvendig med en åpen prosess for å komme fram til et godt planprogram. For berørte myndigheter skal planprogrammet også danne grunnlag for disse myndighetenes vurdering av om planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale interesser. Planprogrammet må struktureres slik at det i etterkant kan tas stilling til om planforslaget med konsekvensutredning er utarbeidet i tråd med planprogrammet.

Det fastsatte planprogrammet vil være utgangspunktet for å vurdere kvaliteten av planprosessen. Dersom det er gjennomført et programarbeid i tilknytning til regional eller kommunal planstrategi, vil dette gi grunnlag for å begrense omfanget av planprogrammet for konkrete regionale og kommunal planer til de spørsmål som ikke er håndtert og avklart i planstrategien. Det er gitt nærmere bestemmelser om hvordan planprogrammer skal behandles i bestemmelsene for behandling av de ulike plantypene. Det er som hovedregel fylkeskommunen som fastsetter planprogrammet for regionale planer og kommunen for kommunale planer. For noen planarbeider vil det imidlertid være aktuelt at en annen

myndighet enn den som er planmyndighet for den aktuelle plantypen, fastsetter planprogrammet. Dette kan være aktuelt dersom planen omfatter flere kommuner eller fylker, eller dersom nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det. Dette er forhold som vil bli regulert gjennom forskrift, jf. § 4-2 siste ledd.

Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet. I slike situasjoner kan også planprogrammet legges til grunn for arbeidet med flere reguleringsplaner innenfor et større område. Planprogrammet kan også benyttes som et verktøy for å avklare lokaliseringsvalg, for eksempel for større offentlige virksomheter hvor ulike lokaliseringalternativer i flere forskjellige kan være aktuelt.

Gjennom høringen av planprogrammet skal berørte regionale og statlige myndigheter varsle planmyndigheten dersom de mener at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Dette skal da framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram. Det vil da på et tidlig tidspunkt i planprosessen kunne tas hensyn til uttalelsen både når det gjelder spørsmålet om planforslag bør fremmes, hva som i tilfelle bør utredes og hvilke avbøtende tiltak som bør vurderes.

For planer som kan få vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, og pålegger loven planmyndigheten å sende forslag til planprogram til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse før planprogrammet fastsettes. Denne bestemmelsen er begrunnet i Norges nasjonale forpliktelser på dette området gjennom gjeldende EU-direktiver og konvensjonen om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende virkninger (Espoo-konvensjonen), med tilhørende protokoll. Nærmere krav til behandling av planer som kan få vesentlige virkninger i en annen stat vil bli gitt gjennom forskrift.

§ 4-2. Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

Planbeskrivelse

Som en generell regel gjelder det at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette gjelder uansett planens omfang og betydning. Regelen er grunnleggende, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak. Dette er en meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå vilkårlige planvedtak, hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas.

Bestemmelsen setter videre et særlig krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer som gjelder for området. Det skal være en sammenheng i plansystemet. Det er særlig viktig at det gjøres klart om planen er i samsvar med gjeldende overordnede planer eller innebærer endringer. For enkelte situasjoner gjelder det forskjellige saksbehandlingsregler for planforslag som er henholdsvis i samsvar med og i strid med overordnede planer.

Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på høring. Den skal være så fyldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i uttrykket «*virknings*». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.

Planbeskrivelsen må framkomme tydelig i de dokumentene som legges fram til behandling når planen skal vedtas. For arealplaner supplerer planbeskrivelsen plankartet og de bestemmelser som skal gjelde i planområdet.

Konsekvensutredning

Bestemmelsene om konsekvensutredninger etter dette kapitlet innebærer en videreføring av bestemmelsene i § 16–2 og kap. VII–a i tidligere lov. Sammen med ny forskrift om konsekvensutredninger trådte lovendringene i kraft 1. april 2005. Lovendringen ga de nødvendige lovmessige rammer for iverksetting av EU-direktiv om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (rådsdirektiv 2001/42/EF). EU-direktiv 85/337/EØF av 27. juni 1985 om visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, og EU-direktiv 97/11/EF av 3. mars 1997 om endringer av direktiv 85/337/EØF, er fra tidligere av implementert i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger.

Hensikten med bestemmelsene om konsekvensutredninger er at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelser av planer, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planen kan gjennomføres.

Kravet om konsekvensutredning gjelder for regionale planer og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dette innebærer at både oversiktsplaner som avklarer hovedgrepene i den fremtidige arealbruken og detaljplaner for konkrete utbyggingstiltak omfattes av kravet om konsekvensutredninger.

I forhold til tidligere bestemmelser om konsekvensutredninger er begrepet «naturressurser» tatt ut. Dette innebærer likevel ingen svekkelse av hensynet til naturressurser i konsekvensutredninger. De miljømessige virkningene for en naturressurs, f.eks. forurensning av jord eller vann, hører imidlertid inn under *miljø*, mens andre konsekvenser, som f.eks. økonomiske konsekvenser knyttet til reduserte muligheter for uttak eller utvinning av ressursen, faller inn under begrepet *samfunn*.

For planer som omfattes av bestemmelsen skal det som en del av planarbeidet utarbeides en konsekvensutredning som redegjør for planens virkninger for miljø og samfunn. Planforslag med konsekvensutredning skal normalt utgjøre et samlet dokument, men det kan variere hvordan konsekvensutredningen skal presenteres i plandokumentet. Det skal likevel gå klart fram hva som er planens konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av fastsatt planprogram, jf. § 4–1, og gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser for relevante miljø- og samfunnstema. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaringer. For regionale planer, kommuneplanens arealdel og områderegulering med lav detaljeringsgrad vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og av de samlede virkningene av planens arealendringer som vil måtte utredes. I nødvendig grad må det likevel vurderes konsekvenser for enkeltområder. Grad og omfang av vurdering av enkeltområder vil være avhengig av forhold som størrelse, konfliktnivå og omfanget av virkninger.

Fokuset i konsekvensutredning for reguleringsplaner (detaljregulering) vil være på virkningene av det konkrete utbyggingstiltak som det reguleres for. Det er likevel planen som helhet som skal konsekvensutredes. For utbyggingsområder skal det dokumenteres at det er utredet alternativer til bygging på dyrket mark.

Et viktig arbeid med konsekvensutredningen vil være å utrede relevante og realistiske alternativer. Hvilke alternativer som skal utredes, og på hvilket nivå, fastsettes gjennom planprogrammet. Et viktig prinsipp vil normalt være at spørsmål om alternativ lokalisering hører hjemme på oversiktsplannivå, mens på detaljplannivå vil alternativvurderinger som oftest dreie seg om alternative tiltak for utforming eller avbøtende tiltak for å redusere ulemper. For reguleringsplaner i strid med oversiktsplan vil det imidlertid normalt være aktuelt å stille krav om utredning av alternativ lokalisering.

Dersom det er foretatt konsekvensutredning av tidligere eller overordnede planer for samme område, må dette tas i betraktning ved den konkrete vurderingen av utredningsbehovet for den aktuelle planen. Et viktig prinsipp vil være at utredninger som er gjennomført på et tidligere stadium ikke skal være nødvendig å gjennomføre på nytt.

Behandlingen av konsekvensutredningen inngår som en integrert del av planbehandlingen og er nærmere beskrevet under bestemmelsene for den enkelte plantype. For planer som omfattes av bestemmelsen, er det et generelt krav at det i saksframlegget til vedtak skal framgå hvordan virkningene av planforslaget med konsekvensutredning og innkomne uttalelser er vurdert, hvilken betydning disse er tillagt og hvordan dette er fulgt opp gjennom bestemmelser til vedtaket. Det er også krav til at saksframlegget med begrunnelse skal være offentlig tilgjengelig, og at vedtaket i saken skal kunngjøres.

I forbindelse med konsekvensutredning av planer reiser det seg en rekke detaljspørsmål som det ikke har vært naturlig å regulere eller fastlegge i selve loven. I loven er det derfor gitt hjemmel til å gi de forskrifter som anses nødvendige. Gjennom revisjon av gjeldende forskrift om konsekvensutredninger vil det blant annet bli gitt utfyllende bestemmelser om hvilke reguleringsplaner som omfattes, krav til innhold i planprogram og konsekvensutredning, samt nærmere bestemmelser om ansvar og kostnadsdekning. Som tidligere vil det gjennom forskrift også bli gitt nødvendige supplerende bestemmelser knyttet til arbeidet med konsekvensutredninger for å ivareta internasjonale forpliktelser på området.

I arbeidet med konsekvensutredninger etter denne bestemmelsen skal også krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som må anses som relevante i den aktuelle plan- og utredningssituasjonen, ivaretas. Dette gjelder for eksempel i forhold til kommunehelsetjenesteloven som har egne bestemmelser om konsekvensutredning. Helsehensyn skal så langt som mulig ivaretas gjennom ordinære plan- og

utredningsprosesserprosesser, og planmyndighetene bør derfor i planprosessen innhente og avklare helsemyndighetenes krav slik at disse innarbeides i behandlingen etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Dette gjelder ikke minst i forbindelse med høring og fastsettelse av planprogram.

§ 4-3. Samfunnsikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

Samfunnsikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyser

Formålet med bestemmelsen, som er ny, er å gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. Oppgaven består i å ha sikkerhet som et perspektiv og en oppgave både i den sektorovergripende samfunnsplanleggingen, og i arealplanleggingen. Det er også en viktig sammenheng mellom samfunnsplanlegging og arealplanlegging på dette feltet..

Oppgaven tilligger enhver offentlig myndighet som deltar i planleggingen og har ansvar for oppgaver som har betydning for samfunnsikkerheten. Bestemmelsen retter seg spesielt mot å forhindre at det gjennom arealdisponeringen skapes særlig risiko. I utgangspunktet er det mulig å unngå å bruke arealer som inneholder uønsket risiko og sårbarhet. Der risiko og sårbarhetsforhold er til stede, bør det føre til forsiktighet når det gjelder å ta i bruk arealet. Alternativt må bygninger og/eller areal utformes og brukes på en slik måte at skadepotensialet holdes på et akseptabelt nivå.

Planmyndigheten har en plikt til å påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for et planområde. Risiko og sårbarhet kan på den ene siden knytte seg til arealet slik det er fra naturens side, som f.eks. at det er utsatt for flom, ras eller radonstråling. Det kan også oppstå som en følge av arealbruken, f.eks. ved måten viktige anlegg plasseres i forhold til hverandre, eller hvordan arealene brukes. Innspill til arealplanleggingen om slike forhold må komme fra de relevante planmyndigheter og tilsynsmyndigheter. Analysen vil inngå som et viktig grunnlag for planarbeidet. Risiko- og sårbarhetsanalyse er et generelt krav. For de planer som omfattes av et særskilt krav til konsekvensutredning, jf. § 4-2 andre ledd, vil risiko- og sårbarhetsanalysen som hovedregel inngå som en del av de utredninger som skal gjennomføres i denne sammenhengen. Opplegget for arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen må da tas inn i planprogrammet. Plikten til å få utført en slik analyse vil som hovedregel ligge på forslagsstilleren for planen.

Skal risiko- og sårbarhetsanalyser få praktisk betydning, må resultatene i nødvendig utstrekning komme til uttrykk i planene. Når det knytter seg fare, risiko eller sårbarhet til visse arealer, eller bestemt bruk av arealer, skal dette markeres i kommuneplanens arealdel

som hensynssone med slike bestemmelser, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap. Ros-analyser etter § 4-3 knytter seg til areal-/utbyggingsplaner. Men sikkerhets- og risikospørsmål skal også vurderes i andre typer planer, jf. § 3-1. Det arbeides nå også med ny beredskapslov med krav om kommunedelplan for kommunal beredskap.

Kongen har hjemmel til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det reiser seg mange spørsmål av teknisk art i arbeidet med slike analyser og om hvordan de skal innpasses i planleggingen på en god måte.

Kapittel 5 Medvirkning i planleggingen

Medvirkning

Bestemmelsen om medvirkning er en selvstendig bestemmelse som viderefører informasjons- og medvirkningsbestemmelsene i tidligere lov, men som også styrker disse reglene på flere viktige punkter. Barn og unge står i en særstilling som gruppe i forhold til andre som krever spesiell tilrettelegging i forhold til planarbeidet, og er derfor spesielt framhevet i loven, se også § 3-3, tredje ledd.

Alle som utarbeider og fremmer planforslag har en plikt til å legge til rette for aktiv medvirkning. Det vil si atplikten til å sørge for en tilrettelegging for aktiv medvirkning skal være den samme enten det er planmyndigheten selv, andre myndigheter eller private som utarbeider planforslaget. Imidlertid påhviler det kommunen som planmyndighet en særskilt plikt og oppgave med å påse at kravet om å tilrettelegge for medvirkning er fulgt der andre myndigheter og private har utarbeidet planforslaget. Dette er nødvendig for å kvalitetssikre saksbehandlingen i forhold til medvirkningskravet generelt. Dessuten har kommunen en særlig oppgave med å tilrettelegge for at grupper som ellers ikke så lett kommer til orde i planprosesser, aktivt skal bringes inn. I loven er barn og unge nevnt direkte som en slik gruppe, men også grupper med forskjellige funksjonsnedsettelse kan ha behov for slik tilrettelegging. Det kan også være nødvendig å vurdere tilretteleggingen for medvirkning særskilt for minoriteter med annet språk. Det kan også gjelde ivaretagelse av allemannsretten (rett til ferdsel og opphold i utmark) særlig utenfor byggesonen hvor det er et stort utbyggingspress. Det kan også gjelde enkelte næringsutøvere, f.eks. i reindriften eller fiske, siden disse virksomhetene drives uten samme kontakt med kommunen og lokale medier.

§ 5-1 Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Krav til aktiv medvirkning

Planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene.

Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. I alminnelighet bør det bestemmes tidlig i planprosessen hvordan det skal legges til rette for en aktiv medvirkning. For de plantyper hvor det skal utarbeides et planprogram, jf. § 4-2, skal opplegget for medvirkning så vidt mulig fastsettes i planprogrammet.

Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning for alle berørte på mest mulig like vilkår. Det betyr at en legger til grunn universell utforming som strategi for inkludering i prosessen når man inviterer til medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Det er den som fremmer planforslag som har ansvaret for å legge til rette for medvirkning. For reguleringsplaner som fremmes av private, eller av et annet offentlig organ enn planmyndigheten, vil det være denne forslagsstilleren som skal legge til rette for medvirkning. For andre planer vil det være planmyndighetens ansvar. Også i de tilfeller der andre enn planmyndigheten fremmer planer, skal kommunen som planmyndighet påse at det er lagt til rette for medvirkning.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og regionale og lokale brukerorganisasjoner kan være viktige aktører i denne sammenheng og bør trekkes inn på hensiktsmessig måte.

Det dreier seg her om den særlige utfordringen som ligger i å oppnå medvirkning fra interesser og hensyn som ikke har klare talspersoner gjennom etablerte organisasjoner, og andre grupper som krever spesiell tilrettelegging. Dette kan f.eks. gjelde barn i et område, personer med nedsatt funksjonsevne, personer med fremmedkulturell bakgrunn, eller andre personer eller grupper med særlige behov. For personer med nedsatt funksjonsevne vil tilgjengeligheten til møtelokaler og informasjon være viktig. Det kan også gjelde grupper av den samiske befolkningen som ikke bestandig har samme tilgang til aviskunngjøringer og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen. Det særlige ansvaret for å sikre en aktiv medvirkning for grupper av den samiske befolkningen følger også av ILO-konvensjon nr. 169. Ansvaret for å sikre aktiv medvirkning kan videre gjelde f.eks. interessen for friluftsliv og naturvern i nærmiljøet, og ivaretagelse av allemannsretten. Dette kan gjelde mange mennesker, men som ikke alltid er organisert. Det er viktig at det er bevissthet om slike forhold, slik at ikke de organiserte interessene blir urimelig dominerende i planprosessene i forhold til de som ikke er organisert. For grupper og interesser som ikke kan delta direkte, må forslagsstilleren og kommunen finne andre måter som sikrer god medvirkning innenfor de muligheter som foreligger. Dette kan f.eks. være psykisk utviklingshemmede, mennesker som ikke kan norsk språk mv.

§ 5–2 Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

Høring og offentlig ettersyn

Loven sier nå uttrykkelig at planforslag også skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Generelt vil bruk av elektroniske medier i behandlingen av plansaker gi en bedre og mer effektiv planbehandling. Ellers er reglene om høring og offentlig ettersyn i PBl 85 i hovedsak videreført.

Høring av planprogram og planforslag og offentlig ettersyn er obligatoriske elementer i behandlingen av flere sakstyper etter loven. Høring er obligatorisk og kommer i tillegg til kravet om medvirkning i en tidlig fase av planarbeidet. Ved å definere innholdet og betydningen av disse begrepene i en felles bestemmelse i den innledende delen av loven er lovteksten gjort kort i den enkelte saksbehandlingsbestemmelse utover i loven.

§ 5-2 angir hva som menes med uttrykkene «sendes på høring», som finnes i en rekke bestemmelser senere i loven. Hensikten er å få en enhetlig forståelse og et felles mønster for dette viktige leddet i behandlingen av planer, og dermed også en forenkling av loven. Å få gode og grundige uttalelser fra de som berøres av planer, er svært viktig både for at planene kan få det best mulige innhold, og for den enkeltes rettssikkerhet.

Å sende et planforslag, planprogram eller planstrategi på høring betyr at det sendes ut til berørte parter, i vid forstand, til uttalelse. Etter den foreslåtte regel bør det for det første sendes til uttalelse til alle berørte statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Dette er etater eller instanser som har forskjellige former for regulering og lignende utøvelse av offentlig myndighet på et relevant saksområde som sin viktigste funksjon. «Offentlige organer» er en fellesbetegnelse på statlige, fylkeskommunale eller kommunale instanser og omfatter både myndigheter og enheter som ikke naturlig omfattes av begrepet «myndighet» fordi deres primære oppgave er tjenesteyting eller lignende, og ikke myndighetsutøvelse. Selve den juridiske organisering kan variere; noen virksomheter som faller inn under dette uttrykket, kan gjerne være organisert som statsforetak, aksjeselskap, stiftelse eller lignende. Eksempler på det som her kalles «andre offentlige organer» er helse- og omsorgsinstitusjoner, skoleverket, universiteter og høyskoler, forskningsinstitusjoner offentlige museer og andre kulturinstitusjoner og offentlig eide selskaper med en samfunnsmessig funksjon, så som transporttjenester, energiforsyning, vann og avløp.

Det er ikke alltid en klar grense mellom «offentlige myndigheter» og «andre offentlige organer», og skillet vil i de fleste sammenhenger ikke være så avgjørende. Det som er viktig, er den rolle vedkommende myndighet eller organ har i forhold til planen og planoppgavene. Det er heller ikke en klar grense mellom offentlige organer og det etterfølgende uttrykket «private organisasjoner og institusjoner». Dette er ment å omfatte enhver form for interesseorganisasjon eller organisasjon for formål eller hensyn som er relevante for avgjørelsen av den aktuelle plansak. Uttrykket omfatter både landsomfattende interesseorganisasjoner og lokale organisasjoner, lag og klubber, herunder også politiske partier og organisasjoner. Utrykket «institusjoner» er ment å dekke enhver virksomhet som har en samfunnsmessig funksjon, men som drives av private, og som ikke naturlig faller inn under uttrykket «organisasjon». Dette kan være private forsknings- eller utdanningsinstitusjoner, helse- og omsorgsinstitusjoner, eller lignende institusjoner med

allmenne formål. Uttrykket er ikke ment å omfatte vanlige bedrifter innenfor produksjon eller tjenesteyting. Grensen vil her kunne være noe uklar. Planmyndighetene må kunne avgrense utsendelser til det som er naturlig og rimelig ut fra ressurs hensyn og sakens betydning. Gjennom offentlig kunngjøring og ettersyn får alle som berøres uansett mulighet til å gjøre sine synspunkter gjeldende.

Uttrykket «legges ut til offentlig ettersyn» finnes flere steder i loven. Det innebærer at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted. Dette er en ordning med lang tradisjon. Det vanlige er at planforslag og lignende er utlagt i rådhuset i kommunen. Det er viktig at det i praksis blir mulig for flest mulig å komme til dokumentene. For lokale planer som bare gjelder en del av en kommune, bør utleggelsen alltid skje på et egnet kontor i vedkommende område. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen i medhold av denne loven som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i slike tilfeller også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetenes kontor. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer og de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene, med de unntak som følger av offentleglovas kapittel 3. Dette er en videreføring av gjeldende rett. For planer som faller inn under bestemmelsene i § 4–2, vil det normalt framgå av planprogrammet og konsekvensvurderingen for planen hvilke alternativer som har vært vurdert. Det legges til grunn at det bare er ferdige utkast som skal være offentlig tilgjengelige, ikke skisser, notater mv. når planutkastene er under arbeid. Poenget med utvidet offentlighet i disse tilfellene har vært å la innbyggerne få adgang til ferdige planutkast som ikke kunngjøres, fordi man har valgt - eller vil velge - andre alternativer. Dette er vurdert som mer hensiktsmessig enn å pålegge planmyndighetene å kunngjøre planutkastene i flere alternativer.

Det skal legges til rette for bruk av elektroniske medier i planleggingen. Planarbeidet og de endelige planene bør tilpasses behandling og presentasjon i digitalt format og brukergrensesnitt. Bruken av elektroniske medier til slike formål er raskt økende. Dette åpner nye muligheter for informasjon og utveksling av synspunkter i plansaker, ikke minst i distriktene med store avstander til kommunesenteret. Det innføres en plikt til å legge til rette for å benytte slike medier både til presentasjon av planforslag mv. og for innhenting av synspunkter, i alle faser av planprosessen. Dette vil gjelde fra det første varsel om at planarbeid starter, til offentliggjøring av endelig planvedtak.

Bruk av elektroniske medier åpner for bedre informasjonstilgang for personer med nedsatt funksjonsevne. Dokumenter og saksframstillinger i digitale formater gir blant annet mulighet for økt tekststørrelse, kontrastjusteringer og tekst-til-tale løsninger som er viktig for blinde og svaksynte.

Bestemmelsene for den enkelte plantype gir ytterligere anvisning på hvordan offentlighet og medvirkning skal ivaretas når de ulike planene behandles.

Regionalt planforum

§ 5–3 Regionalt planforum

I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

Regionalt planforum

Ordningen med regionalt planforum er allerede i bruk i mange fylker, og har vist seg å være et hensiktsmessig forum og en nyttig arbeidsform for gjensidig informasjon, drøfting og avklaring av planspørsmål og sektorinteresser mellom kommuner, fylker og sektormyndigheter. Planforum kan bidra til bedre samordning av forskjellige interesser og syn, raskere avklaring og en mer samstemt praksis i plansakene i et fylke.

Det bør være et regionalt planforum i hver region, for å trekke alle berørte sektorer inn i planleggingen, klarlegge ulike interesser og finne fram til gode løsninger gjennom selve planprosessen. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å etablere regionalt planforum, men gir en sterk oppfordring til det. Det bør foreligge bestemte grunner dersom regionalt planforum ikke etableres. Så vidt mulig må det i så fall erstattes av andre ordninger som kan sikre den nødvendige regionale samordningen.

Det er klarlegging og samordning av de forskjellige interessene i planleggingen som er planforumets rolle. I forumet skal plansakene belyses fra forskjellige synsvinkler, og det skal søkes løsninger på de interessekonfliktene som måtte finnes. Dette kan gjelde generelle problemstillinger knyttet til den regionale utviklingen, hva som bør være prioriterte planleggingsoppgaver, og hvordan planleggingsarbeidet bør drives. Det vil også gjelde arbeidet med konkrete planstrategier og planer, både regionale og kommunale. For eksempel vil arbeidet med arealdelen i en kommuneplan kunne reise vanskelige spørsmål av betydning for flere sektorer. Disse bør drøftes i planforum på et passende stadium i planprosessen, blant annet for å unngå senere innsigelser mot planforslag.

Planforumet har ikke besluttende myndighet. Det skal heller ikke ha en formell meklingsfunksjon.

Planforumet skal i praksis være et felles organ for fylkeskommunen (regional planmyndighet) og staten på fylkesnivå. Det er avgjørende at det er enighet mellom de to hovedpartene om dets oppgaver og funksjonsmåte, siden fylkeskommunen har hovedansvaret for den regionale planleggingen og for veiledning av kommunene i plansaker. Ansvar for å opprette planforum er lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan gjerne overlate disse funksjonene til andre, hvis det er mest hensiktsmessig.

Regionalt planforum er tenkt som et fleksibelt og målrettet organ. Det angis at statlige og regionale myndigheter og kommunene som er berørt av den enkelte sak skal delta. Partene står fritt i å velge antallet representanter og hvem disse skal være. I de samiske bruksområdene skal så vidt mulig representanter for samiske interesser og reindriftens styrings- og forvaltningsorganer delta. Også andre kan inviteres.

Det er fylkeskommunen som regional planmyndighet som har ansvaret for planforumets ledelse og sekretariat.

Om innsigelse

Innsigelsesordningen skal sikre at overordnede interesser ivaretas og følges opp tilstrekkelig i kommunale planer, og at planer løftes opp til sentral avgjørelse når det er konflikt mellom myndigheter om viktige spørsmål. Forutsetningen for bruk av innsigelse er at det ikke har latt seg gjøre å finne fram til en løsning av et planspørsmål gjennom den ordinære prosessen ved utarbeidingen av et planforslag.

Det er satt frist for å fremme innsigelse. Innholdet i innsigelsesbestemmelsen er delt i tre selvstendige bestemmelser om *myndighet* til å fremme innsigelse, *begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse* og om *mekling og avgjørelse* av departementet.

§ 5–4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.

Myndighet til å fremme innsigelse

Kommunene har i sitt planarbeid ansvar for at også nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Statlige og regionale myndigheter skal medvirke i planarbeidet slik at disse interesser bli tilfredsstillende ivaretatt. Innsigelsesadgangen skal sikre at kommunene ikke vedtar planer som strider mot slike interesser.

Det er et mål at behovet for innsigelser skal reduseres ved at mulige konflikter bringes fram tidlig og løses gjennom planprosessen. Et viktig ledd i dette er forslaget om planprogram. Formålet med bestemmelsen er å trekke opp visse rammer for innsigelsesgrunnlaget i selve loven, for dermed å klargjøre hvordan innsigelsesadgangen skal praktiseres. Bestemmelsen suppleres av reglene om de enkelte plantypene. Anvendelsesområdet for innsigelser er de kommunale arealplanene. Det omfatter ikke kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, og heller ikke statlige arealplaner. Bestemmelsen gjelder ikke for regional planbestemmelse, men det er en særskilt hjemmel i § 8–5 som betyr at en sak kan bringes inn for departementet dersom det kommer vesentlig innvending fra et statlig fagorgan eller en kommune.

Innsigelsesadgangen gjelder statlig eller regionalt organ. Med det menes slike offentlige organer som har regulering eller annen utøvelse av offentlig myndighet som sin primære oppgave, jf. likevel tredje ledd om Sametinget. Andre offentlige organer, herunder offentlig

eide selskaper mv. som har forskjellige former for tjenesteyting som primærfunksjon, faller utenfor. Det vises til eksempler i kommentaren til § 5–2. Det er imidlertid ikke klare grenser mellom disse kategoriene, og det kan være nødvendig å klargjøre dette ytterligere gjennom instruks fra ansvarlig fagdepartement.

Statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde». Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Det er av flere grunner om å gjøre at bruken av innsigelse begrenses til de viktige sakene. Det er ønskelig at det innenfor hver enkelt sektor trekkes opp retningslinjer for når innsigelse skal gjøres gjeldende, slik at dette ikke skjer tilfeldig og for ulikt fra region til region. Det skal framgå klart av en innsigelse at det dreier seg om en innsigelse. Videre bør det gjøres rede for de statlige føringene som ligger til grunn for innsigelsen. En tilsynelatende mindre sak kan imidlertid reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak. Dette kan gjøre at den er av vesentlig betydning og dermed rettferdiggjør innsigelse. For å unngå tvil om slike tilfelle, er det åpnet for innsigelse også ved «andre grunner av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde». Med «andre grunner» siktes det blant annet til visse økonomiske grunner, som hensynet til budsjettet på vedkommende myndighets saksområde. Det er imidlertid de spesielle hensyn ved offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse, og de offentlige hensyn som skal ivaretas, som er avgjørende. Om den foreslåtte løsning er mindre gunstig for vedkommende organs rent forretningsmessige lønnsomhet, ev. i egenskap av grunneier eller annet privatrettslig rettssubjekt, kan ikke være innsigelsesgrunn. Derimot vil det alltid kunne reises innsigelse mot en plan som er i strid med bestemmelser i loven, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, jf. fjerde ledd.

Planer som er i motstrid med, eller vesentlig fordyrer tiltak som inngår i Nasjonal Transportplan eller er godkjent gjennom KS 1–systemet gir grunnlag for å fremme innsigelse. For å unngå innsigelse på et slikt grunnlag er det behov for at planer i forkant sjekkes ut mot disse på linje med de øvrige nevnte grunnlag for innsigelse.

Grunnlag for innsigelse fra statlige organer må framgå av statlige styringsdokumenter, men det er ikke et krav at grunnlaget må være nedfelt i statlige planretningslinjer eller bestemmelser. Dette er i tilfelle et mer langsiktig siktemål.

Andre kommuner har innsigelsesadgang når planen har vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging. Mange kommunale arealplaner vil kunne ha visse direkte og indirekte konsekvenser over kommunegrensene, og i alminnelighet vil dette måtte aksepteres av nabokommunen. Slike virkninger vil gjerne kunne gå begge veier og må aksepteres så å si som en del av samfunnsutviklingen. Virkningene av bestemte trekk ved en kommunes planer kan noen ganger være slik at de tydelig og i vesentlig grad påvirker viktige forhold i nabokommunen, forhold som gjelder en større del av befolkningen og/eller kommunens egen virksomhet. En kommunes planer kan også legge viktige premisser for nabokommuners planlegging. Det er i slike situasjoner det vil være adgang for en nabokommune til å gjøre innsigelse gjeldende.

Bestemmelsen klargjør Sametingets rett til å fremme innsigelse til kommunale planer. Det er viktig å sikre at også samiske interesser kan ivaretas gjennom innsigelse. Dette gjelder i

utgangspunktet for områder i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark fylke og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal fylke.

Innsigelsesfunksjonen er ellers knyttet til offentlige myndighetsorganer, men legges til Sametinget som folkevalgt organ som skal ivareta spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Hva som er «av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse», må i stor grad være Sametingets egen skjønnsmessige vurdering. Det vil ikke alltid være klart hvordan samiske interesser berøres av en plan. Det kan være ulike oppfatninger innenfor den samiske befolkning om hvilke virkninger en plan vil ha for dem, og det vil kunne foreligge forskjellige samiske interesser på samme måte som det vil være i befolkningen ellers. I slike situasjoner blir det Sametingets ansvar å foreta den samlede avveining og vurdering av om kriteriet for å kunne gjøre innsigelse gjeldende er oppfylt, og om saken er av en slik viktighet at innsigelse skal fremmes. Forholdet må ha en særlig betydning for den samiske befolkning, jf. sameloven § 2-1, for å omfattes av Sametingets innsigelsesrett.

Det presiseres at innsigelsesadgangen for Sametinget ikke gjelder forhold som er like viktige og gjelder på samme måte for befolkningen generelt. For slike spørsmål er det andre organer som er rette innsigelsesmyndighet.

For reindriftsfaglige spørsmål er det områdestyrene for det enkelte reinbeiteområde som i henhold til instruks gitt av Landbruks- og matdepartementet skal være innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. Sametinget som et samisk folkevalgt organ vil kunne ha andre helhetlige samiske hensyn og avveininger å ta enn Områdestyret for reindriften. Ved avveiningen av ulike hensyn skal det når forholdet til reindriften er begrunnelse for innsigelse, legges til grunn at det er Områdestyret som gir uttrykk for næringsmessige vurderinger mens Sametinget gir uttrykk for mer generelle politiske vurderinger. Dersom Sametinget og områdestyrene vurderer spørsmålet om innsigelse ulikt, vil ikke dette ha noen betydning for om innsigelse kan fremmes, men vil inngå som en del av avveiningen departementet må gjøre i saken når den skal avgjøres av departementet.

Områdestyrene må vurdere hvorvidt saken er av slik viktighet for reindriften at det bør fremmes innsigelse. For å redusere bruken av innsigelse fra reindriften i enkelte områder er det viktig at reindriftens styrings- og forvaltningsorganer blir delaktige på et tidlig stadium i planprosessen. Lovens bestemmelser om planprogram, medvirkning og regionalt planforum skal bidra til å sikre slik tidlig deltakelse, samt en synliggjøring av de berørte interessene i planprosessen.

Enkelte bestemmelser eller planer kan i seg selv gi grunnlag for innsigelse. Dette gjelder for det første hvis planforslaget er i strid med bestemmelser i loven. Dette kan gjelde både materielle lovregler - f.eks. at det i en plan er tatt inn bestemmelser som det ikke er hjemmel til, og formelle lovregler - f.eks. at lovens regler om saksbehandling - ikke har vært fulgt. Det kan også fremmes innsigelse på det grunnlag at en konsekvensutredning ikke er tilfredsstillende. For en fagmyndighet kan nettopp dette ha stor betydning for om en plan kan godtas eller ikke. Innsigelse knyttet til manglende eller mangelfull konsekvensutredning bør likevel bare fremmes dersom dette kan ha reelle følger for planen i forhold til de interesser vedkommende myndighet med innsigelseskompetanse har ansvar for å ivareta.

Innsigelse kan også fremmes med den begrunnelse at planen er i strid med statlig planretningslinje (§ 6–2) planbestemmelse (§ 6–3) eller regional planbestemmelse (§ 8–5). Det kreves at det må foreligge en klar motstrid etter innsigelsesmyndighetens vurdering. En statlig planretningslinje vil ikke alltid være presis i forhold til konkrete situasjoner, og kommunen må kunne bruke det handlingsrommet retningslinjen gir mulighet for så lenge ikke nasjonale eller viktige regionale interesser blir tilsidesatt. Mange innsigelser fremmes nettopp fordi selve grunnlaget for innsigelse er omtvistet.

Innsigelse kan også fremmes dersom en plan er i strid med overordnet plan. Dette kan være regional plan i forhold til kommunale arealplaner og kommuneplanens arealdel i forhold til reguleringsplan, eller ev. områderegulering i forhold til detaljregulering. Dersom f.eks. en statlig sektormyndighet har godtatt en områderegulering med en bestemt løsning, må den kunne fremme innsigelse dersom kommunen i neste omgang vil sette løsningen til side i en detaljregulering.

Sametinget avgjør selv om det skal fremmes innsigelse på bakgrunn av at en plan får «vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse» og hvordan innsigelsen skal begrunnes. Når Sametinget fremmer innsigelse til planer i Finnmark, vil det kunne være naturlig å anvende retningslinjene som Sametinget selv fastsetter iht. Finnmarksloven § 4. Retningslinjene er for øvrig bindende for offentlige myndigheters vurdering av samiske hensyn. Det vil også kunne være aktuelt å utarbeide statlige planretningslinjer for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. NOU 2003:14, kapittel 7.24.2. Statlige planretningslinjer for dette formålet kan gis etter konsultasjoner med Sametinget og reindriften.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig i planprosessen. Dette er av vesentlig betydning for alle berørte parter. Helst bør en myndighet varsle eventuell innsigelse allerede i forbindelse med utarbeiding av planprogrammet, dersom den ser at den ikke vil kunne godta en av de mulige løsningene i planen. Regelen innebærer at innsigelse må fremmes senest innen den frist som er fastsatt for uttalelse til planforslaget i forbindelse med høringen. Kommunen og innsigelsesmyndigheter kan bli enige om fristforlengelse. Innsigelse som fremmes senere, skal ikke bringes videre til mekling og eventuell avgjørelse av departementet. Den som fremmer innsigelse for sent, har altså ikke rett til å få den behandlet. Men selv om innsigelsen kommer for sent, har kommunen full adgang til å behandle den og ta hensyn til den. Dersom innsigelsen er begrunnet i nasjonale hensyn bør kommunen endre planen for å ivareta disse hensynene. Uavhengig av om fristen er oversittet vil departementet kunne oppheve eller endre planen av eget tiltak etter reglene i § 11–16 tredje ledd og § 12–13 tredje ledd.

En innsigelse alltid skal begrunnes. Av begrunnelsen må det klart framgå hvorfor planen ikke kan godtas, og det må dokumenteres at det lovbestemte kriteriet for å fremme innsigelse er oppfylt.

§ 5–5 Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet

av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet.

I tilfeller som nevnt i første ledd tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold, behandles saken videre på vanlig måte.

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3–2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varsling for vedkommende plantype.

Begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse

Regelen i PBL 85 om at det ikke kan «fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som tidligere - i løpet av de 10 siste år - har, eller kunne ha vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort av departementet » er videreført. Formålet med denne bestemmelsen er økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen. Dette kan f.eks. gjelde når det har vært reist innsigelse mot en del av en arealdel til kommuneplan, som avgjøres av departementet, og det senere utarbeides en reguleringsplan som er i samsvar med departementets vedtak. Det samme må gjelde når partene er blitt enige gjennom mekling. Bestemmelsen innebærer at det ikke kan fremmes innsigelse når:

- samme forhold inngår i plan som tidligere er avgjort ved innsigelse i løpet av de foregående 10 årene
- en plan er i samsvar med en plan som er egengodkjent i løpet av de foregående 10 årene og det kunne vært fremmet innsigelse til planen.

Det kan likevel fremmes innsigelse når:

- formål og bestemmelser i en ny plan er endret eller mer detaljert enn i tidligere plan
- det er gitt begrunnet varsel om at innsigelse først kan vurderes ved en mer detaljert plan
- det er vesentlige mangler ved saksbehandlingen
- den planen en ny plan bygger på, er eldre enn 10 år.

Samme forhold kan f.eks. være at planene gjelder samme arealformål, eller like bestemmelser knyttet til arealutnyttingen. Det er som hovedregel ikke anledning til «omkamp» om planbestemmelsene dersom disse ligger innenfor de rammene som er fastlagt i en tidligere avgjort plan. Dersom den tidligere avgjorte planen har et detaljeringsnivå eller utredningsgrunnlag som ikke ga grunnlag for å ta stilling til om det burde reises innsigelse, vil nærmere detaljering og opplysninger være å regne som nye forhold i saken.

For å vareta interessene til de som berøres negativt av et planvedtak, skal uttrykket «forhold som er avgjort tidligere» ikke gis en for vid tolkning.

Forhold som ikke kan betegnes som samme forhold, kan være at den nye planen har nye innholdselementer, eller innebærer avvik eller endringer i forhold til den opprinnelige planen f.eks. når det gjelder:

- nye forhold og elementer, videre detaljeringer på neste trinn
- endret utnyttings- eller verneform med endret planformål
- endret utbyggingsvolum og grad av utnytting
- annen bygningsform, -høyde og -plassering
- endrede reguleringsbestemmelser.

Begrensningen i innsigelsesretten får også virkning for andre myndigheters mulighet til å fremme innsigelse til senere planer som bygger på departementets avgjørelse. De kan ikke komme med en innsigelse til et planforslag med samme innhold i neste planomgang, selv om

det gjelder en annen faginteresse eller et annet forhold enn det innsigelsen var rettet mot i en tidligere plan. I forbindelse med planmyndighetenes vurdering av om innsigelse skal tas til følge, samt i forbindelse med mekling og behandling av innsigelsessaker, har myndighetene en plikt til å vurdere alle sider av saken i forhold til alle med innsigelseskompetanse. Innsigelse fra en myndighet får også innvirkning for andre myndigheters mulighet til å fremme innsigelse. Det betyr at en innsigelsesavgjørelse i forhold til en myndighet også avskjærer innsigelse fra andre myndigheter på et senere tidspunkt til en plan med samme innhold.

Dersom planen har et detaljeringsnivå som ikke gir grunnlag for å ta stilling til om det bør fremmes innsigelse, bør innsigelsesmyndigheten så langt mulig redegjøre for dette i forbindelse med høringen av planen.

Reglene om at et planvedtak først får virkning når departementet har avgjort om innsigelsesadgangen er avskåret, ev. etter at departementet har stadfestet planen gjelder fortsatt.

Reglene om innsigelse har som forutsetning at myndighetene deltar i planarbeidet fra en tidlig fase. Det er et viktig mål å løse konflikter i planprosessen og begrense antall saker som må gå til departementet til avgjørelse. Det innføres derfor en ny regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse. Kommunen har rimelig krav på å få tidlig varsel om problemer. Det ville være svært uheldig om en fagmyndighet først unnlater å delta i planleggingen, for så fremmer innsigelse når planforslaget foreligger. Det er dette den nye bestemmelsen tar sikte på å hindre. For å kunne fremme innsigelse etter reglene i § 5-4 er det en forutsetning at innsigelsesmyndigheten har medvirket i planprosessen. Oppstartsmelding, jfr. §§ 11-12, annet ledd og 12-8, eller planprogram, jfr. § 4-1, bør identifisere eventuelle nasjonale/regionale interesser som blir berørt og hvordan de kan ivaretas i planen. Innholdet i oppstartmelding/planprogram vil være avgjørende for andre myndigheters mulighet til medvirkning. Dersom berørt innsigelsesmyndighet ser at det kan være grunnlag for å fremme innsigelse, skal de gi tidlig tilbakemelding til kommunen om det når de blir varslet om planarbeidet. Innsigelse må fremmes innen de frister som gjelder for høring. Når myndighet med innsigelseskompetanse ser behov for fristforlengelse, må de ta spørsmålet opp med kommunen, i høringsfasen og helst i god tid før høringsfristen. Manglende opplysning i oppstartmelding/planprogram om mulige nasjonale/regionale interesser, kan gi grunnlag for fristforlengelse til berørt innsigelsesmyndighet.

Det er et absolutt krav at kommunene har oppfylt lovens regler om saksbehandling og varsel, og derved sin varslingsplikt overfor de aktuelle sektormyndigheter, slik at de har hatt reell mulighet til å vurdere bruk av innsigelse innenfor høringsfristen. Der det oppstår uenighet mellom kommunen og andre offentlige myndigheter om myndighetenes plikt til å delta i planprosessen etter § 3-2 er oppfylt eller ikke, vil det som ellers være innsigelsesmyndighetens krav om innsigelse som skal legges til grunn for den videre behandlingen av saken. Det vil si at kommunen ikke kan fatte endelig vedtak før spørsmålet er prøvet av departementet i forbindelse med ferdigbehandling av innsigelsen.

Departementet kan uavhengig av denne begrensningen i innsigelsesadgangen bruke reglene om endring, innkalling og omgjøring ut fra nasjonale og viktige regionale interesser etter § 11-16 tredje ledd og § 12-13 tredje ledd. Departementet har også mulighet for å bruke § 6-4 til å utarbeide og vedta statlig plan dersom det skulle vise seg nødvendig.

Det kan f.eks. vise seg at tidligere vedtatte reguleringsplaner er uheldige ut fra nasjonale eller viktige regionale mål og interesser, eller at det hefter vesentlige svakheter ved en plan som tilsier at den bør underkjennes ut fra nye politiske vurderinger, ny kunnskap eller kunnskap om nye forhold og lignende. Hvis den kunnskap eller de nye forhold som gjør innsigelse aktuell ikke var eller burde være kjent for innsigelsesorganet ved behandlingen av kommuneplanen, kan ikke innsigelsesadgangen være avskåret når reguleringsplanen kommer. Det samme kan gjelde dersom en vedtatt plan viser seg å få vesentlig mer vidtgående negative virkninger enn lagt til grunn opprinnelig. Om nødvendig kan staten også benytte sin hjemmel i § 13–4 for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak med sikte på utarbeiding av ny og endret plan for et område.

Det vil altså være departementet som i en 10 –årsperiode etter at en plan er godkjent ved uenighet tar stilling til om det er ny kunnskap eller nye forhold som gjør at en tidligere plan ikke lenger skal kunne legges til grunn for senere planer. Dette gjelder i de tilfeller kommunen selv ikke ønsker å endre planinnholdet.

§ 5–6 Mekling og avgjørelse av departementet

Finner kommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Dersom enighet ikke oppnås, treffer kommunen planvedtak og sender planen og innsigelsen, med meklerens tilråding, til departementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres.

Kongen avgjør hvem som skal være mekler.

Mekling og behandling i departementet

Oppnås ikke enighet direkte mellom kommunen og den myndighet som gjør innsigelse gjeldende, skal det normalt foretas mekling. Dette skjer i praksis i stor utstrekning i dag, og blir nå lovfestet. Målet med meklingen er å komme fram til enighet. Mekling skal gjennomføres før planen legges fram for behandling i kommunestyret. Meklingen skal ta utgangspunkt i de overordnede føringene for planlegging som følger av statlige vedtak og retningslinjer etter lovens kapittel 6, og øvrige statlige retningslinjer på den aktuelle sektor. Er innsigelsen begrunnet i saksbehandlingsfeil, vil det måtte vurderes om feilen skal rettes gjennom en ny prosess, eller om feilen skal føre til at selve planen endres. Det skal ordinært foretas mekling. I de tilfeller partene mener at mekling ikke har noen hensikt, kan mekler utelate å foreta mekling.

Først når meklingen er avsluttet, treffer kommunen vedtak om planen. Dersom enighet ikke oppnås i meklingen, og kommunen i sitt vedtak ikke tar hensyn til innsigelsen, sendes planen med innsigelse til departementet. Mekleren må, når saken går til departementet, gi sin tilråding i saken, med begrunnelse. Departementet står fritt ved avgjørelsen av saken om innsigelsen skal tas til følge og planen endres eller oppheves, eller om planen skal bli stående slik kommunen har lagt opp til. Departementets vedtak i saken kan ikke påklages. Kongen skal etter loven bestemme hvilket organ som skal være mekler i saker om innsigelse etter PBL. Departementet tar sikte på å videreføre ordningen med fylkesmannen som mekler.

Ved sluttbehandlingen i departementet av planer der innsigelsen gjelder samiske interesser, vil hovedreglen være at Sametinget kontaktes.

Kapittel 6 statlige planretningslinjer og planvedtak.

Kapittelet omfatter §§ 6-1 til 6-4. § 6-1 om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegginger ny er de øvrige bestemmelsene i kapittelet er en videreføring av bestemmelsene om planlegging på riksnivå i §§ 17-1 og 18 i plan- og bygningsloven av 1985. § 17-2 om byggeforbud i 100- metersbeltet langs sjøen er flyttet og finnes nå i § 1-8

§ 6–1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.

Nasjonale forventninger til planleggingen

Det er nå lovfestet i § 6-1 det som har vært et mål og til dels praktisert i de siste tiår. Regjeringen har utarbeidet rundskriv som grunnlag for fylkesplanleggingen og lagt fram stortingsmeldinger om den regionale og kommunale planleggingen og arealpolitikken.

Det blir nå et sammenhengende system for at planmyndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå hvert fjerde år skal foreta en gjennomgang av sine behov for nye planpolitiske mål og planstrategier. Statens samlede planpolitiske føringer er et viktig grunnlag for den regionale og lokale planleggingen. De nasjonale forventningene vil være viktige for arbeidet med planstrategiene regionalt og kommunalt. De bør derfor være utarbeidet i løpet av den høsten det holdes lokalvalg.

Det er opp til Regjeringen å bestemme den formelle status et slikt dokument med samordnet nasjonal politikk skal ha, f.eks. om det bør behandles av Stortinget på grunnlag av stortingsmeldinger om regional og kommunal planlegging eller lignende, slik det har vært eksempler på i de siste tiår. Den nasjonale politikken som skal formidles etter denne bestemmelsen vil gi økt forutsigbarhet og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt. Det første dokumentet med nasjonale forventninger skal foreligge senest to år etter lovens ikrafttreden jf. § 34-2. andre ledd.

§ 6–2 Statlige planretningslinjer

Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område.

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved:

- a) statlig, regional og kommunal planlegging etter loven her,*
- b) enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning.*

Forslag til statlige planretningslinjer skal sendes på høring med seks ukers frist for uttalelse før de vedtas.

Departementet skal gjøre statlige planretningslinjer kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer etter § 6-2 som tilsvarer Rikspolitiske retningslinjer etter PBL 85 er bl.a. tenkt brukt for å konkretisere nasjonale forventningene til planleggingen. Dette kan f.eks. gjelde tema som beskyttelse av villreinområder, og styrket areal- og transportplanlegging med sikte på begrensning av transportbehov og klimautslipp og geografisk differensiert strandsoneforvaltning m.m. De rikspolitiske retningslinjer som er gitt etter PBL 1985 § 17-1 første ledd skal fortsatt gjelde inntil de eventuelt blir avløst av nye, jf. § 34-2 tredje ledd. (Her kan det legges inn en lenke til gjeldende RPRer).

Det er Kongen som kan gi de statlige planretningslinjene. Det er presisert at planretningslinjer kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område. Tema for planretningslinjene og innholdet av politikken vil avgjøre dette. Dette gjør det tydelig at et formål med planretningslinjene er å markere nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen. Statlige planretningslinjer vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen, f.eks. mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. Planretningslinjene kan dreie seg om alle spørsmål som er gjenstand for statlig, regional og kommunal planlegging etter loven, jf. § 1-1 og § 3-1 i loven og omtalen av disse.

Det har tidligere vært uklart om kommunene/fylkeskommunene er pliktige til å rette seg etter retningslinjene ved avgjørelse av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven.

Det er nå slått fast at planretningslinjene skal legges til grunn av statlige organer, regionale myndigheter og kommunene når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Disse er pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde. Derimot er retningslinjene ikke bindende for arealbruken i forhold til private. Kommunene kan f.eks. ikke med grunnlag alene i statlige planretningslinjer hindre iverksetting av et tiltak, men kan nedlegge midlertidig byggeforbud for å omregulere et område. I den utstrekning planleggingen foretas etter § 6-4 (statlig arealplan), vil planretningslinjene måtte legges til grunn for departementets behandling av plansaken. Likeledes vil de få betydning for departementets behandling og avgjørelse av andre plansaker. Det samme vil gjelde i forhold til planforslag som utarbeides og fremmes av statlige sektororganer.

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn både ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning og kan være grunnlag for innsigelse/klage. Dette er en nødvendig klargjøring. Det er en både naturlig og nødvendig følge av at både planretningslinjene og de vedtatte planene vil gjelde flere sektorer, og av at vedtatte planer skal legges til grunn for anvendelsen av sektorlovgivningen i planområdet. Det betyr at retningslinjene trekkes inn som en viktig del av den skjønnsutøvelse som skal skje etter vedkommende lov, men som presisert ovenfor er ikke retningslinjene alene grunnlag for avslag på søknad fra private om å iverksette tiltak

Saksbehandlingsregler

Plan- og bygningsloven av 1985 inneholdt ikke særskilte saksbehandlingsregler som gjelder fastsetting av rikspolitiske retningslinjer. Det slås nå fast at statlige sektormyndigheter og andre departementer kan ta initiativ til og utarbeide forslag til slike planretningslinjer i samråd med Miljøverndepartementet, som har ansvaret for å fremme planretningslinjene. Alle berørte kommuner, regionale planmyndigheter og andre berørte interesser skal gis anledning til å

uttale seg med en frist på seks uker under forberedelsen av planretningslinjen. Dette sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse gjennom prosessen som leder fram til vedtakelsen av planretningslinjer.

Departementet har ansvar for å gjøre planretningslinjene kjent. Departementet vurderer selv på hvilken måte formidlingen kan skje mest hensiktsmessig. Statlige planretningslinjer vil bli kunngjort i Norsk Lovtidend.

§ 6–3 Statlige planbestemmelser

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og regionale planmyndigheter for et tidsrom av inntil ti år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter denne lov.

Kongen kan forlenge forbudet med fem år av gangen.

Før vedtak fattes, skal forslag til bestemmelse sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner med seks ukers frist for uttalelse, og gjøres tilgjengelig gjennom minst en avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier.

Statlige planbestemmelser skal etter vedtak kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Statlige, rettslig bindende planbestemmelser

Kongen kan nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet. Det kan også fastsettes at tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes dersom de er i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter denne lov. Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra en statlig planbestemmelse. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i § 17-1 i PBL 85.

Statlige planbestemmelser går foran eldre arealplaner. Nyere arealplaner som blir vedtatt med endelig virkning etter at planbestemmelsen trådte i kraft, skal ivareta de hensyn som ligger til grunn for byggeforbudet. Statlige planbestemmelser skal hindre uønskede utbygginger inntil det foreligger avklaring av arealbruken gjennom nærmere planlegging, eller det er truffet et varig vedtak om arealdisponering etter annen lov, f.eks. naturvernloven. Fremmes det planforslag som er i konflikt med de hensyn som ligger bak byggeforbudet, skal det fremmes innsigelse mot planen, slik at spørsmålet blir lagt fram for departementet til avgjørelse.

For å imøtekomme behovet for å innføre slike bestemmelser for angitte typer tiltak generelt, er det presisert at slikt forbud kan gjelde *i hele landet*. Det kan f.eks. gjelde kjøpesenteretableringer, typer tiltak i vassdrag med sikte på å oppfylle krav i EUs vanddirektiv eller andre former for tiltak som det kan vise seg behov for å kontrollere gjennomføringen av på landsbasis.

Saksbehandlingsregler

Forslag til statlig planbestemmelse skal alltid sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner. Kravet om høring med seks ukers høringsfrist er nytt i forhold til dagens lov, og sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse gjennom prosessen som leder fram til vedtakelsen av planbestemmelsene. Det er også tilføyd et krav om at bestemmelsene *gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier*. Det må understrekes at disse reglene ikke alltid vil være tilstrekkelig saksbehandling, og at de suppleres av forvaltningslovens regler. Der en statlig planbestemmelse må anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, må forvaltningslovens regler om enkeltvedtak oppfylles, jf. også § 1–9 og omtalen av denne.

Planbestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dette er i samsvar med forvaltningslovens krav til kunngjøring av forskrift.

§ 6–4 Statlig arealplan

Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12.

På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Vedkommende kommune plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet.

Departementet kan i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Departementets vedtak etter dette ledd kan ikke påklages.

Statlig arealplan

Staten kan i særlig tilfelle utarbeide statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Staten skal kunne bruke dette virkemidlet når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette innebærer en vid skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Statlig plan bør imidlertid bare benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Bruk av statlig arealplan er derfor å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet. Planbehandlingen må legges opp slik at de vanlige krav til offentlighet, lokal medvirkning og så videre oppfylles. Siste punktum i første ledd klargjør at en statlig plan er henholdsvis kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan og følger behandlingsreglene for disse plantypene, med den endring at vedtaksorganet er departementet.

Vedkommende kommune skal bistå departementet i arbeidet. Dette vil blant annet kunne gjelde i forbindelse med høring og utlegging til offentlig ettersyn og tiltak for å sikre god medvirkning.

Særregel for energitiltak

Departementet kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Med departementet menes her Olje- og energidepartementet.

Bakgrunnen for bestemmelsen er først og fremst hensynet til å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg. Bestemmelsen vil også være aktuell å bruke i situasjoner hvor det er gitt konsesjon for slike anlegg, men hvor tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel og hvor kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen.

Bestemmelsen er fulgt opp med forslag til tilsvarende bestemmelser inntatt i henholdsvis vassdragsreguleringsloven, energiloven og vannressursloven, jf § 19–1.

Med *kraftproduksjonsanlegg* forstås alle anlegg og innretninger som etableres for å kunne produsere elektrisk energi, uavhengig av energikilde. Typisk vil dette være vannkraftverk og innretninger i vassdraget for å overføre og regulere vann for kraftproduksjonsformål, vindkraftverk og gasskraftverk. Utenfor faller anlegg for varmeproduksjon som fjernvarme og bioenergianlegg.

Med *endelig konsesjon* menes tillatelse etter at klage er behandlet eller klagefrist er utløpt, og vedtaket derfor er endelig i forvaltningslovens forstand.

Virkingen av en avgjørelse etter tredje ledd er at konsesjonsvedtaket samtidig får virkning som arealplan, jf. også bestemmelsen om reguleringsplaners rettsvirkning i § 12–4. Planen er straks bindende for framtidig arealbruk i området som omfattes av konsesjonsvedtaket, og erstatter også tidligere fattede planvedtak som tiltaket kan ha vært i strid med. Dersom tiltaket ikke gjennomføres innen de byggefrister som gjelder for konsesjonsvedtaket og konsesjonen bortfaller, vil også planvirkningen bortfalle. Konsesjonsvedtaket er beskyttet mot etterfølgende planer som en statlig arealplan.

Vedtaket om at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som statlig plan kan heller ikke påklages. Slike vedtak vil regelmessig treffes samtidig med endelig konsesjonsvedtak. I saker hvor konsesjon gis ved kongelig resolusjon etter vassdragsreguleringsloven, er det i dag ingen klageadgang etter forvaltningsloven på konsesjonsvedtaket. Når planvirkning bestemmes samtidig med vedtak i klagesak i konsesjonssaken, er det ingen grunn til at det skal være særskilt klageadgang til Kongen i statsråd vedrørende konsesjonens planvirkning. I tilfeller hvor NVEs konsesjonsvedtak er endelig fordi det ikke er reist innsigelse eller fremmet klage, foreligger det heller ingen spesielle grunner til at det skal være slik klageadgang.

Kapittel 7 Regional planstrategi

§ 7-1 Regional planstrategi

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i og opplegget for de enkelte delene av den regionale planleggingen.

Regional planstrategi

Regional planstrategi er et nytt planinstrument. Dette er det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå i loven. Bakgrunnen for dette er ikke at regional planlegging skal tillegges mindre betydning enn tidligere, men det motsatte. Utarbeidningen av en regional planstrategi vil forplikte aktørene i den regionale utviklingen til å ta stilling til hva som er de viktigste utfordringene i en region (fylke), og hvordan det skal arbeides for å møte disse utfordringene.

Planstrategien skal ta stilling til hvilke regionale planspørsmål som er viktige å arbeide med for nyvalgte fylkesting (regionale planmyndigheter) og kommunestyre. En slik strategi bør omfatte en beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene i fylket eller ulike deler av regionen. Dette skal danne grunnlaget for en vurdering av utviklingsmuligheter og utfordringer for fylket. En slik vurdering skal ta utgangspunkt i de nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget (jf. bestemmelsen om *nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*), men legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken.

Omfang og innhold i slike regionale planstrategier vil kunne variere fra fylke til fylke, og over tid, avhengig av forholdene i fylket og plansituasjonen. Slike utfordringer kan være knyttet til:

- næringsutviklingen
- den sosiale utviklingen (f.eks. samarbeid om tjenesteproduksjon)
- den kulturelle utviklingen (f.eks. samarbeid om kulturtiltak)
- den fysiske utviklingen (f.eks. samferdselsutbygging, lokalisering av utbygging til boliger, næring, fritidsbebyggelse osv.)
- befolkningens helse, trivsel og funksjonsnivå
- viktige regionale natur-, friluft- og andre områder for rekreasjon
- den miljømessige utviklingen (f.eks. vern eller planmessig forvaltning i bestemte områder, vassdrag mv.)
- utdanning, forskning og utvikling av kompetanse.

Den regionale oppgaveløsningen vil være forskjellig avhengig av hva aktørene i fellesskap identifiserer som regionale utfordringer. Den regionale planstrategien skal ta stilling til hvilke planoppgaver som bør prioriteres, og om oppfølgingen skal skje i form av regional plan eller

interkommunal planlegging. Det er fylkeskommunen (regional planmyndighet) som har plikt til å utarbeide regional planstrategi en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering. Dette er viktig for å få framdrift i arbeidet. Arbeidet skal skje i samarbeid med kommuner, statlige organer, og organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Samarbeidet bør begynne så tidlig som mulig etter at de nasjonale forventningene til regional og kommunale planlegging foreligger (jf. § 6-1), slik at det forslaget som sendes på høring i stor grad er resultat av drøftinger mellom de mest berørte myndigheter og kommuner. Så langt ikke annet blir bestemt vil det være opp til planmyndigheten å finne fram til den mest hensiktsmessige samarbeidsformen i denne fasen av prosessen. Det vil ikke være i strid med bestemmelsen dersom enkelte organisasjoner eller institusjoner først blir trukket inn i diskusjonen i forbindelse med høringen av strategien.

Planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp. Dette må ikke forveksles med kravet til planprogram for nærmere bestemte planer, jf. lovens § 4–1. Oversikten i planstrategien skal beskrive hvilke planformer som bør benyttes, f.eks. om det skal utarbeides en plan for hele fylket, eller om det i stedet eller i tillegg skal utarbeides planer for bestemte områder eller formål. Det kan også være aktuelt å ta stilling til om det skal utarbeides en regional planbestemmelse i tilknytning til en regional plan.

Oversikten skal også peke på planleggingsoppgaver som bør tas opp gjennom interkommunalt plansamarbeid. Det bør videre redegjøres for hvem som skal delta i utarbeidingen av planene, siktemålet med planarbeidet og hvordan andre berørte skal trekkes inn i planarbeidet.

Planstrategien skal alltid inneholde en slik oversikt. Hvor langt en går i å detaljere oversikten vil være avhengig av det enkelte tema og hva som er gjort av forarbeid på den aktuelle oppgaven. På områder hvor regionale statsorganer spiller en sentral rolle i planarbeidet, er det viktig at dette kommer klart fram av oversikten, jf. omtalen av § 7–2. Hvor langt en går i beskrivelsen av planoppdraget i planstrategien, vil ha betydning for innholdet av et eget planprogram ved oppstarten av det videre arbeidet med den enkelte planen. Dersom det samtidig med arbeidet med den regionale planstrategien også igangsettes et konkret regionalt planarbeid, kan planprogrammet for dette arbeidet inngå som en del av arbeidet med den regionale planstrategien.

For enkelte kommuner kan utarbeidingen av den regionale planstrategien bety et bidrag til, eller erstatning for deler av kommuneplanarbeidet.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om innhold i og opplegg for de enkelte delene av den regionale planleggingen.

§ 7-2 Behandling og virkning av regional planstrategi

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse skal være minst seks uker. Planstrategien vedtas av regional planmyndighet.

Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.

Planbehandlingen og virkningen av en regional planstrategi.

En regional planstrategi skal sendes til aktører som har vært med i forberedelsesfasen for en formell avklaring. Det er i denne fasen aktørene må gi til kjenne om de har merknader til strategien og de forpliktelser som ev. ligger for oppfølgende planarbeid. Dette kan ha betydning for godkjenningen av den regionale planstrategien. I høringsfasen kan berørte og interesserte gi sine synspunkter på alle sider ved strategien, både hva som er de viktige regionale utfordringene, hvordan de skal møtes, og hvem som skal delta i det videre planarbeidet.

Hvor lenge en strategi skal ligge ute til offentlig ettersyn, må tilpasses innholdet av strategien og når den sendes på høring i forhold til ferietid mv. Fristen skal ikke være kortere enn seks uker.

Det er fylkestinget (regional planmyndighet) som vedtar planstrategien. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Den regionale planstrategien er grunnlaget for det videre plansamarbeidet i et fylke med sikte på å nå omforente mål. For at plattformen for regionale statsetaters medvirkning skal være avklart, skal den regionale planstrategien godkjennes av Kongen. Ved godkjenningen tar regjeringen stilling til strategien og de merknader som måtte være framsatt av regionale statsorganer i høringsfasen. Dersom regjeringen ikke finner grunnlag for å følge opp merknaden fra et regionalt statsorgan, skal dette legges til grunn for statsorganets videre samarbeid med fylkeskommunen. Regjeringen kan på grunnlag av merknader, eller på eget initiativ, foreta endringer i strategien. Før dette skjer, skal spørsmålet ha vært drøftet med fylkeskommunen. Dersom fylkeskommunen ikke er enig i endringen, kan Regjeringen pålegge at det blir utarbeidet en regional plan for et planspørsmål selv om fylkeskommunen ikke er enig i det, jf. § 8-1.

Statlige og regionale organer og kommunene «skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i fylket. Planstrategien har liten hensikt hvis den ikke følges opp. Oppfølgingen vil naturligvis være avhengig av hva strategien går ut på. Rollene vil være ulike avhengig av om det er snakk om en regional plan for et bestemt geografisk område, plan for bestemte samfunnsoppgaver eller arealdisponeringsspørsmål. Noen oppgaver kan være best egnet for interkommunalt plansamarbeid. Uansett hvordan det videre arbeidet er fastlagt, er det av stor betydning at planstrategien følges opp i praksis av kommuner og statlige organer, ved at disse legger planstrategien til grunn for egne planer og vedtak.

Kapittel 8 Regional plan og planbestemmelse

Et planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema for en regional plan. Interkommunalt plansamarbeid er en måte å gjennomføre omforente regionale strategier på som et alternativ til regionale planer. Når en bør bruke den ene samarbeidsformen framfor den andre, er ikke et prinsipielt spørsmål, men et valg av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til den aktuelle planoppgaven. Avklaringen av hvilken form som bør velges i det enkelte tilfellet bør skje i forbindelse med diskusjonen av den regionale planstrategien. For enkelte kommuner kan utarbeidningen av den regionale planstrategien bety et bidrag til, eller erstatning for deler av kommuneplanarbeidet.

Planlegging på regionalt nivå skiller seg fra kommunal planlegging ved at den normalt vil ta opp avgrensede oppgaver, samtidig som de kan være av ulik karakter (fra strategier for næringsutvikling til retningslinjer for å sikre bestemte arealinteresser). Det er derfor viktig at det er planredskaper på regionalt nivå som kan tilpasses oppgaver og situasjon. I forhold til de spørsmål som tas opp i planleggingen skal planbestemmelsene legge til rette for å organisere en diskusjon rundt hva som er utfordringer, hvordan de kan løses og hvordan arbeidsdelingen skal være for å gjennomføre de nødvendige tiltakene. En forutsetning for at den regionale planleggingen skal fylle sin funksjon er at kommunenes syn er innarbeidet i i beskrivelsen av situasjonen og oppgaven, slik at de regionale planene behandler spørsmål som er viktige for dem. Kommunene må trekkes aktivt med, spesielt i oppstartfasen. Ved innføring av regional planstrategi og planprogram for regionale planer får kommunene bedre muligheter til å delta i drøftinger om premissene for den regionale planleggingen, herunder valg av innsatsområder, organisering av arbeidet m.m.

Lovens bestemmelse skal også sikre at planleggingen skjer i åpenhet, at det er medvirkning fra berørte og at planvedtak fattes av folkevalgte organer (fylkesting). Et planvedtak skal legges til grunn av alle myndigheter som er berørt, både kommunalt, regionalt og nasjonalt. Det er fylkestinget (regionale planmyndighet) som vedtar planen. Er det uenighet mellom den fylkeskommunen og berørte kommuner, regionale statsorganer eller Sametinget kan den aktuelle konflikten bringes inn for Miljøverndepartementet til avklaring. Departementets, eller regjeringens avgjørelse vil gjelde som planvedtak. Etter departementets syn vil disse prinsippene gjelde uavhengig av om en plan omfatter hele fylket, deler av et fylke eller for et spesielt tema. I lovforslaget er derfor Planlovutvalgets forslag om fylkesplan og fylkesdelplaner slått sammen til en plantype, regional plan, og godkjenningsordningen er endret i forhold til PBL85.

Det er viktig at regionale planer og planbestemmelser følger opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold. Regionale planer må ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som skal utarbeides av regjeringen hvert fjerde år, jf. § 6–1. I tillegg vil det gjerne foreligge forskjellige statlige sektorplaner, som kan være mer detaljerte, og som kan ha stor betydning særlig for enkelte fylker. Systemet med regionale planer gjør det mulig å innarbeide rulleringen av nasjonale langtidsplaner. Samtidig er det en oppgave å tilpasse og prioritere de nasjonale målene til situasjonen i det enkelte fylke og deler av fylke, med de behov og muligheter som er aktuelle der. På den annen side vil planleggingen på regionalt nivå være et viktig grunnlag for statlige planprosesser.

En regional plan skal kunne ivareta den oppgave og ansvar fylkeskommunen i dag har som regional utviklingsaktør. Lovbestemmelsene åpner for at dagens praksis med planer for hele fylket kan fortsette dersom dette er hensiktsmessig for å ivareta denne rollen. Det er imidlertid

ikke et krav. Hva slags planer fylkeskommunen skal arbeide med avklares gjennom behandling og vedtak av den regionale planstrategien.

For avgrensede planutfordringer, enten geografisk eller tematisk, vil samarbeidet enten kunne organiseres som en regional plan eller som et interkommunalt plansamarbeid. I praksis vil ikke dette være så mye et spørsmål om organiseringen av planarbeidet som hvordan beslutningen knyttet til planresultatet skal fattes. Erfaringene fra arbeidet med fylkesdelplaner viser at slik planlegging i stor grad gjennomføres som en form for interkommunal planlegging med fylkeskommunen som sekretariat og «prosessleder». Hovedutfordringen ligger i å finne fram til løsninger som er forpliktende for aktørene i plansamarbeidet og gir avklaring på de regionale planutfordringene. Dette understrekes av at planene nå ikke lenger krever en obligatorisk godkjenning av regjeringen, men får samme virkning gjennom fylkestingets vedtak.

Regionale planer skal ha et langsiktig perspektiv, helst minst tolv år, samtidig som de skal være målrettede og konsentrere seg om de tema som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning. Det er særlig viktig at de regionale planene behandler oppgaver som krever avveining og avklaring mellom forskjellige interesser over sektor- og kommunegrenser, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen. Regionale planer kan være både tematisk og geografisk innrettet. Det er meningen at regional plan skal være et fleksibelt planinstrument, som skal være godt tilpasset behov og situasjon i det området den skal gjelde for. Dette er i samsvar med § 3–1, som blant annet slår fast at planleggingen skal være målrettet, og at planmyndighetene i fylker og kommuner som hovedregel selv velger planleggingsoppgavene.

§ 8-1 Regional plan

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen.

Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig.

Regional plan

Regional plan avløser fylkesplaner og fylkesdelplaner. Regional plan kan gjelde for hele fylket (jf. dagens fylkesplaner), for deler av fylket, eller den kan ta opp mer avgrensete tema for hele eller deler av fylket (jf. dagens fylkesdelplaner). Selv om regionale planer kan være ulike når det gjelder geografi og tema, vil de være like når det gjelder behandling og virkning. Loven skiller derfor ikke mellom ulike plantyper når det gjelder regionale planer.

Den regionale planstrategien fastlegger hvilke regionale planer som skal utarbeides. Dette er de prioriterte planoppgavene det skal samarbeides om i fylket. Ved oppstart av planarbeidet skal det utarbeides et planprogram i samsvar med kravene i § 4–1. Innholdet i planprogrammet vil for det første avhenge av hva slags regional plan det er snakk om, dernest

hvor mye som allerede er fastlagt gjennom vedtaket av den regionale planstrategien. Forhold som naturlig vil inngå i planprogrammet for regionale planer vil være opplysninger om formålet med planarbeidet, overordnede rammer for arbeidet, organisering, framdrift og medvirkning, samt en beskrivelse av hvilke alternativer som skal vurderes. En regional plan skal alltid ha en planbeskrivelse som omfatter en beskrivelse av virkningene av planen. For planer med retningslinjer for utbygging vil kravene i § 4–2 andre ledd om konsekvensutredning også gjelde.

Regjeringen har en generell hjemmel til å pålegge at det skal utarbeides regional plan for et bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område og gi nærmere bestemmelser om dette. Dette er ment som en unntaksordning. Det antas at det sjelden blir nødvendig å treffe et slikt særskilt vedtak. Normalt skal staten fremme synspunkter om behov for regionale planer i forbindelse med arbeidet med den regionale planstrategien, eller ved godkjenning av strategien. Bestemmelsen kan være aktuell når det oppstår et nytt planbehov etter at planstrategien er fastsatt og igangsetting av en planprosess ikke bør avvende den 4-årige rulleringen av planstrategien. Slikt vedtak forutsetter at vedkommende fylke, kommuner og statlige myndigheter har hatt anledning til å uttale seg om spørsmålet. Det kan også fastsettes at en bestemt plan eller type planer ut fra nasjonale samordningsinteresser skal godkjennes av Kongen i stedet for fylkestinget. Et eksempel på slike planer er forvaltningsplaner i henhold til EUs vanddirektiv (direktiv 2000/60/EF).

Alle regionale planer skal ha et handlingsprogram. Innholdet av handlingsprogrammet må tilpasses hva slags problemstillinger planen tar opp. En tematisk plan som i hovedsak er rettet mot tjenesteyting, vil kreve andre virkemidler enn planer med retningslinjer for arealplanleggingen. Handlingsprogrammet må gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever. De økonomiske ressursene er i mange tilfeller knyttet til årlige budsjettvedtak. Handlingsprogrammet bør derfor anslå ressursbehov og utpeke ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføringen av planen. I arbeidet med handlingsprogrammet bør behovet og de reelle mulighetene for statlig medvirkning i gjennomføringen av planen klargjøres, slik at de deler av planen som krever statlig medvirkning blir mest mulig realistiske. At det er en felles forståelse her mellom statlige og regionale myndigheter, er en av forutsetningene for statlig medvirkning.

Det er fylkestinget som vedtar handlingsprogrammet som en del av den regionale planen. Det er også fylkestinget som har ansvar for å ta handlingsprogrammet opp til en årlig rullering. Ved denne rulleringen fornyes inngåtte avtaler med andre regionale og kommunale aktører om gjennomføringen av planen. Det er det enkelte departement som er ansvarlig for å sørge for at deres ytre etater har mandat til å bidra på en konstruktiv måte i dette arbeidet. Slik rullering kan skje ved behandling av den enkelte plan, eller ved en samlet sak for flere planers handlingsprogrammer. Uansett er det nødvendig at rullering av de regionale planenes handlingsprogrammer er en del av fylkeskommunens arbeid med rullering av sin økonomiplan. Det vil være opp til fylkestinget å ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig i forhold til å få forpliktende oppfølging av planene.

Kommuneloven § 44 stiller krav om at fylkeskommuner skal utarbeide en fireårig plan for sin egen økonomi, med oversikt over forventede inntekter, bruken av midlene og prioriterte oppgaver. Økonomiplanen skal rulleres årlig og er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingene med de økonomiske rammene.

Et viktig formål bak kravet om økonomiplan er å sikre at planleggingen av egen virksomhet skjer innenfor de økonomiske rammene som en kan forvente. Planlegging utover året er en forutsetning for god økonomisk styring i kommunal sektor. Økonomiplanlegging bidrar til å skaffe oversikt over framtidig handlingsrom og usikkerhet, og gir muligheter for å legge alternative strategier. Dette legger grunnlag for at aktiviteten legges på et nivå som kan opprettholdes på lang sikt.

Kommuneloven § 44 nr. 6 fastslår at fylkestinget vedtar økonomiplanen etter innstilling fra fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform er det rådet som innstiller overfor fylkestinget. Etter nr. 7 skal innstillingen til økonomiplan legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før behandling i fylkestinget. Bestemmelsen i kommuneloven om at fylkesutvalget skal innstille til vedtak om økonomiplan vil gjelde også når økonomiplanen er samordnet med behandling av handlingsprogrammene for regionale planer. For å oppnå en best mulig samordning av prosess og innhold, legges det derfor til grunn at det er fylkesutvalget som innstiller ved rullinger av handlingsprogrammer som er samordnet med økonomiplanen. Fylkesrådet innstiller i fylkeskommuner med parlamentarisk styreform.

§ 8-2 Virkning av regional plan

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Virkninger av regional plan

En regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger det at et gyldig planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Dette kan skje som avtalt i forbindelse med handlingsprogrammet for planene, enten gjennom videre planlegging eller gjennom særlige tiltak, budsjetter og vedtak av enkeltsaker. En regional plan har liten hensikt hvis den ikke følges. Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige organer og fylkeskommunen selv. Men en regional plan har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger. Planen skaper altså verken rett eller plikt for den enkelte, med mindre det ikke er knyttet en regional planbestemmelse etter § 8-5 til planen.

Med uttrykket «legges til grunn» menes at planen heller ikke for myndighetene medfører absolutte forpliktelser av rettslig art. Den er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser til kommunale planforslag for de myndigheter som blir berørt og har innsigelseskompetanse. Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner vil ikke kunne reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan. Det viktige er at alle berørte myndigheter har som sitt mål at planen skal gjennomføres. Det betyr at planen også vil være et innspill til statlig planlegging og et grunnlag for videre tiltak, budsjetter og enkeltvedtak. Både forutsetninger og forhold forøvrig vil kunne endre seg etter at planen er vedtatt. Det kan også oppstå situasjoner og enkeltsaker som planen ikke fanger opp på en god måte. Slike forhold kan unntaksvis tilsi andre løsninger enn det som følger av planen. Dette bør fortrinnsvis vurderes ved rulleringen av handlingsprogrammet. Det må med andre ord foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en vedtatt plan.

§ 8-3 Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Regional planmyndighet utarbeider forslag til planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 4-1. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Planprogrammet fastsettes av regional planmyndighet.

Forslag til regional plan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4-2 andre ledd.

Regler for utarbeiding av regional plan

Arbeidet med en regional plan skal være en bred samarbeidsprosess. Statlige organer, i denne sammenheng også Sametinget, og organisasjoner har både rett og plikt til å delta når planleggingen berører deres virkeområde, eller egne planer og vedtak. Dette har sammenheng med planens virkning som nevnt under § 8–4. Siden planen er retningsgivende for både kommunenes og sektorenes egen virksomhet, er det helt nødvendig at disse også har deltatt i planleggingen. Det skal ikke være mulig for en myndighet å «stille seg utenfor» planleggingen, for så i neste omgang å hevde at planen ikke kan gjelde for den.

Det er også svært viktig at relevante statlige organer deltar. Departementers og direktoraters ytre organisasjon er svært varierende og kan ha en annen inndeling enn de aktuelle fylkene. Det vil i slike tilfeller være en utfordring for berørte myndigheter å finne enkle og hensiktsmessige samarbeidsformer med fylkeskommunen. Det enkelte departement bør instruere sine ytre etater om slik deltakelse.

Organisasjoner og institusjoner med interesser i planarbeidet bør også trekkes inn. Dels vil disse kunne være viktige for å realisere planen, som f.eks. næringsorganisasjoner. Dels er det om å gjøre for planens betydning og senere gjennomslagskraft at alle viktige interesser har hatt mulighet til å påvirke planarbeidet.

For regionale planer skal det alltid utarbeides et planprogram, jf. § 8-1.

Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med en frist som ikke skal være, kortere enn seks uker. Hvor lang den skal være bør ses i sammenheng med hvor kompleks oppgaven anses å være. Det er fylkeskommunen som avgjør dette. Når det gjelder utleggelse til offentlig ettersyn, må fylkeskommunen selv vurdere hvordan dette skal gjøres i praksis. Det er ønskelig at det skjer utleggelse på mange steder, f.eks. minst i hvert kommunesenter, og at det også gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Når forslaget til planprogram har vært på høring og ute til offentlig ettersyn, skal planprogrammet fastsettes. Det er fylkestinget som fastsetter planprogrammet, dersom det ikke har vedtatt å delegerer dette. I særlige tilfeller kan departementet bestemme at en annen myndighet enn fylkestinget skal fastsette planprogrammet. Dette kan f.eks. gjelde for samferdselsprosjekter som går ut over grensene for ett fylke.

Planprogrammet danner grunnlaget for arbeidet med selve planen. Loven gir ikke nærmere regler for hvordan dette arbeidet skal organiseres. Her står fylkeskommunen fritt, men det er forutsetningen at kommuner, statlige myndigheter, organisasjoner og institusjoner deltar, jf. første ledd. Det er opp til fylkeskommunen å finne egnede samarbeidsformer, men bruk av regionalt planforum, jf. § 5–3, for drøfting og arbeid med de enkelte deler av planen kan være aktuelt.

Forslag til regional plan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn på samme måte som planprogrammet, jf. merknaden ovenfor. For regionale planer med retningslinjer for utbygging skal planbeskrivelsen omfatte en særskilt vurdering av planens virkninger for miljø og samfunn. Konsekvensutredningen skal være basert på fastsatt planprogram. Fylkeskommunen må vurdere hvor omfattende og grundig slike vurderinger skal legges opp. Et viktig prinsipp må være at vurderingene skal være tilpasset plannivået og være relevante for de beslutninger det legges opp til i planen. For regionale planer innebærer dette at vurderingene skal være på et overordnet nivå. Det som er viktig, er at både berørte myndigheter og befolkning kan vurdere betydningen og virkningene av viktige sider av den planen som foreslås, som grunnlag for vedtak.

§ 8-4 Vedtak av regional plan

Regional plan vedtas med endelig virkning av regional planmyndighet dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsen i andre ledd, eller annet følger av forskrift til § 8-1 andre ledd. Kommunene, fylkesmannen og berørte statlige organer skal underrettes om vedtaket. Et eksemplar av planen sendes til departementene til orientering.

Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter § 8-5.

Selv om saken ikke bringes inn for departementet etter foregående ledd, kan departementet, etter at regional planmyndighet er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Regional planmyndighet må være underrettet om at planen vil bli endret innen tre måneder etter at departementet har mottatt den.

Vedtak av regional plan

En regional plan vedtas som hovedregel av fylkestinget med endelig virkning og gir de virkninger som framgår av § 8–2. Fylkeskommunen skal sende underretning om planvedtaket til de myndigheter og organer som er pålagt å delta i planprosessen og som vil være aktører i gjennomføringen av planen regionalt. Planen skal også sendes departementene til orientering, slik at de er kjent med og i nødvendig grad kan ta hensyn til de regionale planene i utformingen av sentral politikk. For enkelte planer eller plantyper kan det gjennom forskrift være fastsatt at planen skal godkjennes av Kongen (jf. vannforvaltningsplaner etter vannforskriften). I disse tilfellene gjelder også adgangen etter andre ledd til å foreta endringer i planen.

Det er imidlertid et unntak fra denne hovedreglen. I saker der statlige myndigheter har vesentlige innvendinger ut fra sine interesser, kan de be departementet foreta nødvendige

endringer. Bestemmelsen tar for det første sikte på å løse uenighet mellom fylkeskommunen og statlige myndigheter i spørsmål av nasjonal eller statlig karakter. Det er statlige fagmyndigheter som ivaretar myndighetsoppgaver i planleggingen, som kan rette innvendinger mot planen og kreve at departementet endrer den. I hovedsak vil dette være de samme myndigheter som kan fremme innsigelse mot kommunale arealplaner. Det kan f.eks. dreie seg om spørsmål som valg av alternative veg- eller jernbaneløsninger, lokalisering av større utbygginger, prioritering av ressursbruk i forbindelse med handlingsplaner eller lignende. Grunnlaget for å bringe et spørsmål i en regional plan inn for departementet er at planen ikke følger opp eller ivaretar nasjonale eller viktige statlige hensyn og interesser på en måte som vedkommende fagmyndighet kan godta. Det forutsettes at dette gjelder viktige forhold som er forankret og klargjort på forhånd gjennom politiske dokumenter, og at spørsmålene er tatt opp i prosessen for den enkelte plan. Når en sak bringes inn for departementet etter denne bestemmelsen, vil det bare være de elementene i planen som innvendingen retter seg mot, som skal vurderes. Departementet kan foreta de endringer i planen som finnes nødvendig, herunder underkjenne planen eller deler av planen, for å ivareta de statlige interessene. Når en sak bringes inn for departementet, må det forutsettes at fylkeskommunen venter med å gjennomføre tiltak som det er uenighet om inntil departementets vedtak foreligger. Ved behandling av regional planbestemmelse etter § 8-5 gjelder denne bestemmelsen tilsvarende.

Departementet kan foreta de endringer i en regional plan som anses nødvendig for å ivareta nasjonale interesser, selv om saken ikke er brakt inn for avgjørelse etter andre ledd. Tilsvarende hjemmel finnes i bestemmelsene for kommuneplanens arealdel, og anses nødvendig for å kunne sikre at det er samsvar mellom nasjonal politikk og regionale planer som skal legges til grunn for statlig virksomhet og nasjonale interesser.

§ 8-5 Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Forslag om regional planbestemmelse skal utarbeides og behandles i samsvar med reglene i §§ 8-3 og 8-4, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan.

Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.

Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.

Regional planbestemmelse skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planbestemmelsen skal sendes til departementet, fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.

Regional planbestemmelse – behandlingsregler og rettsvirkning

Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk er det mulig å vedta en regional planbestemmelse som skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer, som er i strid med planens retningslinjer. Bestemmelsen er ny.

Arealretningslinjer på regionalt nivå blir sjelden så presise at det er naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil fortsatt ha den virkning overfor kommunal planlegging at den skal legges til grunn for kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer. Dersom eksisterende kommunale planer gir rom for utbyggingstiltak som ikke er ønskelig etter den regionale planen, kan det være behov for bedre juridiske virkemidler knyttet til et regionalt arealspørsmål. Innholdet av den regionale planbestemmelsen retter seg i utgangspunktet mot private utbyggere og tiltakshavere, men har også konsekvenser for kommunal forvaltning. Bestemmelsen er juridisk bindende i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen. Forbudet vil bortfalle når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen. Både berørte kommuner, regionale statsorganer og Sametinget kan kreve at spørsmålet om båndlegging bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse.

En regional planbestemmelse har som virkning at det ikke kan iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder som etter bestemmelsene vil være i strid med planen uten samtykke. Dette kan f.eks. gjelde kjerneområder for landbruket, større forretningsbygg utenfor byer og tettsteder, landskapsområder, eller friluft- og naturområder av regional eller nasjonal betydning langs sjø eller i fjellområder. Det kan også gjelde traséer for større samferdselsanlegg, forsvarsanlegg eller anlegg for energiforsyning som det ennå ikke er fastsatt detaljerte planer for, eller for vassdragsforvaltning. Det følger av plikten til å ivareta nasjonale interesser at en regional planbestemmelse ikke kan brukes til å hindre gjennomføring av utbyggingstiltak av nasjonal betydning, f.eks. gjennomføringen av kraftanlegg. Her vil adgangen etter § 8–4 til å kreve at slike planer blir brakt inn for sentral behandling være en sikkerhetsventil. Det kan også fastsettes at forbudet bare skal gjelde nærmere bestemte tiltak, enten ut fra type eller størrelse. Ved fastsetting av bestemmelsen bør en være presis på om forbudet gjelder utbyggings- og anleggstiltak generelt, eller om forbudet gjelder bestemte tiltak eller for bestemte tilfeller. Forbudet gjelder inntil ti år med mulighet for forlengelse, jf. tredje ledd, i påvente av at kommunene i sine planer skal ivareta de regionale og nasjonale hensynene med bindende virkning. Dette går fram av siste setning i første ledd.

En planbestemmelse skal behandles på samme måte som en regional plan. I de tilfeller det er aktuelt med en regional planbestemmelse, forutsettes det at dette blir klargjort i forbindelse med utarbeiding av planprogrammet for den regionale planen som bestemmelsen skal knyttes til. I så fall vil behandlingen av plan og planbestemmelse skje samtidig. Eventuelle konflikter løses i samsvar med bestemmelsene i § 8–4, andre ledd.

Det kan tenkes situasjoner der en i ettertid finner det hensiktsmessig å fastsette en regional planbestemmelse til en allerede vedtatt regional plan. Utarbeidingen skal da følge bestemmelsene i § 8–3 og § 8–4. Det vil likevel ikke være nødvendig å utarbeide eget planprogram hvis bestemmelsen ikke innebærer endringer i den regionale planen. Når vedtak er fattet skal regional planbestemmelse kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres kjent for alle

berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og allmennheten på samme måte som ved statlig planbestemmelse, jf. § 6–3 siste ledd.

Byggeforbudet etter første ledd kan forlenges med fem år av gangen. Dette tilsvarer den muligheten som ligger i § 6–3 om statlig planbestemmelse. Normalt vil kommunene ha utarbeidet bindende arealplaner til erstatning for de regionale planbestemmelsene i løpet av en ti-årsperiode. Den regionale planbestemmelsen tar sikte på å hindre utbygging og lignende for å ivareta samfunnsinteresser i et langsiktig perspektiv. Dersom det av ulike årsaker ikke er utarbeidet en bindende kommunal arealplan i samsvar med de regionale retningslinjene, må det sikres en mulighet for å forlenge forbudet inntil slik plan foreligger.

Myndigheten til å gi samtykke til utbyggings- eller anleggstiltak som omfattes av planbestemmelsen, til fylkeskommunen. Dette er samme myndighet som har vedtatt planbestemmelsen. Der planen er avgjort ved sentral behandling, jf. § 8–4, andre og tredje ledd, kan det ikke gis tillatelse i strid med innholdet av avgjørelsen. Fylkeskommunen skal samrå seg med kommunene og fylkesmannen før samtykke gis. Dette for å sikre seg at et tiltak ikke vil være i strid med planarbeid i kommunene eller bryter med nasjonale interesser som planbestemmelsen ev. skal ivareta. Det legges til grunn at fylkeskommunen ikke kan gi samtykke dersom fylkesmannen kan vise til at dette åpenbart er i strid med nasjonale interesser. I de tilfeller planbestemmelsen tar sikte på å ivareta samferdsels-, forsvars- eller energiforsyningsinteresser, skal samtykke ikke gis i strid med uttalelser fra myndigheter som ivaretar disse interessene.

Planretningslinjene skal gjøres allment kjent på en hensiktsmessig måte.

Et alternativ til å bruke en regional planbestemmelse er at regionale myndigheter starter opp et plansamarbeid etter forslaget til bestemmelser etter reglene i § 3–6, med sikte på å få fram samordnede kommunale planer for å ivareta de regionale hensynene.

Kapittel 9 Interkommunalt plansamarbeid

Alle planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet aktuelle temaer for regional planlegging. Interkommunalt plansamarbeid er en måte å gjennomføre omforente regionale strategier på som et alternativ til en regional plan for et delområde. Når en bør bruke den ene samarbeidsformen framfor den andre, er ikke et prinsipielt spørsmål, men et valg av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til den aktuelle planoppgaven. Avklaringen av hvilken form som bør velges i det enkelte tilfellet bør skje i forbindelse med diskusjonen av den regionale planstrategien.

Der det er best å ha én helhetlig plan som en overordnet retningslinje for både kommunenes videre planlegging og sektorenes planlegging og virksomhet, kan det være mest hensiktsmessig med en regional plan. Der målet oppnås fullt ut gjennom flere, samordnede enkeltplaner for hver kommune, kan interkommunalt samarbeid være å foretrekke. I situasjoner hvor det er få konflikter og stor grad av enighet og felles interesser mellom kommunene, kan interkommunalt plansamarbeid være en enklere løsning. Dette kan f.eks. gjelde vannforsyning, renovasjon, enkelte sosiale tjenester, men også spørsmål knyttet til utbyggingsmønster, sammenhenger i naturområder og kulturlandskaps- og landbruksområder og arealbruk. Gjelder planoppgaven mer konfliktfylte spørsmål som krever vedtak som kan gå på tvers av interessene til noen kommuner, og særlig hvor det også er betydelige statlige og regionale interesser, vil det ofte være en bedre løsning å utarbeide en regional plan. Prosessen vil da styres av en planmyndighet utenfor kommunene selv, og det endelige planvedtaket vil treffes av fylkeskommunen, i mange tilfeller også med statens medvirkning.

Formålet med bestemmelsene i kapittel 9 er å legge til rette for mer interkommunalt plansamarbeid gjennom et sett «normalregler» for slikt samarbeid og regler om hvordan uenighet skal håndteres for at planarbeidet ikke stopper opp. Forslaget gir imidlertid de deltakende kommuner stor grad av frihet til å organisere slikt samarbeid på den måten de finner mest hensiktsmessig. Det er ofte først når et interkommunalt plansamarbeid er kommet i gang, at det blir tydelig hvilke interesser og ev. interessenmotsetninger og andre forhold som har betydning for valg av planform. I kapitlet er det blant annet tatt inn regler som skal gjøre det mulig å løse uenighet mellom kommunene slik at planarbeidet ikke kjører seg fast, og å føre interkommunalt plansamarbeid over i fylkesplanlegging.

§ 9-1 Interkommunalt plansamarbeid

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det bestemme organisering av plansamarbeidet, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Igangsetting av interkommunalt plansamarbeide

Bestemmelsen er en klar oppfordring til kommunene om å drive et interkommunalt plansamarbeid når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene.

Interkommunalt plansamarbeid er et virkemiddel for å følge opp den regionale planstrategien, en regional plan eller et selvstendig initiativ fra kommuner.

Fylkeskommunen (regional planmyndighet) og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede slikt samarbeid «når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune». Slike oppfordringer er altså fullt legitime dersom kommunene selv ikke foreslår slikt samarbeid. Fylkeskommunen og staten har et selvstendig ansvar for å bidra til at overordnede hensyn og oppgaver løses gjennom en hensiktsmessig planlegging.

En slik anmodning er imidlertid ikke det samme som et pålegg. En slik hjemmel er lagt til departementet, som også kan fastsette nærmere rammer og regler om samarbeidet. Dette er en administrativ beslutning som ikke kan påklages som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Interkommunalt plansamarbeid kan være aktuelt når forslaget til kommunal planstrategi eller planprogram i en kommune innebærer at verdifulle jordbruksarealer vil bli omdisponert.

§ 9-2 Organisering

Planarbeidet ledes av et styre med samme antall representanter fra hver kommune, med mindre kommunene er enige om noe annet. Med mindre annet er vedtatt av kommunene, fastsetter styret selv regler for sitt arbeid og organiserer planarbeidet slik det finner det hensiktsmessig.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om organisering av interkommunalt plansamarbeid.

Organisering av interkommunalt plansamarbeide

Dette er «normalregler» for organisering og styring av det interkommunale plansamarbeidet.

Kommunene kan imidlertid vedta andre løsninger.

Planarbeidet skal alltid ledes av et eget styre. Hovedregelen er at dette styret skal ha samme antall representanter fra hver kommune. En annen løsning enn dette - f.eks. en mer forholdsmessig fordeling etter befolkningsstørrelse eller lignende - krever enighet mellom alle de deltakende kommuner. Styret selv bestemmer reglene for styrets arbeid og hvordan planarbeidet skal organiseres. Dette er en parallell til det som gjelder for interkommunalt samarbeid generelt etter kommuneloven § 27. Det er tilstrekkelig at et flertall av kommunene mener det skal gjøres på en annen måte, f.eks. at viktige spørsmål om styrearbeidet og organiseringen må forelegges det enkelte kommunestyret underveis. I praksis er det naturlig at styret fastsetter vedtekter for sitt arbeid, jf. også kommuneloven § 27. Planarbeidet må ellers holde seg innenfor de rammene for planbehandling som loven fastsetter.

Dersom erfaringer viser at det kan være nyttig, kan Kongen gi forskrift om organiseringen av interkommunalt arbeid generelt. Når departementet har pålagt interkommunalt samarbeid med hjemmel i § 9–1 siste ledd, fastsettes måten arbeidet skal organiseres på av departementet i forhold til den konkrete oppgaven.

§ 9-3 Planprosess og planinnhold

For planprosess og innhold i planene gjelder reglene for vedkommende plantype, jf. kapittel 11 og 12. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område.

De deltakende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen.

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Interkommunalt plansamarbeide – planprosesser og planinnhold

Interkommunalt plansamarbeid kan ikke omfatte andre planformer enn de som er hjemlet og regulert i plan- og bygningsloven. De reglene som gjelder om planprosess og planinnhold for de forskjellige planformene, gjelder fullt ut også når planene utarbeides gjennom interkommunalt plansamarbeid. Interkommunalt plansamarbeid verken utvider eller innskrenker kravene til planprosess, eller f.eks. hjemlene til å gi regulerende bestemmelser i arealplanene. Interkommunalt plansamarbeid endrer heller ikke den enkelte kommunes ansvar for at lovens regler om planbehandling blir fulgt innenfor sitt område, med de krav til offentlighet, medvirkning, konsekvensutredning mv. som følger av dem. Siden de ordinære planformene og planreglene gjelder, må også medvirkningen av statlige og regionale myndigheter i den interkommunale planleggingen bli som for den kommunale planleggingen. Alle myndigheter som berøres, har rett og plikt til å delta, og det er viktig at de kommer tidlig med.

For at ikke planprosessen skal bli for tung, kan imidlertid kommunene overlate til et styre å treffe vedtak om planprosessen. Styret kan f.eks. overlates å vedta planprogram, herunder opplegg for konsekvensutredning og medvirkning, og hvordan høringsene av planprogram og planforslag skal gjennomføres, vedta å opprette utvalg eller innhente konsulentbistand, og vedta hvordan kommunikasjonen mellom styret og det enkelte kommunestyre skal være underveis. Men ansvaret for at lovens krav til saksbehandling blir fulgt, ligger fortsatt på den enkelte kommune. I praksis må derfor kommunene være enige om hvordan planarbeidet i hovedtrekk skal drives, og det må være enighet om de rammene som gis styret. Samarbeidsrådet for Trondheimsregionen er i gang med interkommunal arealplan for Trondheimsregionen Samarbeidsrådet fastsatte planprogrammet for interkommunal arealplan

Det er det enkelte kommunestyre som treffer det endelige planvedtak for sitt område. Er det utarbeidet en felles, samordnet arealdel for flere kommuner, må altså den enkelte kommune formelt vedta sin del som arealdel til kommuneplanen. Styret har ikke myndighet til dette. Det følger av dette at en interkommunal plan ikke er en «overkommunal plan», men en sammensetning av flere formelt selvstendige kommunale planer. Det følger videre at også reglene som gjelder for kommunale arealplaner om innsigelse og klage, og om rettsvirkninger, gjelder helt på samme måte som for planer som er blitt til gjennom vanlig kommunal planbehandling. Muligheten til å begrense adgangen til å endre kommuneplanens

arealdel eller bestemte deler av den etter regelen i § 11–18 gjelder også for disse planene. Det er ikke noe i veien for at slik begrensning kan gjøres gjeldende for bare en del av planene, f.eks. for enkelte deler i noen kommuneplaner og ikke i andre.

§ 9-4 Overføring til regional plan

Et flertall av kommunene kan til enhver tid anmode regional planmyndighet om å ta over planarbeidet som regional plan, på grunnlag av det planarbeidet som er utført.

Regional planmyndighet og statlig myndighet kan anmode kommunene om at arbeidet føres videre som regional plan når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Et flertall av kommunene kan samtykke i dette.

Departementet kan bestemme at planarbeidet skal føres videre som regional plan. Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha fått anledning til å uttale seg.

Overføring av interkommunalt plansamarbeide til fylkeskommunen

Det kan vise seg at det under et interkommunalt plansamarbeid oppstår forhold som tilsier at planleggingen heller bør skje som regional plan, og at resultatet heller bør være én samlet plan med retningslinjer til kommunene og sektormyndigheter, enn flere formelt selvstendige kommunale planer. Et flertall av kommunene som deltar kan komme med en formell anmodning om at det skal utarbeides en regional plan på grunnlag av et igangsatt interkommunalt plansamarbeid.

Anmodningen om overføring til regional plan kan også gå den andre vegen, fra fylkeskommunen eller en statlig myndighet til kommunene. Samtykker et flertall av kommunene i dette, kan slik overføring finne sted. I siste instans kan staten se det som nødvendig at interkommunalt plansamarbeid går over til arbeid med en regional plan. Dette vil f.eks. kunne være tilfellet hvis kommunene ikke blir enige om videreføringen, og det heller ikke er flertall for overføring til regional plan, samtidig som staten ser at planoppgavene inneholder viktige nasjonale interesser og hensyn som bør sikres eller avklares.

Et pålegg om overføring til regional plan må komme fra sentralt hold, det vil si departementet. En slik myndighet for departementet er en naturlig følge av at Regjeringen kan bestemme at det skal utarbeides regional plan etter § 8–1 andre ledd. Slik avgjørelse anses som en administrativ beslutning som ikke kan påklages. Kommunene skal ha anledning til å uttale seg før det fattes vedtak.

§ 9-5 Uenighet

Er kommunene uenige om innholdet i et samlet planforslag, kan styret eller den enkelte kommune anmode fylkesmannen eller regional planmyndighet om å mekle.

En kommune kan med tre måneders skriftlig varsel tre ut av plansamarbeidet. De øvrige kommunene kan fortsette plansamarbeidet for det området de dekker.

Departementet kan pålegge den enkelte kommune fortsatt å delta i samarbeidet.

Konfliktløsning mellom kommuner i interkommunalt plansamarbeide

Oppstår det uenighet mellom kommunene om viktige spørsmål i løpet av planprosessen, har både den enkelte kommune og styret formell adgang til å anmode om mekling. Det kan f.eks. gjelde spørsmål om fordeling av økonomiske plikter eller ressurser, lokalisering av økonomiske aktiviteter eller tjenesteytende institusjoner, eller utbyggingsmønster og hvordan arealene bør disponeres. Dette kan være en helt naturlig og legitim følge av problemenes karakter og forholdet mellom kommunene, men det er viktig at slik uenighet ikke lammer plansamarbeidet. Kommunene kan også bli enige om en annen framgangsmåte for å avgjøre eventuell uenighet. Mekling bør foretas enten av fylkeskommunen eller av fylkesmannen. Dette avgjøres av kommunene.

Etter kommuneloven § 27 nr. 3 kan en kommune si opp sitt deltakerforhold i interkommunalt samarbeid med ett års skriftlig varsel. For plansamarbeid anses det ikke nødvendig med så lang tid, blant annet fordi det ikke vil oppstå store praktiske eller økonomiske problemer ved at en kommune trekker seg ut. Fristen er derfor satt til tre måneder. De øvrige kommuner kan fortsette samarbeidet, men naturligvis bare for det gjenværende planområdet.

Dersom plansamarbeidet gjelder viktige nasjonale eller regionale interesser og hensyn, og den helheten som kommunene i fellesskap utgjør er svært viktig, vil det fra statens side kunne være uheldig at en kommune trekker seg ut. Departementet kan gi den enkelte kommune pålegg om fortsatt å delta i samarbeidet. Det skal foreligge spesielle forhold og gode grunner for at staten skal benytte denne muligheten. Andre muligheter staten har, er å treffe vedtak om at arbeidet overføres til regional plan eller selv stå for planarbeidet og planvedtaket etter lovens kapittel 6.

§ 9-6 Gjennomføring og endring

Partene i et interkommunalt plansamarbeid bør inngå avtale om gjennomføring av planer som er vedtatt på grunnlag av slikt samarbeid, når det er behov for samordning av bruk av virkemidler for gjennomføring.

Dersom en kommune eller regional planmyndighet ensidig ønsker å endre en plan etter kapitlet her, skal de øvrige deltakende og berørte parter få skriftlig varsel om dette før planarbeidet starter.

Gjennomføring av interkommunale planer

Hensikten med interkommunalt plansamarbeid er å komme fram til et felles grunnlag for kommunenes videre tiltak og vedtak. Svært ofte vil det være nødvendig å samordne bruk av virkemidler for å realisere de planene som er vedtatt. Derfor er det en oppfordring om å inngå forpliktende avtaler om gjennomføringen, når gjennomføringen krever samordnet bruk av virkemidler i kommunene. Et felles handlingsprogram bør redegjøre for nødvendige tiltak for gjennomføring og hvem som er ansvarlig, og for avtaler om finansiering av tiltakene.

I forbindelse med kommunenes gjensidige forpliktelse til gjennomføring reiser det seg også spørsmål om hvorvidt - og ev. under hvilke vilkår - en kommune kan fravike en vedtatt plan. En kommune vil av ulike årsaker kunne ønske å endre eller fravike en plan etter noen tid. Politiske prioriteringer kan f.eks. endre seg etter et kommunevalg. Hensikten med forpliktende avtaler er nettopp å forhindre endringer som vil undergrave en felles

gjennomføring av vedtatte planer. Også utenom avtalene bør det ligge visse bånd på adgangen for en kommune til å gå bort fra tidligere planer, av hensyn til de andre kommunene og fellesskapet. Når en kommune eller fylkeskommunen ensidig ønsker å endre en plan, er det et pålegg om å gi de øvrige deltakende og berørte parter skriftlig varsel om dette før kommunen starter sitt planarbeid med sikte på endring. Dette vil gjøre det mulig for de andre partene å melde inn sine synspunkter tidlig i prosessen, f.eks. i forbindelse med utarbeidingen av et planprogram. Det kan naturligvis aktualisere at det tas opp arbeid med endringer også i andre kommuner eller innenfor det interkommunale plansamarbeidet som helhet.

§ 9-7 Plansamarbeid mellom regioner og kommuner

Reglene i dette kapittel gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom en eller flere regioner og en eller flere kommuner.

Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. Herunder kan departementet gi bestemmelser om formålet med samarbeidet, hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde, hvilket geografisk område det skal omfatte, organisering av nødvendige samarbeidsorganer, og statens medvirkning. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende regioner og kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Plansamarbeide mellom regioner (fylker) og kommuner

Reglene om interkommunalt samarbeid gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom en eller flere regioner og en eller flere kommuner.

Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid «når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett», og til å gi nærmere bestemmelser om samarbeidet. Dette er en aktuell situasjon blant annet i de større byområdene, med felles bolig- og arbeidsmarked, med behov for felles transportløsninger eller natur- og friluftsområder som strekker seg over flere kommuner, og i noen tilfelle også flere fylker. Det er primært ønskelig, og ikke noe i veien for, at de respektive kommuner og regioner, sammen med de viktigste statlige myndighetene i regionen, blir enige om et plansamarbeid i slike områder.

Erfaringer har likevel vist at slikt samarbeid er vanskelig, og bestemmelsen gir et redskap for initiativ fra sentralt hold. Staten må her rådføre seg med de aktuelle regioner og kommuner.

IV. Kommunal planlegging

Kapittel 10 Kommunal planstrategi

§ 10-1 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

Kommunal planstrategi

Formålet med den kommunale planstrategien er å sette fokus på de planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i kommunen.

Kommunal planstrategi er ikke en plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet.

Kommunen har nå fått plikt til å utarbeide kommunal planstrategi minst én gang i hver valgperiode og vedta den senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Det er viktig at dette arbeidet starter tidlig etter at kommunestyret er konstituert. Det gir det nye kommunestyret mulighet for å vurdere og ta stilling til hvilke planoppgaver som er viktige å arbeide med i kommunestyreperioden.

Kommunal planstrategi skal omfatte kommunens strategiske valg knyttet til utviklingen av kommunesamfunnet. Det gjelder både langsiktig arealbruk, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunenes planbehov i valgperioden. Strategien bør inneholde:

- redegjørelse for utviklingstrekk og utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og miljø,
- drøfting av hovedtrekkene i en langsiktig arealstrategi (prinsipper for romlig utvikling), både for å ivareta samordning, utbygging og vern av områder),
- vurdering av sektorenes planbehov, og
- vurdering av prioriterte planoppgaver og behovet for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Retningslinjer for langsiktig arealbruk skal inngå som del av strategien og danne basis for det mer konkrete arbeidet med kommuneplanens arealdel. Den langsiktige arealstrategien skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern for å ivareta de arealhensynene som framgår av § 3–1.

Beskrivelsen av miljøutfordringene skal vise hva som er status og hva som er utviklingen de siste fire år, og drøfte kommunens miljøutfordringer i dette perspektivet. Beskrivelsen skal gi en omtale av utslipp av klimagasser, støy og lokal luftforurensning, avfall og energiforbruk, biologisk mangfold og kultur og kulturminner. Den enkelte kommune kan tilpasse beskrivelsen ut fra lokale forhold. I arbeidet med planstrategien kan kommunen bygge på kommunenes miljøstatus og indikatorer som rapporteres gjennom KOSTRA, samt sektorenes kunnskap om helse og miljøforhold, jf. § 1–4 i kommunehelsetjenesteloven. Planstrategien kan også inneholde en beskrivelse av status for universell utforming i kommunen. Også på dette området vil kommunen kunne bygge på data fra KOSTRA. Det er i hovedsak opp til den enkelte kommune å bestemme hvor omfattende og detaljert planstrategien skal være, ut fra behov som foreligger. Omfanget og detaljeringsgraden skal ikke være mer omfattende enn nødvendig for å ta stilling til om gjeldende kommuneplan fortsatt skal gjelde uten endringer, eller om den skal revideres helt eller delvis. Det betyr at innholdet av strategien vil være forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av forholdene på stedet og hva som er gjort av planarbeid tidligere. I praksis vil derfor vedtaket om planstrategien måtte angi hoveddrammer og viktigste satsinger, og det må legges opp til en fleksibilitet i forhold til endrede behov og forutsetninger underveis.

Dersom situasjonen er oversiktlig, kan planstrategien gis et innhold og en behandling som tilfredsstillende kravene til planprogram for kommuneplanen. Strategien må i slike tilfeller følge behandlingsreglene for planprogram i bestemmelsene om kommuneplan, jf. § 11-13.

For å få en bred forankring av strategien vil det være av betydning at synspunkter fra statlige og regionale organer, nabokommuner og befolkning på vurderingene og prioriteringene i strategien er kjent når kommunestyret skal fatte sitt vedtak. Det er derfor plikt til å innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Det gir også statlige og regionale myndigheter mulighet til å spille inn sine behov for kommunale planavklaringer i perioden. Det er opp til kommunen selv å bestemme hvordan synspunktene skal innhentes, men disse myndighetene bør ha reell mulighet til å fremme sine syn. Det er ikke adgang til å fremme innsigelse mot forslag til kommunal planstrategi. Det vil i praksis være viktig for kommunen å oppnå tilslutning til den kommunale planstrategien fra andre myndigheter, fordi det ellers lett kan oppstå problemer i senere planlegging.

Av loven framgår det også at kommunen bør legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Dette vil være i samsvar med retningslinjene i lovens kapittel 1. Det er særlig fornuftig hvis kommunen f.eks. står overfor vanskelige strategiske valg som befolkningen har engasjert seg sterkt i, eller kommunen er i en fase med store forandringer. Men kommunen har ikke en rettslig plikt til dette. Det eneste rettslige krav til saksbehandlingen er at forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling. Hensikten er å sikre en mulighet for alle interesserte å fremme synspunkter før sluttbehandlingen.

Prosessen rundt planstrategien må ses i sammenheng med om kommunen ønsker å legge opp til revisjon av kommuneplanen eller ikke. Dersom kommunen beslutter å videreføre gjeldende

kommuneplan, vil det være naturlig å legge opp til en mer omfattende diskusjon rundt kommunal planstrategi, siden dette da blir den eneste anledningen til å få fram synspunkter rundt kommunens prioriteringer og utfordringer. Tilsvarende vil en kommune som legger opp til en kommuneplanrevisjon, kunne bruke kommuneplanprosessen til grundigere diskusjoner og medvirkning.

Et vedtak om kommunal planstrategi bør omfatte kommunens eget planarbeid, og bistand til og oppfølging av private planer. Vedtaket kan gjelde igangsetting av en fullstendig kommuneplanrevisjon eller begrense seg til revisjon av arealdelen og revidering eller utarbeiding av kommunedelplaner for bestemte sektorer eller tema. Det kan også gjelde igangsetting av viktige reguleringsplaner som oppfølging av strategien. Planstrategien kan bidra til forutberegnelighet om hvilke private planinitiativ som kan forventes å få positiv mottagelse. Private planinitiativ vil likevel kunne fremmes uavhengig av planstrategien, og kan ikke avvises utelukkende med henvisning til denne. I praksis vil vedtaket om planlegging i planstrategien måtte angi hoveddrammer og viktigste satsinger, og det må legges opp til en fleksibilitet i forhold til endrede behov og forutsetninger undervegs.

Kommunal planstrategi har ingen direkte rettsvirkning i forhold til kommunens innbyggere, men gir føringer for det videre planarbeidet i kommunen. Selv om planstrategien f.eks. sier at en del av kommuneplanens arealdel skal tas opp til revisjon, kan grunneiere fortsette å bygge i medhold av gjeldende arealdel eller reguleringsplan i den utstrekning disse planene gir grunnlag for det. Kommunen må ev. legge ned midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 for å hindre dette. Gjennom vedtak av kommunal planstrategi kan kommunen også ta stilling til om det er reguleringsplaner som bør oppheves eller endres i planperioden. Dette er et foreløpig varsel om slik oppheving; endelig vedtak må gjøres for den enkelte plan etter reglene i kapittel 12. Det kan gjelde gamle planer som er i strid med nasjonale føringer, for eksempel planer som åpner for uheldig bygging i strandsonen.

Kommunen kan revidere planstrategien i løpet av perioden etter behov. Planstrategien er ikke formelt bindende for kommunen og kan fravikes hvis det er gode grunner for det. Dersom kommunen ønsker å avlyse eller utsette en større planoppgave som inngår i planstrategien, bør dette skje gjennom endring av planstrategien der de ordinære prosessregler følges. Det er imidlertid ingen plikt til å foreta slik endring.

Kommunen kan likevel når som helst sette i gang nytt planarbeid ut over planstrategien.

Avklaring av planbehovet vil da skje gjennom den ordinære planprosessen.

Kapittel 11 Kommuneplan

Bestemmelsene i dette kapitlet understreker at grunnlaget for beslutninger som gjelder framtidig utvikling av kommunen, skal skje med utgangspunkt i retningslinjer som er resultat av en samordnet avveining der hensyn til den langsiktige miljø- og samfunnsutviklingen er vurdert.

De konkrete virkemidlene for dette framgår av de senere bestemmelsene for hver enkelt plantype.

11-1 Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

Kongen kan gi forskrift om:

- a) innhold i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9*
- b) underformål av arealformål, jf. §§ 11-7 og 12-5*
- c) behandling av kommuneplanen, jf. §§ 11-12 til 11-17*
- d) samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven, jf. §§ 11-2 til 11-12.*

Hva er en kommuneplan?

Kommuneplanen skal være kommunens overordnede styringsdokument. Den skal gi rammer for virksomhetenes planer og tiltak, og planer for bruk og vern av arealer i kommunen.

Kommuneplanen skal brukes strategisk som en oversiktsplan. Dette er en videreføring og presisering av den funksjon kommuneplanleggingen skal ha etter tidligere lov.

Alle kommuner skal ha en kommuneplan. En samlet kommuneplan består både av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Kommunen bestemmer gjennom vedtak av kommunal planstrategi om kommunen skal gjennomføre en full kommuneplanrevisjon av alle delene, eller om bare deler av kommuneplanen skal revideres, og hva revisjonen skal gå ut på. Bestemmelsen henger sammen med § 1-1 om lovens formål og § 3-3 om kommunens planoppgaver og planmyndighet. Planleggingen skal stimulere og samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter for påvirkning av kommunens utvikling.

Kommuneplanen gjelder ikke bare kommunens egen virksomhet, men skal fange opp de hensyn som er viktige for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. Det er relativt vide rammer for hvordan kommuneplanen kan brukes.

Det er et viktig prinsipp at kommunen i sin planlegging skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver og at all kommunal planlegging skal legge statlige og regionale pålegg og retningslinjer til grunn. De framkommer blant annet gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og planbestemmelser etter lovens kapittel 6, samt regional planstrategi, regional plan og regionalt handlingsprogram etter kapittel 7 og 8. Det kan også være pålegg og retningslinjer fra sektormyndigheter med hjemmel i annen lovgivning enn plan- og bygningsloven. Pålegg og retningslinjer kan komme til uttrykk i særlige rundskriv mv. fra departementene, f.eks. om hvordan bestemte sektorer skal ivaretas i planleggingen, eller hvordan lovens planbestemmelser skal forstås og bør praktiseres. Slike statlige og regionale retningslinjer og pålegg vil gi et større eller mindre handlingsrom for kommunene, avhengig av innhold. Aktiv planlegging i kommunene er et viktig virkemiddel for å nå nasjonale mål på disse politikkområdene.

Statlige myndigheter, regionen og andre kommuner kan ha behov for at visse spørsmål blir avklart eller bestemt gjennom kommunal planlegging, som kommunen må ta hensyn til. Med hjemmel i § 6–4 kan departementet også formelt henstille til kommunen om å ta opp planlegging.

Det kan også foreligge slike forhold i kommunen at en retningslinje fra statlige og regionale myndigheter vanskelig kan eller bør følges fullt ut. Siste punktum i andre ledd i § 11-1 er ikke ment som en streng rettslig forpliktelse for kommunen, men primært som en politisk forpliktelse, som forutsetter at kommunens ledelse skal utøve et skjønn ut fra en helhetlig vurdering av kommunens situasjon. Den rettslige konsekvensen av å fravike overordnede pålegg og retningslinjer, er at det gir statlige og regionale myndigheter grunnlag for å fremme innsigelse mot arealdelen av planen etter § 5–4. Ønsker kommunen å fravike et pålegg eller en retningslinje, bør dette tas opp med vedkommende myndighet tidligst mulig i planprosessen.

Kommunedelplan er en betegnelse på en plan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (sektorer). Det kan utarbeides kommunedelplan for ethvert tema eller virksomhetsområde hvor dette er hensiktsmessig. Det kan også utarbeides kommunedelplaner for arealbruk, jf. § 11–5 første ledd. Det er kommunestyret som avgjør om det skal settes i gang arbeid med en separat kommunedelplan, ev. at det aktuelle temaet i stedet tas opp som et tema innenfor en samlet kommuneplan.

Kommuneplanen skal som en del av samfunnsdelen ha en handlingsdel. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer.

Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Kommuneplanens handlingsdel skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Kommuneplanens handlingsdel skal oppdateres årlig. Dette er i samsvar med plikten etter kommuneloven til å utarbeide økonomiplan, som kan inngå i handlingsdelen. Kommuneloven

pålegger kommuner å utarbeide økonomiplan. Kommuneloven § 5 stiller krav om at kommuneplanleggingen skal ses i sammenheng med tilgjengelige økonomiske ressurser og økonomiplanen. Kommuneloven § 44 stiller krav om at kommuner skal utarbeide en fireårig plan for sin egen økonomi, med oversikt over forventede inntekter, bruken av midlene og prioriterte oppgaver. Økonomiplanen skal rulleres årlig og er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingene med de økonomiske rammene, jf. også ny § 3–1 nr. 3.

Kommuneloven § 44 nr. 6 fastslår at kommunestyret vedtar økonomiplanen etter innstilling fra formannskapet. Ved parlamentarisk styreform er det rådet som innstiller overfor kommunestyret. Etter nr. 7 skal innstillingen til økonomiplan legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før behandling i kommunestyret. Dersom økonomiplanen samordnes med kommuneplanens handlingsdel, vil det være bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 11–4 om minst 30 dagers periode for offentlig ettersyn som vil gjelde. Bestemmelsen i kommuneloven om at formannskapet skal innstille til vedtak om økonomiplan vil gjelde også når økonomiplanen er samordnet med kommuneplanens handlingsdel. For å oppnå en best mulig samordning av prosess og innhold, legger departementet derfor til grunn at det er formannskapet som innstiller til det samlede planvedtaket når kommuneplanens handlingsdel omfatter økonomiplanen. Kommunerådet innstiller i kommuner med parlamentarisk styreform.

Det kan gis forskrift om gjennomføring og utfylling av nærmere angitte bestemmelser i kapittel 11 om kommunal planlegging. Dette gjelder presisering av innholdet i generelle bestemmelser etter § 11–9, nærmere presisering og eventuell ytterligere inndeling av arealformål etter § 11–7 og § 12–5, om utfyllende saksbehandlingsregler for utarbeiding av plan etter § 11–12 til § 11–17 og om eventuell samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven.

§ 11-2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15.

Kommuneplanens samfunnsdel

Bestemmelsen er ny i forhold til tidligere lov, og innfører begrepet kommuneplanens samfunnsdel om langsiktig kommuneplanlegging med bred samfunnsmessig tilnærming.

Denne delen vil være sentral som premiss-setter for andre deler av den kommunale planleggingen. Innholdsmessig er det en tydeliggjøring av elementer i tidligere kommuneplanbestemmelser.

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn. Hensikten med det siste er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Arealstrategien i den kommunale planstrategien vil være en viktig premis for samfunnsdelen fordi den har betydning for utviklingen av samfunnstjenestene i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal samordne sektorenes planer. Den skal gi retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier, både i den kommunale virksomheten og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

All kommunal sektorplanlegging bør være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, ev. som kommunedelplanlegging på grunnlag av samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel vil være en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer og prioriteringer og kommunens samlede utvikling.

Samfunnsdelen skal gi retningslinjer for sektorenes virksomhet. Loven angir ikke nærmere hva slags retningslinjer som kan gis. Dette bør kunne være tema for senere spesifikasjoner i forskrift og veiledning. Følgende punkter kan være et utgangspunkt for innholdet i retningslinjene i samfunnsdelen:

- langsiktige utfordringer i kommunesamfunnet
- langsiktige utfordringer for sektorene enkeltvis og i samarbeid
- miljømessige utfordringer, vurdering av fysiske konsekvenser for planens utviklings- og vernestrategier, som grunnlag for arealplan
- prioriterte satsingsområder og områder for spesielle virkemidler
- retningslinjer for handlingsprogram og økonomiplan
- retningslinjer for kommunens planarbeid.

Skal samfunnsdelen i kommuneplanen ha noen funksjon, må den gi grunnlag for konkrete prioriteringer, og bidra til bedre helhetsløsninger og mer forutsigbare rammevilkår både for sektorenes virksomhet og for befolkningen. Samfunnsdelen skal også gi grunnlaget for prioriteringer i arealdelen, f.eks. knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av infrastruktur, boligpolitikk og næringspolitikk, kommunal service mv.

Kommunedelplaner skal også ha en egen handlingsdel med anvisning på tiltak for gjennomføringen av planens målsettinger innenfor kommuneplanperioden på fire år. Videre forutsetter bestemmelsen en årlig rullering og eventuell revisjon i sammenheng med den årlige rulleringen av handlingsprogrammet og arbeidet med økonomiplanen. Det bør utvikles indikatorer også for måling av den miljømessige og samfunnmessige utvikling i kommunen.

Ved å knytte handlingsdelen direkte til samfunnsdelen understrekes det at handlingsprogrammet ikke er en selvstendig planoppgave, men en konklusjon på hvordan samfunnsdelen skal følges opp. Det gjelder ikke bare kommunens egne tiltak, men også avtaler som inngås med offentlige organer og private aktører. Det er forutsatt at

handlingsdelen rulleres årlig, slik at kommunestyret får anledning til å ta stilling til hvordan kommuneplanen følges opp og om det er behov for endringer.

Reglene i lovens § 11–12 til § 11–15 som gjelder for behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel.

§ 11-3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen.

Kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Virkingen av kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen. Med uttrykket «skal legges til grunn» menes at planen skal være en hovedpremiss for senere vedtak på de områdene planen omfatter. Vedtakene skal som hovedregel være i samsvar med planen eller bidra til å oppnå planens mål. Dette gjelder for så vel kommunens egne vedtak, som for statens og regionale myndigheters vedtak i den virksomhet de har i kommunen. Hva dette konkret innebærer, vil i hovedsak framgå av planen selv, og være avhengig av hvor presis den er. Generelt vil planen ha betydning for den nærmere politikkutforming, budsjettering, detaljert planlegging og tilrettelegging innenfor sektorene, og for avgjørelse av enkeltsaker på de forskjellige virksomhetsområdene, herunder enkeltsaker som gjelder innbyggerne. Også for privat virksomhet vil planen på forskjellige måter være et grunnlag for vedtak.

Handlingsdelen skal omfatte en nærmere konkret prioritering av ressurser, planleggingsoppgaver og samarbeidsoppgaver innenfor kommunens økonomiske rammer.

Med ressurser menes her primært økonomiske ressurser, men også disponering av fysiske og menneskelige ressurser som vil være naturlig å trekke inn i handlingsprogrammet. Med planleggingsoppgaver menes detaljering av rammene i kommunal planstrategi i form av en konkret gjennomgang av hvilke planoppgaver som skal prioriteres i kommunen i perioden. Med samarbeidsoppgaver menes oppgaver kommunen skal løse i samarbeid med andre offentlige eller private organer.

Selv om handlingsdelen også kan omfatte tiltak som i hovedsak skal gjennomføres av andre enn kommunen selv, er det viktig at den er realistisk og nært knyttet til den økonomiske planleggingen og budsjetteringen i kommunen. Et viktig formål med kommunelovens krav om økonomiplan, er å sikre at planleggingen av kommunens egen virksomhet skjer innenfor de økonomiske rammene som en kan forvente. Planlegging utover året er en forutsetning for god økonomisk styring i kommunal sektor. Økonomiplanlegging bidrar til å skaffe oversikt over framtidig handlingsrom og usikkerhet, og gir muligheter for å legge alternative strategier. Dette legger grunnlag for at aktiviteten i kommuner legges på et nivå som kan opprettholdes på lang sikt.

Det kan være hensiktsmessig å integrere arbeidet med kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen. Reglene i plan- og bygningsloven og kommuneloven bør legge til rette for at slik samordning kan skje. Slik samordning forutsetter at kravene til planlegging både i plan- og bygningsloven og kommuneloven etterleves, herunder at planleggingen av virksomheten skal skje innenfor økonomiske rammer.

§ 11-4 Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel

Ved revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplaner gjelder bestemmelsene om kommunal planstrategi, jf. § 10-1, og om behandling av kommuneplan, jf. §§ 11-12 til 11-15.

For den årlige rullering av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Revisjon og rullering av kommuneplanens samfunnsdel, kommunedelplaner og handlingsprogram

Formålet med planer er at de skal påvirke de beslutninger som fattes til daglig i forvaltningen og av private i en retning som er i samsvar med langsiktige retningslinjer for samfunnsutviklingen. Det er derfor nødvendig å ha et system for hvordan planene kan fange opp nye eller endrede behov, slik at planene ikke blir uaktuelle som styringsdokumenter.

Reglene som gjelder for utarbeiding av kommunal planstrategi og kommuneplanen, gjelder også for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og for ev. kommunedelplan. Det er obligatorisk for kommunen å se over og vurdere endringer i styringsdokumentene minst en gang hvert fjerde år når et nytt kommunestyre skal ta stilling til den kommunale planstrategien, jf. § 10–1. Det kan komme opp forhold som gjør det nødvendig å vurdere deler av samfunnsdelen eller en kommunedelplan på ny fordi forutsetningene har endret seg. I slike tilfeller skal endringene behandles etter bestemmelsene i § 11–12 til § 11–15.

Handlingsdelen kan inneholde en konkret beskrivelse av hvordan ulike aktører forventes å følge opp planen. Dette kan skje ved at kommunen har pålagt seg selv forpliktelser, eller at det er inngått avtaler med andre myndigheter eller private om oppfølging. Handlingsdelen vil i mange tilfeller også være avhengig av rammebetingelser utenfor kommunen, som kan endre seg. Det er derfor behov for at handlingsdelen oppdateres årlig. Før dette skjer skal kommunen innhente opplysninger og synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslaget til revisjon skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling, slik at alle som har synspunkter på forslaget skal ha anledning til å reagere.

Kommuneplanens arealdel §§ 11-5 til og med § 11-18.

De fleste kommuner har arealdel til kommuneplan utarbeidet etter bestemmelsene i PBL 1985. Etter § 34-2 fjerde ledd gjelder disse arealdelene og delplanene inntil de blir endret, men kommunen har plikt til å vurdere behovet for revisjon av sin arealdel i forbindelse med behandlingen av den kommunale planstrategien som kommunestyret er pliktig til å vedta

senest innen ett år etter at kommunestyret er konstituert, jf. § 10-1. Nedenfor er det redegjort nærmere for de bestemmelser i loven som setter rammene for kommuneplanens arealdel:

- § 11-5 som sier noe om hva en arealdel til kommuneplanen er og om plikten til å utarbeide slike planer.
- § 11-6 som inneholder bestemmelsene som angir hvilke rettsvirkninger en gyldig vedtatt arealdel får.
- § 11-7 som angir de arealformål en arealdel kan inneholde og som i tilfelle skal vises på plankartet.
- § 11-8 som gir hjemmel for å vise hensynssoner som angir hvilke hensyn som skal tas ved utøvelsen av arealbruken. Den sier også hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gis til den enkelte hensynssone for å sikre at hensynet blir ivaretatt.
- § 11-9 som gir hjemmel til å gi generelle bestemmelser til planen som ikke må være direkte knyttet til de enkelte arealer og arealformål. Slike bestemmelser skal avløse de kommunale vedtektene mange kommuner har gitt til PBL 1985.
- §§ 11-10 og 11-11 som sier hvilke bestemmelser som kan gis til de arealformålene som angitt i § 11-7 for å utfylle disse.
- § 11-12 til og med § 11-17 som inneholder regler om hvordan arealdelen skal behandles for å bli gyldig.
- § 11-18 som gir hjemmel for å begrense kommunens adgang til å endre en vedtatt arealdel

Innholdet i en arealdel vil variere fra kommune til kommune, men innenfor de valgmuligheter loven gir vil den vanligvis bestå av en kombinasjon av arealformål og hensynssoner vist på kart etter §§ 11-7 og 11-8 supplert med generelle bestemmelser etter § 11-9 og spesielle bestemmelser knyttet til de arealformål og hensynssoner som er valgt etter §§ 11-10, 11-11 og 11-8.

Nærmere om de enkelte bestemmelser:

§ 11-5 Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.

Plikt til å ha arealdel – hva skal den inneholde?

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen som del av kommuneplanen (kommuneplanens arealdel), jf. § 11–1. Planen skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen som behandles i samfunnsdelen og hvilke utslag og behov dette gir for arealbruken, og hvordan arealene samlet sett bør disponeres for å løse oppgaver og behov som avklares i samfunnsdelen, jf. herunder formål og hensyn i § 1–1 og § 3–1. En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.

I tillegg til å ha en arealplan for hele kommunen, kan kommunen utarbeide kommunedelplaner for delområder (f.eks. for tettsteder). Ved senere revisjon av kommuneplanens arealdel kan planarbeidet begrenses til å gjelde de delene av kommunen hvor det er revisjonsbehov eller behov for noe mer detaljering. Slike delplaner kan også utarbeides i form av reguleringsplan (områderegulering), jf. § 12–2.

Arealplanen skal angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Arealdelen er et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg.

En arealdel omfatter arealkart, bestemmelser og en planbeskrivelse med konsekvensutredning, jf. § 4–2 andre ledd. Konsekvensutredningen skal redegjøre for hvordan nasjonale politikk mål, f.eks. statlige planretningslinjer og arealretningslinjer i regional plan, er ivaretatt og fulgt opp. Det vises til § 1–5, som viser til at en vedtatt plan skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning mv., og til § 11–6 om at kommuneplanens arealdel er bindende for framtidig arealbruk.

Planen skal på denne måten angi viktige hensyn og forhold som legges til grunn for utformingen av planen, og som skal følges opp i videre detaljplanlegging, enkeltsaksbehandling etter planen og gjennom senere bruk, skjøtsel og forvaltning av arealene. Bestemmelsen har som et minstekrav at kommunen disponerer arealene etter samlet og forsvarlig vurdering. Planen skal angi hvilke arealer som ikke skal bebygges, på hvilke arealer ny bygging er aktuelt, og samtidig hvordan bebygde områder kan utvikles, fortettes, eller oppgraderes og tas vare på. Videre forutsettes det at kommunen i denne forbindelse foretar en samlet vurdering av hvordan arealdisponeringen bør være for å oppfylle kravet til en bærekraftig utvikling og forvaltning av areal-, natur- og kulturmiljøressursene.

Plankartet skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealene. Det skal ikke gis flere restriksjoner enn det som det saklig sett er behov for. Arealbruk og restriksjonene som vedtas i planen, må fastlegges og framkomme gjennom angivelser og symboler for arealformål og hensynssoner. I tillegg kommer planens verbale bestemmelser. Det vil være opp til den enkelte kommune å ta stilling til hvor langt en trenger å gå i detaljering av arealformål og hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser i forhold til situasjonen i kommunen. Her vil behovet være forskjellig for kommuner med begrenset utbyggingsbehov og kommuner med stort utbyggingspress generelt eller innenfor visse typer arealer, som f.eks. til fritidsbebyggelse.

Kommunen kan detaljere arealbruken i hele eller deler av planområdet. Delområder kan framstilles som en del av det samlede arealkartet eller som egne kartutsnitt. Der samme område er vist på flere kart, skal planen angi entydig hvilket kart som gir den juridisk bindende arealbruken. Slike utdypinger og detaljeringer er mest aktuelt for å avklare områder hvor det ut fra behov tas sikte på mer nyansert arealbruksfastsetting, og områder hvor det f.eks. skal skje en viss utvikling og endring gjennom bygge- og anleggstiltak, tilrettelegging for spredt utbygging i mindre omfang uten krav om reguleringsplan eller tilrettelegging for spesielle aktiviteter eller vern. Det kan f.eks. gjelde flerbruksplanlegging i områder med sterke landskapsvernehensyn, men hvor pågående virksomhet kan utvikles noe. Bestemmelsene i § 11–7 til § 11–11 gir her et grunnlag og en ytre ramme for hvilke arealformål, hensynssoner og bestemmelser som kan gis eller fastsettes i de forskjellige delområdene. Disse reglene stiller samtidig visse minstekrav til hva som skal angis av formål og bestemmelser. Videre framgår det at kommunen i tillegg kan detaljere ytterligere innfor rammen av bestemmelsene hvis den finner det hensiktsmessig.

§ 11–6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1–6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.

Tiltak etter § 1–6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12–1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i § 20–1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20–2 og 20–3.

Rettsvirkninger av arealdelen

Bestemmelsen tilsvarende de deler av § 20–6 i PBL 1985 som knytter seg til kommuneplanens arealdel. Den forutsetter at kommuneplanen, herunder arealdelen, skal legges til grunn for kommunens, statens og fylkeskommunens planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging i kommunen. Den legger også rammen for privat utbygging og annen arealbruk.

Formålet med arealdelen er å bestemme hvordan arealene skal anvendes i framtiden. Dette oppnås bare dersom de mange etterfølgende vedtak av betydning for arealbruken respekterer planen og bidrar til at den gjennomføres. Det ligger i dette at myndighetene så langt som mulig skal følge planen når det skal treffes vedtak. Dette må også ses på bakgrunn av at de samme myndighetene skal ha deltatt i planprosessen forut for planvedtaket, og da har hatt muligheten for å påvirke innholdet ut fra de interesser de representerer, jf. § 11–12 om oppstart av arbeidet med kommuneplanen. De har da hatt mulighet for å fremme innsigelse til planen dersom det er grunnlag for det ut fra planens innhold, jf. § 11–16. Hvilken plikt planen nærmere bestemmer innebærer, vil framgå av planen selv. Planen legger også rammen for privat utbygging og annen arealbruk.

En arealdel blir rettslig bindende for framtidig arealbruk i planområdet når kommunestyret treffer vedtak om slik plan, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16. Arealrestriksjonene som følger av planen inntreffer ved kommunestyrets vedtak. Disse gjelder

nye tiltak etter § 1–6 som innbefatter nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre tiltak og endringer av arealbruk.

Slike tiltak må ikke være i strid med vedtatte arealformål etter loven, dvs. § 11–7 og bestemmelser etter § 11–9 til § 11–11, samt bestemmelser knyttet til hensynssoner med hjemmel i § 11–8. Rettsvirkningene av den arealbruk som er angitt i kommuneplanens arealdel gjelder arealer i og på grunnen, arealer i bygninger og anlegg, i og på sjø og vassdrag og i luftrommet over grunnen, vann og sjø, jf. merknadene til § 1–2.

De direkte rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel innebærer restriksjoner mot tiltak og arealbruk i strid med planen, og er omformulert i forhold til tidligere lov, men er i det vesentlige en videreføring av bestemmelsene i § 20–6. Definisjonen av tiltak som plan får virkning for er basert på oppregningen i § 1–6. Det er presisert at også andre endringer av arealbruk i strid med planens formål og bestemmelser rammes. For eksempel kan bestemmelser knyttet til en hensynssone for randsonen til et verneområde gi direkte hjemmel til å begrense virksomhet og ferdsel mv. i et areal disponert til landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNF(R)-formål). Dette er gjort for å gi mulighet for å regulere visse former for aktivitet og virksomhet i sonen som vil kunne være til ulempe for de særskilte hensyn som verneområdet skal ivareta, jf. omtalen av § 11–8 bokstav c.

Arealrestriksjonene i planen innebærer konkret at et tiltak eller en virksomhet i strid med planen ikke kan gis tillatelse etter kapittel 20 om søknadsplikt, med mindre det gis dispensasjon. Videre vil tiltak og virksomhet i strid med planen kunne sanksjoneres etter lovens bestemmelser om pålegg, forelegg og straff mv. Det er primært nye tiltak og endret bruk av areal som ikke må være i strid med planen.

Bestemmelsen om planens bindende virkning for nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre tiltak og endringer av tiltak og arealbruk er en selvstendig regel. Den gjelder for slike tiltak uten hensyn til om de krever tillatelse eller melding etter reglene om byggesaksbehandling ellers i plan- og bygningsloven, eller tillatelse etter annen lovgivning. Rettsvirkningen av planen gjelder også som tidligere for slike mindre tiltak som er unntatt fra kravet om tillatelse eller melding.

Merk: Inntil ny byggesaksdel trer i kraft gjelder Forskrift 15. Juni 2009 om samvirke mellom bestemmelsen i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 og bestemmelsene i plan- og bygningsloven 27. juni 2008.

Av § 2 i forskriften og kommentaren til § 2 fremgår det at midlertidig eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg i pbl.85. i utgangspunktet ikke vil bli omfattet av byggeforbudet langs sjøen i § 1-8 eller av rettsvirkningen av planer etter § 11-6 eller § 12-7 i denne perioden.. Plasseringen av slike tiltak skal som nå styres av § 85 i pbl.85 og de kommunale vedtekter som er gitt til denne bestemmelsen. Av § 85 første ledd fremgår det at midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke må plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. Det forutsette at kommunen ved vurderingen av om disse kriteriene er oppfylt, legger stor vekt på hensynet bak det generelle byggeforbudet i strandsonen i § 1-8 og foreliggende planer et plan- og bygningsloven.

(Planens formålsangivelse er i utgangspunktet ikke til hinder for plassering av midlertidige og flyttbare bygninger, konstruksjoner og anlegg i kortere tid enn to måneder. Forbud mot plassering av visse typer midlertidige konstruksjoner og anlegg, som campingvogner og

bobiler kan gjøres ved uttrykkelig fastsetting av dette i bestemmelser til planen, jf. 11-9 nr.6, eller det følger av forbudet i § 1-8. Se også § 30-5 i byggesaksdelen av loven, som har egne bestemmelser bl.a. om forbud mot plassering av slike tiltak.)

Ordinært vil rettsvirkningen av planer først og fremst knytte seg til gjennomføringen av nye tiltak etter § 1–6, men planbestemmelser kan også innebære at en virksomhet får skjerpede krav og nærmere rammer. Det kan f.eks. settes arealgrenser for et massetak. Det kan stilles nærmere krav til utøvelsen av en igangværende virksomhet for å begrense støy og utslipp ut fra nye normer eller for å ta hensyn til fugle- og dyreliv eller behovet for å unngå unødig støy i natur- og friluftsområder. Andre eksempel på regulering av igangværende virksomhet er regulering av ferdsel som omtalt i merknaden til § 11–11 nr. 6, eller restriksjoner på ferdsel og virksomhet i områder som er lagt ut til nedbørsfelt for drikkevann.

En eiers frihet til å råde over sin eiendom er regulert på mange måter i vårt samfunn gjennom lover og forskrifter, og uten en individuell saksbehandling. Det er særlig i det tilfellet at kommunen gir bestemmelser som virker spesielt tyngende i forhold til enkelte grunneiere, og i forhold til eksisterende virksomhet, at det kreves en prosess hvor rettighetshaverne har fulle partsrettigheter, adgang til klage mv. Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som spesielt rammer en enkelt eller en liten gruppe av grunneiere eller rettighetshavere. Grunnen til dette er blant annet at kommuneplanens saksbehandlingsregler ikke er grundige nok i slike tilfeller.

Reguleringsplan må også benyttes i tilfeller som er så inngripende at det kan bli snakk om erstatning for rådighetsinnskrenkinger etter de alminnelige rettsgrunnsetninger som gjelder for dette og når gjennomføringen av planen er avhengig av ekspropriasjon. Dette er nødvendig der det offentlige ønsker å erverve eiendomsretten til et areal eller til å etablere et grunnlag for å begrense eller stanse en igangværende virksomhet på en måte som de ellers ikke har rettslig grunnlag for.

Det vil også være mange situasjoner der det vil være fornuftig for kommunen å utarbeide reguleringsplan når det skal legges opp til betydelige endringer i eksisterende virksomhet, selv om dette ikke formelt kreves. Da vil prosessen være grundigere, og planvedtaket vil få en mer varig rettsvirkning. Det vil ligge en stor effektiviseringsgevinst i å avklare forhold i plan framfor enkeltsak, og bedre mulighet for lik forvaltningspraksis i likeverdige områder.

Når det ikke er krav om reguleringsplan, vil arealdelen være plangrunnlag for vurderingen av søknad om tillatelse eller melding om tiltak, jf. kapittel 20 i bygningsdelen og §§ 81, 86a, 86b og 93 første ledd i PBL 85.

Krav om reguleringsplan framgår av loven eller bestemmelser til arealdelen. Krav om reguleringsplan, gjelder alltid for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, jf § 12-1 tredje ledd og omtalen av denne nedenfor. For utbygging av noe omfang, selv om den ikke faller inn under § 12-1 bør det stilles krav om reguleringsplan. Kommunen kan gi generelle bestemmelser om dette jf. § 11-9 nr 1 og omtalen av denne nedenfor. Kommunene kan også gi bestemmelser om mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan etter § 11–10 nr. 1.

For øvrig vil kommunen etter konkret vurdering av behovet alltid kunne nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter reglene i § 13–1 når den finner at et område bør reguleres eller omreguleres før nye tiltak tillates.

Særregler for konsesjonspliktig energiltak

Kravet om reguleringsplan for store tiltak, gjelder likevel ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven og/eller vassdragsreguleringsloven, jf. § 12–1 tredje ledd siste punktum. Er et tiltak i strid med kommuneplanens arealdel, vil det være grunnlag for å gi dispensasjon etter § 19–2 dersom anlegget er i tråd med regional plan, eller retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft eller små vannkraftanlegg der regionale planer ikke finnes. Når det gjelder energi- og vannressurslovgivningen, vises det også til særlige omtale i kapittelet om forhold til andre lover.

§ 11–7 Arealformål i kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.

Arealformål:

1. Bebyggelse og anlegg.

Underformål:

boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder.

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

Underformål:

veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, traséer for teknisk infrastruktur.

3. Grønnstruktur.

Underformål:

naturområder, turdrag, friområder og parker.

4. Forsvaret.

Underformål:

ulike typer militære formål.

5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.

Underformål:

a. areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,

b. areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11–11 nr. 2.

6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.

Underformål:

ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.

I områder hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk, skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene, jf. §§ 11–9 til 11–11.

Arealformål i kommuneplanens arealdel.

Bestemmelsen (§ 11-7), er på mange punkter en videreføring av § 20–4 første ledd i PBL 85, som inneholder de arealbrukskategorier det er tillatt å bruke i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er noe av innholdet endret, og hovedformålene er nå gjort mest mulig overordnet og samtidig felles med hovedformålene i reguleringsplaner. Utgangspunktet er at kommuneplanens arealdel er en grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken. Det er forutsetningen at kommuneplanens arealdel skal være en enkel plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og -utvikling.

Bestemmelsen om arealformål må ses i sammenheng med § 11–8 om hensynssoner og bestemmelser til disse, og tilsvarende bestemmelser om arealformål og hensynssoner for reguleringsplaner, jf. § 12–5 til § 12–7.

Det skal angis arealformål for hele planområdet. Det skal skilles mellom hovedformålene. Det vil si at planen må utformes slik at det framgår hvilket arealformål som skal gjelde for et areal. Det bør skilles mellom hva som er nytt formål og hva som er videreføring av eksisterende arealbruk. Hovedformål kan suppleres og virke sammen med hensynssoner og bestemmelser. Ordningen hittil med mulighet for å unnta et område fra rettsvirkning utgår.

Arealdelen kan innehold seks mulige arealformål. Disse er de samme som for reguleringsplan, jf. § 12–5. I reguleringsplan er det i tillegg adgang til å angi enkeltformålene i kombinasjonen *landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift* (LNF(R)-områder) hver for seg.

Arealformål vil, med mindre planen angir noe annet, gjelde både på grunnen, i grunnen og over grunnen. Tilsvarende vil gjelde sjø og vassdrag. Formål kan også angis særskilt innen nivåene. For samferdselsanlegg vil det eksempelvis ofte kunne være aktuelt å angi formålet særskilt for tunneler, broer og «lokk» samtidig som annet formål gjelder på overflaten. Dette gjør det blant annet lettere å avklare forskjellige traséalternativer i kommuneplanen, noe som kan bidra til at det ikke blir nødvendig å utarbeide reguleringsforlag for uaktuelle traséalternativ.

Hovedformålene kan utdypes med underformål. Hvilke underformål som kan benyttes for å utdype hovedformålene er uttømmende angitt i lov eller forskrift. Hovedformål kan i utgangspunktet ikke kombineres på kommuneplannivå, men det gis adgang til visse kombinasjoner innenfor underformålene under hvert hovedformål, jf. kartforskriften. Ytterligere presisering av innhold og krav til arealbruken kan gis som generelle bestemmelser etter § 11–9 nr. 5 og bestemmelser etter § 11-10 og § 11-11. Dette er en endring i forhold til tidligere lov ved at detaljeringsmulighetene under hvert formål nå angis uttømmende i bestemmelsen om formål i kommuneplanens arealdel. Dette er gjort for å klargjøre kommuneplanens overordnede karakter som grunnlag for detaljplanlegging.

Nærmere om de enkelte formål:

Nr. 1 Bebyggelse og anlegg omfatter og skal brukes for å fastlegge arealene hvor bebyggelse eller anlegg av forskjellig art tillates og er det dominerende innslaget i arealbruken. Dette gjelder både områder for eksisterende eller nye bygninger og for anlegg. Det vil også omfatte de arealkategorier som inngår i underformål når disse ikke er særskilt angitt. Formålet tilsvarer i hovedsak tidligere arealkategorier for byggeområder og områder for råstoffutvinning.

Områder for bebyggelse og anlegg kan nå underdeles slik at planen kan skille mellom de viktigste arealbruksfunksjonene og objekter. Den kan skille mellom fritidsboliger og helårsboliger, mellom detaljhandel og kjøpesenter, tjenesteyting og næringsbebyggelse. For eksempel vil industri gå inn under dette formålet. Det omfatter blant annet industri-, håndverks- og lagervirksomhet, og øvrig næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål. Boligformål dekker alle former for boliger. Fritidsboliger omfatter ordinære privateide fritidsboliger med tilhørende anlegg. Utleiehytter og fritidsboliger som drives i en kommersiell sammenheng, skal regnes som fritids- og turistformål. Idrettsanlegg og andre anlegg vil kunne angis konkret etter type, f.eks. idrettsplasser, golfbaner, renovasjonsanlegg osv. Uteoppholdsarealer omfatter lekeområder og friområder i tilknytning til utbyggingsområder. Grav- og urnelunder vil være kirkegårder og offentlige gravplasser som går inn under lov om kirkegårder.

Veganlegg internt i området inngår i formålet. Der det ikke er foretatt underinndeling av formålet kan det gjennom bestemmelser etter § 11–9 og § 11–10 gis nærmere anvisning på hvilke hensyn som skal ivaretas ved regulering og utbygging innenfor området.

Dersom en ønsker å hindre en type tiltak som i utgangspunktet er tillatt innenfor formålet (for eksempel kjøpesenter i et område for forretninger), må dette angis som bestemmelse etter § 11-9 nr. 5, eller ved at det angis som et krav til reguleringsplanarbeidet i bestemmelse etter § 11-9 nr. 8.

Nr. 2 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur omfatter og skal brukes for å fastlegge arealer for eksisterende eller nye samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur som i utgangspunktet forestås av det offentlige, så som veg, jernbane, lufthavn, skipshavn, anlegg for linje- og rørtransport av energi. Formålet tilsvarer dels tidligere arealkategori «viktige ledd i kommunikasjonssystemet» og dels tidligere arealkategori «byggeområde».

Områder for samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan underdeles nærmere og spesifiseres avhengig av hvilken type anlegg og funksjon det er tale om. Samferdsel dekker alle former for areal til transport, inkludert kjøreveg, gang- og sykkelveg, snøscootertraseer, barmarkstraseer, bane, havn og anlegg for lufttrafikk. Med teknisk infrastruktur menes særlig anlegg for vannforsyning og avløp, samt anlegg for energiforsyning og -overføring. Kraftledninger i sentral- og regionalnettet og rørledninger i sjø omfattes ikke av planbestemmelsene i loven, jf. § 1-3. Slike anlegg inngår derfor ikke i arealformålet, men kan vises som hensynssoner etter § 11–8 bokstav d.

Nr. 3 Grønnstruktur er et nytt formål som tidligere inngikk dels i «byggeområde» og dels i «spesialområde» og «friområde». Med grønnstruktur menes et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted. Formålet ivaretar kommunens behov for å avgrense hovedstrukturen

av naturområder i og ved byer og tettsteder, med grøntområder langs elver og vassdrag, mønstret av enkeltområder og sammenhenger av parker, større friområder og lekeområder, tursti- og løypesammenhenger, snarveger og forbindelser mot større naturområder og viktige sammenhengende landskapsdrag og enkeltområder. Grønnstrukturen vil binde de grønne områdene innenfor byggesonen sammen med friluftsområder utenfor. Spesialområdet ”friluftsområde” i den tidligere plan og bygningsloven vil inngå i LNF(R)-området i kommuneplanen i henhold til ny lov.

Den overordnede grønnstrukturen med turdrag, friområder og parker vil normalt være offentlig formål. Etter § 11–10 nr. 3, vil det nå være mulig å nyansere mellom hvilke arealer som skal være offentlige, og hva som skal være private deler av grønnstrukturen.

Som det framgår av § 11–8 bokstav c kan grønnstruktur også angis som hensynssone. Dette er en alternativ måte å vise grønnstrukturen på i en kommuneplan. Det er da ikke et eget formål, men vil framstå som et hensyn knyttet til det underliggende arealformålet, som kan være areal for bebyggelse og anlegg. De hensyn som er knyttet til det å ivareta grønnstrukturen vil framgå av bestemmelsene til hensynssonen. Slike hensyn kan være at deler av et område holdes ubebygget, at vegetasjonen beholdes, at det bør opparbeides turvegsammenhenger, at landskapskvaliteter som silhuetter og vegetasjonsskjermer mv. bevares. Dette kan legges inn som retningslinjer knyttet til en hensynssone, og må ivaretas på rettsli bindende måte gjennom senere regulering hvor det kan være aktuelt å benytte reguleringsformålet grønnstruktur.

Jord- og skoglov settes ikke til side ved å avsette områder til Grønnstruktur.

Nr. 4 Forsvaret står i en spesiell situasjon i forhold til plan- og bygningsloven med bakgrunn i at behovet for hemmelighold er i strid med lovens intensjoner om offentlighet. Dette forholdet må derfor avklares mellom kommunen, Forsvaret og andre berørte parter i løsningen av den enkelte planoppgaven. Ofte vil det være et spørsmål om detaljeringsgrad.

Arealformålet omfatter og skal brukes for å fastlegge spesielle områder for Forsvaret. Dette omfatter områder der Forsvarets virksomhet er hovedformål. Dette vil være særskilte militærforlegninger med tilhørende bebyggelse, øvings- og skyteområder med spesielle restriksjoner. Formålet kan også omfatte områder for bebyggelse og anlegg som av hensyn til hemmelighold ikke kan legges ut som vanlige områder for bebyggelse og anlegg, jf. tidligere plan- og bygningslov § 86. Kontorer og lignende som ikke ligger i tilknytning til områder som nevnt over, skal angis som, eller vil inngå i arealformålet bebyggelse og anlegg. Områder som brukes i sammenheng med øvelser, men hvor Forsvarets virksomhet ikke er hovedformål kan legges ut som hensynssone etter § 11–8 andre ledd bokstav a, med restriksjoner i forhold til annen arealbruk når området brukes til øvelse.

Områder for Forsvaret kan spesifiseres og underdeles til de funksjoner og formål som er aktuelle, herunder øvingsområder, skytefelt, sikkerhetssoner mv.

Nr. 5 Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNF(R)-områder) omfatter og skal brukes for områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift og for bruk av området til friluftsliv. Alternativt kan det for områder der formålet i nr. 5 bokstav b blir konkret angitt, gis bestemmelser for å opprettholde eller tillate ny spredt utbygging av enkeltboliger og fritidshus

samt annen spredt næringsvirksomhet. De store utmarksarealene i høyfjellet, skogsområder og tynt befolkede kyststrekninger rundt i landet skal normalt legges ut til dette hovedformålet. I områder med beiterettigheter etter reindriftsloven og som inngår i reinbeitedistrikt skal kommunene bruke LNF(R) som formål i sin kommuneplan for de aktuelle arealene. I områder som ikke inngår i reinbeitedistrikter med beiterettigheter, kan fortsatt LNF-område brukes som betegnelse på dette arealbruksformålet.

Arealformålet tilsvarer i det alt vesentlige tidligere landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-kategorien), jf. veileder T-1443 om plan- og bygningsloven og landbruk Pluss fra 2005, der det er gjort en gjennomgang av hvilke tiltak som inngår i LNF-kategorien, samt gitt kriterier for vurdering av dette spørsmålet. Dette innebærer at visse former for gårdstilknyttet virksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag inngår i LNF-kategorien uten at det må utarbeides særskilte bestemmelser som åpner for dette.

Nytt er imidlertid at det nå gis mulighet for å synliggjøre særskilt at reindrift er en del av den bundne formålskombinasjonen. Det siktes her til at det i de store LNF-områder, som inngår i reinbeitedistrikt med beiterettigheter med grunnlag i reindriftsloven, vil være adgang til å angi «R» som en del av arealformålet. Muligheten for å synliggjøre denne vesentlige arealinteressen gjennom endring av betegnelsen til landbruks-, natur- og friluftsmål, samt reindrift, - LNF(R)-område - har i seg selv ingen direkte rettslige virkninger, men gir et riktigere bilde av arealbruken i de områdene som har reindrift. Det forutsettes at differensierte områder for reindrift angis som hensynssoner på planen med tilhørende retningslinjer som angir hvilke begrensninger dette bør gi for bruken av arealformålet.

LNF(R)-områdene kan inndeles i to underformål. Dersom underinndeling ikke foretas, vil områdene anses området som angitt i bokstav a.

Bokstav a omfatter areal for landbruk, natur og friluftsliv og reindrift der det bare er tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. veileder T-1443, i tillegg til aktuelle tilretteleggingstiltak for friluftslivet. Rammen for hva som kan karakteriseres som landbrukstilknyttet næringsvirksomhet som ikke betinger at det er utarbeidet særskilte bestemmelser framgår av denne veilederen. Det er en forutsetning at gårdstilknyttet næringsvirksomhet kommer som et tillegg og supplement til en ellers igangværende landbruksdrift, og at det er denne som er hovedvirksomheten på arealet/eiendommen. Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. I dette ligger også at fradeling av grunn til slik virksomhet vil falle utenfor definisjonen, og vil innebære bruksendring. Dersom virksomheten utvikles slik at den klart endres fra karakter av landbruk til karakter av f.eks. reiseliv, vil dette også betinge bruksendring. Slike endringer vil vanligvis fanges opp av søknader om utbygging, som skal vurderes i forhold til plangrunnlaget. Definisjonen av landbruksnæring i lovens forstand er ikke endret eller utvidet, blant annet fordi det ikke er ønskelig å skape et press på jordvern og tradisjonell næringsutøvelse.

Bokstav b omfatter LNF(R)-område hvor det, i tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse (herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. bokstav a over), etter bestemmelser i planen også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse etter § 11-11 nr. 2. Det siktes her til bebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift. Dette kan også omfatte etablering av småkraftverk for å utnytte

områdets vannkraftpotensial. Det er et krav at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen. Der slike bestemmelser er benyttet, kan slike tiltak enten gjennomføres på grunnlag av enkeltsaksbehandling, eller på grunnlag av reguleringsplan. Krav om reguleringsplan kan følge direkte av loven, jf. § 12–1, eller av at bestemmelsen stiller krav til slik plan før gjennomføring av tiltak.

Med fritidsbebyggelse menes her fritidsboliger og enkelttiltak knyttet til friluftsliv. Det er behov for ordninger som legger til rette for gjennomføring av aktuelle tiltak uten at det skaper et stort behov for dispensasjoner og uten at det skapes stor variasjon i praktisk oppfølging av planene på dette punktet. Det gis derfor en direkte hjemmel til å tillate spredt utbygging gjennom enkeltsaksbehandling, der dette er angitt i planen. Det er ikke meningen å åpne for spredt bolig- og hyttebygging i større grad enn hittil, men å få et bedre styringsredskap for slik utbygging. Dette innebærer at den oversiktsplanmessige siden av saken er avklart i kommuneplan, mens den detaljerte vurdering av det konkrete tiltaket på byggetomta i forhold til blant annet landbruk, naturvern, landskap, kulturvern, veg, vann og avløp må skje gjennom enkeltsaksbehandlingen og bruk av lokaliseringskriteriene som er gitt i planen. Et avslag på en søknad i et slikt område må være konkret begrunnet i en ulempe knyttet til disse forholdene. Dersom sektormyndighetene ikke har merknader, og planens lokaliseringskriterier er oppfylt, vil det normalt være grunnlag for å gi byggetillatelse.

Bestemmelsen viser til § 11-11 nr. 2 som gir hjemmel til å kreve reguleringsplan for spredt utbygging. Slikt krav kan knyttes til all spredt utbygging i et område, eller til en utbygging som overstiger et visst antall enheter.

Bokstav b skal bare brukes for reelt spredt utbygging i LNF(R)-sonene. Dersom kommunen ønsker å avgrense et område der det i reguleringsplan skal legges til rette for større utbygging (f.eks. fritidsbebyggelse, boliger, næringsliv, massetak) innenfor et område som ellers preges av landbruk, skal dette vises som formål nr. 1; *Områder for bebyggelse og anlegg*, ev. formål 4 *Forsvaret*.

Spørsmål om hva som er landbrukstilknyttet virksomhet og hva som er spredt utbygging klargjøres gjennom forskrift, jf. § 11–1 siste ledd.

Nr. 6 *Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone* omfatter, og skal eller kan brukes for å planlegge både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene. Med tilhørende strandsone menes områdene innover på land så langt arealbruken der står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken der. Strandsonen kan avgrenses uavhengig av 100-metersbeltet langs sjøen, jfr. § 1-8. Kategorien har for sjøarealene og i vassdrag i hovedsak samme innhold som i tidligere § 20–4 første ledd nr. 5. Det er imidlertid en viktig endring at strandsonen nå kan inngå i formålet slik at det blir en sammenheng i arealstyringen i overgangen mellom land og sjø/vassdrag. Arealformål, hensynssoner og supplerende bestemmelser er felles for både land- og sjø/vassdragsarealet og skal gi grunnlag for en mest mulig helhetlig og integrert planlegging av sjø-/vassdragsareal og landarealene. Det er fortsatt mulig å planlegge sjø- og vassdragsareal uten å ta med landareal under formålet, der det er hensiktsmessig.

Formålet kan underdeles i områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, naturområder og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon. Formålet kan brukes for å angi arealbruk i sjø og vassdrag og i den tilhørende strandsone.. Videre følger det av § 11–11 nr. 3 at det kan gis bestemmelser om at arealbruken kan fastsettes særskilt for henholdsvis vannoverflaten,

vannsoylen og bunnen. Det kan ogsa omfatte grunnvannet, f.eks. for a sikre drikkevannskilder.

Underformal i nr. 6 kan kombineres med hverandre eller angis hver for seg. Det er videre gitt hjemler i § 11–11 for bestemmelser til dette arealformålet og det kan etter § 11–8 ogsa fastsettes hensynssoner med visse retningslinjer og bestemmelser. Sammen vil disse bestemmelsene gi anledning til a se strandsoner og sjø/vassdragsareal og vannareal i sammenheng, og til a angi bestemmelser om plankrav, miljø- og funksjonskrav, tilgjengelighet til strandsonen, krav til eventuelle bygninger og anlegg m.m.

Uthus/naust som ikke er knyttet direkte til fiske (jf. § 11-7 nr. 5) vil inngå i i nr. 6. Omfang og lokalisering av slike bygg skal angis som bestemmelser etter § 11-11 nr.2.

Det forutsettes at det utarbeides forskrift ut fra de aktuelle behov for a kunne spesifisere arealformålet til forskjellige former for bruk og vern enkeltvis eller i kombinasjon. En eventuell forskrift vil ta med de aktuelle underformålene som hittil har inngått i nr. 6, og samtidig utdype enkelte av formålene etter behov. Det kan særlig være aktuelt for områder for uthus/naust, fiske i form av kaste- og låssettingsplasser, områder for ferdsel og farleder av forskjellig kategori og betydning, og verneområder, herunder friluftsområder og oppvekstområder for fiskeyngel.

For de fleste vassdrag vil det i praksis neppe være samme behov for a underspesifisere arealbruken som i sjø, men ogsa her, særlig i større innsjøer og elver, kan det være aktuelt a angi nærmere forskjellige former for arealbruk, f.eks. til vern (sikring av bunn, bredder og kantsone med vegetasjon) eller om ferdsel og ferdselsforbud. Det vises for øvrig til omtalen av samordnet vannplanlegging som en felles planoppgave etter § 3–6.

Drikkevann kan angis som eget underformål. Kommunen kan gjennom arealplanen bestemme vannkilde og arealbruk i nedbørsfeltet. Sikring av drikkevann er underlagt egne krav og bestemmelser i drikkevannsforskriften (fastsatt 4. desember 2001 med hjemmel i lov om matproduksjon og mattrygghet mv.). Restriksjoner på arealbruk av hensyn til drikkevannsforsyningen kan ogsa ivaretas gjennom hensynssone etter § 11–8.

Der arealplanen begrenser seg til bare a angi hovedformål, skal det gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene. Rammen for disse bestemmelsene er gitt i § 11–9 om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel og i § 11–10 og § 11–11 om bestemmelser til arealformål i kommuneplanens arealdel. Selv om planen bare begrenser seg til hovedformålene, kan det samtidig være aktuelt a angi hensynssoner med tilknyttede bestemmelser til en slik plan, jf. § 11–8. Det betyr at arealformålet må suppleres med viktige grunnbestemmelser som en del av den samlede planen. Dette kan blant annet omfatte bestemmelser om hvorvidt et areal kan bebygges ytterligere, hvilke funksjoner og tiltak som tillates eller ikke, miljø- og funksjonskrav, krav om reguleringsplan før det gis byggetillatelse mv. Kommunen kan kombinere bruken av hovedformål for noen formål eller områder, med utdyping for andre formål. Det vil være behovet for avklaring ut fra situasjonen i den enkelte kommune som skal legges til grunn for denne vurderingen. Gjennom forutsetningen om reguleringsplan knyttet til arealformålene nr. 1 og 2, samt tilsvarende krav knyttet til større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, jf. § 12–1, vil områdene med mest aktivitet og endring være sikret en full reguleringsplanprosess. Videre vil det måtte kreves reguleringsplan der det skal innføres restriksjoner som har karakter av varig båndlegging, vern eller fredning og der det skal innføres restriksjoner av slik karakter at de vil

få vesentlig betydning for igangværende virksomhet. Kommunene kan for øvrig også vedta krav om reguleringsplan for et hvilket som helst område, og kan gjennomføre slike prosesser samordnet med arealdelen. For utbygging i LNF(R)-områdene der det i utgangspunktet ikke stilles krav om reguleringsplan, vil kommuneplanens arealdel være plangrunnlag for avgjørelse av søknad om byggetillatelse. Det samme gjelder ved øvrig mindre utbygging og spredt utbygging uten plankrav.

§ 11–8 Hensynssoner

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser.

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

- a) *Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko.*

Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1–6, innenfor sonen.

- b) *Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.*

Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11–9 nr. 3 og nr. 4.

- c) *Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.*

For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.

Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.

- d) *Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.*

Båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med fire år.

- e) *Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse.*

Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11–9 nr. 3

- f) *Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde.*

Generelt om hensynssoner.

Arealformål etter § 11–7 angir konkret hva et areal kan brukes til. Hensynssonene skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. Både hensynssoner og arealformål skal angis samlet på arealplankartet. Utlegging av hensynssoner vil også gi tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de vil være kjent med sonens karakter før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak.

I § 11-8 er det fastlagt både hvilke hensynssoner som kan benyttes og hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gi til den enkelte sone. Bestemmelsene og retningslinjene til hensynssonene utgjør planen sammen med arealkartet og de generelle og spesielle bestemmelsene.

Gjennom å gi bestemmelser til hensynssoner innfører kommunene rettslig bindende begrensninger - også for private - på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas. Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil den ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker etter dette eller annet lovverk rettslig. Det vil imidlertid gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som vedkommende myndighet skal foreta innenfor rammen av den lov som gir hjemmel for beslutningen. Hva som gjelder for den enkelte hensynssone, vil framgå av omtalen nedenfor.

Det er ikke gitt noen generell tidsbegrensning på virkningen av hensynssonene. De vil på samme måte som for arealformål gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert kommuneplanens arealdel, eller erstattet av reguleringsplan. For hensynssonen båndlegging i påvente av vedtak gjelder det imidlertid tidsbegrensning.

Planen skal i nødvendig utstrekning skal vise hensyn og restriksjoner som legger faktiske eller rettslige premisser for arealbruken. Hensynssonene utgjør en kartfestet inntegning av hva det er nødvendig å ta hensyn til ved planleggingen av arealene. Det kan gjelde vedtak om arealrestriksjoner etter andre lover. Eksempler på det er restriksjonssoner rundt og over flyplasser etter luftfartsloven, eller områder som er fredet etter kulturminneloven. Hensynssonene kan også markere faktiske, naturgitte forhold som er avgjørende for arealbruken. Eksempler på dette er områder som er utsatt for flom eller skred, eller hvor det er viktige naturtyper og andre forekomster som kan være viktig for naturens mangfold, jf. naturtypekartleggingen og MiS kartleggingen i skog, eller ivaretagelse av stille områder, eller hvor det er forurensning i grunnen. Hensynssoner skal avgrenses til de interesser som vil ha vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen. Det betyr at ikke all kartfestet informasjon som er av interesse for planarbeidet skal vises som hensynssoner på plankartet. Slik informasjon kan ev. inngå i planbeskrivelsen som tilleggsinformasjon.

Nærmer om hensynssoner

Det kan vises flere hensynssoner for samme område.

De spesielle hensynene som bør tillegges vekt ved beslutninger om arealbruk innenfor sonen, angis i tilknytning til den enkelte hensynssone. Hvilke arealrestriksjoner som gjelder i sonen etter plan- og bygningsloven skal framgå av egne bestemmelser tilknyttet sonen. Der

restriksjonene hjemles i særlov, skal det vises til denne. De bestemmelser som PBL 85 har om båndlegging i § 20–4 nr. 4 skal nå knyttes til hensynssoner. Noen av sonene vil kreve at det må utarbeides reguleringsplan før gjennomføring av tiltak for å ivareta en detaljert avveining av hensyn og formål og en planprosess med flere rettigheter for private. Andre soner forutsetter at hensynene ivaretas ved vedtak etter særlov.

Der grunnlaget for hensynssonen er at arealet er båndlagt med hjemmel i annet lovverk, f.eks. som nedbørsfelt rundt drikkevann, er det vedkommende sektormyndighet som etter sin lov tar stilling til om det skal gi tillatelse til gjennomføring av tiltak innenfor sonen eller ikke.

Der grunnlaget for hensynssonen er å hindre at det iverksettes tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføring av en utbygging som det er søkt konsesjon for etter annen lov, kan bestemmelsen til hensynssonen i seg selv være hjemmel for å nekte tillatelse til et slikt tiltak. Med unntak for kraftledninger i sentral- og regionalnettet, som ikke omfattes av plan- og bygningsloven, jf. § 1–3, skal de anleggene det er gitt konsesjon for angis som arealformål etter § 11–7 nr. 2.

Rettsvirkningen av hensynssonene avhenger av hvilken sone det gjelder. Sone c), som det som hovedregel bare kan gis retningslinjer til, vil ikke binde opp arealbruken rettslig, men myndighetene skal legge vekt på retningslinjene ved avgjørelse av saker som gjelde tiltak innenfor sonen. For de øvrige sonene vil virkningen være at tiltak i strid med de formål sonen og bestemmelser til sonen skal ivareta, vil være forbudt.

For kraftledninger i sentral- og regionalnettet kan linjene og de restriksjoner på arealbruken som følger av at det er gitt konsesjon, vises på plankartet som hensynssone. Her er det vedkommende sektormyndighet som tar stilling til om det skal gis tillatelse til gjennomføring av tiltak innenfor sonen eller ikke.

Kommunen har en selvstendig hjemmel til å nekte gjennomføring av tiltak dersom det er i strid med arealformålet planen viser i den aktuelle sonen.

Hvilke former for soner som kan inngå i arealdelen er regulert i loven (11-8). Hensynene er angitt i hovedkategoriene i bokstav a til f. Ordene *angivelse av* under hver bokstav innebærer at en hensynssone ikke skal omfatte alle hensynene innenfor en hovedkategori, men at det skal konkretiseres hvilke hensyn sonen gjelder. Det kan gis forskrift etter § 11–1 siste ledd om de mer detaljerte innholdselementene i hensynssoner.

Nærmere om de enkelte soner:

a) Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko.

Dette dekker blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning eller radonstråling, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone rundt kraftlinjer, sone for sikring av vannforsyning mv. Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljøulempe eller forurensning. Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge blant annet flom- og rasulykker.

Det kan gis bestemmelser med krav eller forbud for å ivareta sikkerhet og for å avverge fare. Det gis nå en klar hjemmel til å sikre slike arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering. Det vises i denne forbindelse til forbudsbestemmelsen i tidligere plan- og bygningslov § 68.

b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.

Dette dekker blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger. Formålet med denne sonen er å sikre miljø- og samfunnsmessige gode helhetsløsninger, jf. omtalen av § 11–7. Denne sonen er derfor særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealbruksformål hvor utbygging av deler av området har sammenheng med hvordan infrastrukturen (veg, vann, avløp, energiforsyning osv.) løses for resten av området.

Til denne sonen kan det gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for infrastruktur i et utbyggingsområde med hjemmel i § 11–9 nr. 3. Bestemmelsene om opparbeidelsesplikt framgår av bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 18. For infrastruktur for energi kan det bare bestemmes at det skal tilrettelegges for at ny bebyggelse kan forsynes med vannbåren varme, jf. § 27–5.

Det kan også gis bestemmelser etter § 11–9 nr. 4 når det er nødvendig at utbyggingen skjer i en bestemt rekkefølge.

c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

Slike soner vil for en stor del ligge i arealformålet LNF(R). Det kan f.eks. angis jordvernsoner, soner med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, og differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner.

Når det spesielt gjelder *reindriften*, setter reindriftsloven og etablerte rettigheter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Der det er arealer av spesiell viktighet for reindriften, f.eks. samlingsplasser og lignende, kan disse markeres som hensynssoner i planen, og det kan knyttes retningslinjer til dem som sikrer at hensynet til reindriften ivaretas. Inngrep i reindriftsområder som kan være til skade eller ulempe for reindriften, skal forelegges reindriftsmyndighetene. Kommuner med reindriftsområder bør ta retningslinjer om dette inn i planen.

Et grunnlag for å angi sone med viktig landskaps- eller naturmiljø kan f.eks. være kartlegging av naturtyper og andre naturforekomster på grunnlag av naturtypekartleggingen eller MiS-kartlegging i skog.

Hensynssonen kan f.eks. brukes til å angi retningslinjer for forvaltning av naturmiljø og vegetasjon for å ivareta viktige naturmiljø-, opplevelses- og nærmiljøverdier. Det kan gjelde naturforholdene langs et daldrag eller vassdrag, deler av grønnstrukturen eller et overgangsområde mellom utbygde områder og naturen rundt for å ivareta naturmiljøet eller nærmiljø-, opplevelses- og friluftslivsverdier.

Denne hensynssonen kan også brukes til å angi grønnstrukturen, jf. omtalen av § 11–7 nr. 3. Det gjelder der grønnstrukturen senere kan sikres gjennom bestemmelser til ulike arealformål i reguleringsplaner, men hvor det er viktig å vise sammenhengen på kommuneplannivå. Det er også aktuelt der deler av grønnstrukturen går gjennom LNFR-område. Der arealformålet *Grønnstruktur* er benyttet, skal ikke samme areal vises som hensynssonen med tilhørende retningslinjer. Der arealformålet *Grønnstruktur* er benyttet, vil det normalt ikke være behov for at samme areal vises som hensynssonen med tilhørende retningslinjer. Imidlertid kan det være aktuelt med en hensynssonen som markerer grønnstruktur og de spesielle hensyn som bør

tas, Dette for å tydeliggjøre gjennomgående hensyn som for eksempel viktige vegetasjonsdrag eller landskapsforhold som bør ivaretas på tvers gjennom større områder.

Hensynssone vil være aktuell å bruke til å angi en bestemt beskyttelse av naturmiljøverdier i bebygde områder der det er særlige forekomster av arter eller der det er avgjørende at trevegetasjon videreføres eller etableres. Tilhørende retningslinjer bør si noe om utbyggingsmønster, hvilke forhold som skal ivaretas og utredes, herunder hvilken prosess og saksbehandling som skal ligge til grunn for beslutninger.

Særlig innen grønnstrukturen og bynære markaområder kan hensynssoner også brukes for å beskyttelse mot støyskapende anlegg og aktiviteter, og angi stille områder eller andre viktige kvaliteter. Det kan gjelde skjermete områder som deler av grønnstrukturen eller nærturområdene, men også lommer i mer støypåvirkete områder hvor en ønsker å videreføre områder med fravær av høg uønsket støy.

Til sonen kan det gis bestemmelser og retningslinjer. Bestemmelser kan bare gis for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder. Kommunen kan gi bestemmelser som bidrar til at nærområder til slike områder ikke kan utnyttes på en måte som er til vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Bestemmelsen gir kommunen noe større handlingsfrihet til å fastsette nærmere bestemmelser enn i dag, men innebærer en forholdsvis snever avgrensning av det arealet som det kan gis særskilte bestemmelser for. Slike bestemmelser vil være et selvstendig grunnlag for å avslå tiltak som omfattes av loven. Slike bestemmelser kan bare fastsettes samtidig med verneforskriftene eller forvaltningsplan for nye verneområder eller samtidig med revisjon av verneforskrifter eller forvaltningsplaner for allerede etablerte verneområder. I verneprosessen etter naturvernloven tar man sikte på en avgrensning som er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å ivareta verneverdiene. Dette er da også utgangspunktet for det arealet der restriksjonene gjelder. Likevel vil verneområder aldri kunne avgrensnes så omfattende at man kan ta hensyn til alle tiltak og bruk utenfor verneområdet som kan påvirke verneverdiene innenfor verneområdet. Det vil heller ikke være ønskelig sett fra hensynet til andre samfunnsinteresser. Det vil imidlertid være i tråd med gjeldende rett og praksis at også eksterne påvirkninger på verneverdiene veies i skjønnsutøvelsen etter andre lover. Den nye bestemmelsen tar sikte på at en slik avveining gjøres synlig gjennom bestemmelser etter plan- og bygningsloven.

For eksempel vil etablering av landingsplasser for helikopter eller annen støyende aktivitet utenfor verneområder kunne innebære forstyrrelse av arter og friluftslivsutøvelse innenfor verneområder.

Formuleringen «bruk av» innebærer at det ikke kan opprettes et nytt verneområde med hjemmel i bestemmelsen. Det kan kun gis enkelte bestemmelser som skal bidra til at verneverdiene i verneområdet ikke blir vesentlig forringet. Ordet «vesentlig» tilsier at det i første rekke er tiltaksvirkninger av en viss størrelse som kan reguleres.

Det kan gis retningslinjer som angir hvilke hensyn som skal tas for å fremme planens formål til landbruk, reindrift, friluftsliv, landskap eller vern av natur- eller kulturmiljø. Retningslinjene kan ikke gå ut over rammene for formålene i § 11–7 og gir ikke hjemmel til regulering av næringsvirksomhet. Dette fastsettes med hjemmel i særlov, innenfor de rammer planens arealformål og bestemmelser fastsetter.

Det vil kunne gis retningslinjer som bidrar til at jordbruk, naturhensyn, herunder naturtyper og andre forekomster som kan være særlig viktige for naturens mangfold, friluftsliv eller flerbruk blir ivaretatt i tråd med vedtatte sektorplaner og -virkemiddelbruk.

Det kan også gis retningslinjer om tilrettelegging for eller begrensning av ferdsel, eller om former for bruk eller vern som er knyttet opp mot ulike sektorlovverk og virkemidler i landbruket eller verneforvaltningen. Retningslinjene vil ikke innskrenke allemannsretten etter friluftslivsloven. Friluftslivsloven har regler om ev. ferdselsbegrensning. Derimot kan de gi retningslinjer om annen ferdsel, herunder motorferdsel innenfor rammene av motorferdselloven med forskrifter. Det kan gis retningslinjer om regulering av vinterbrøyting av veier.

For å ivareta de avveininger som er foretatt i kommuneplanens arealdel, kan det også gis retningslinjer for hvilke hensyn som skal vektlegges etter annen lovgivning, så langt kommunen er tillagt forvaltningsmyndighet etter annen lov. Dette kan gjelde f.eks. landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark, men tiltak etter andre lover kan også være aktuelle. Med slike retningslinjer vil arealdelen av kommuneplanen være et grunnlag for å sikre en helhetlig forvaltning av arealene ved å legge rammer som skal følges opp av sektormyndigheter etter eget sektorregelverk. Dette vil sikre at planens innhold og bestemmelser også blir fulgt opp og gjennomført ved godkjenningen av enkelttiltak i medhold av annen lovgivning. Begrunnelsen for bestemmelsen er behovet for å forenkle søknads- og saksbehandlingsrutinene i saker der kommunen har forvaltningsmyndighet etter flere lover, og å samordne praktiseringen av de ulike lovene slik at søker får et mer forutsigbart utgangspunkt.

d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.

Sone for midlertidig båndlegging eller som er båndlagt i medhold av særlov tilsvarer i hovedsak arealkategori i § 20–4 første ledd nr. 4 i tidligere lov.

Bestemmelsen gir grunnlag for å presisere til hvilke formål et område båndlegges midlertidig og hvilke rådighetsbegrensninger som gjelder inntil det er utarbeidet et nytt forvaltningsgrunnlag for arealet. Dette kan være arealbruksrestriksjoner fastsatt etter særlover, f.eks. om naturvern eller bygningsvern. Sonen kan også nyttes til å angi områder som allerede er båndlagt etter særlover eller etter annet rettsgrunnlag.

Der vedtaket om båndlegging fattes etter plan- og bygningsloven for å følges opp med vedtak etter andre lover eller reguleringsplan, er i utgangspunktet virkningen av selve båndleggingsvedtaket tidsbegrenset til fire år. Departementet kan etter søknad forlenge båndleggingsperioden i ytterligere fire år hvis det foreligger tilstrekkelig gode grunner for det. Behov for nødvendig arealbruksstyring i perioden fram til særlovsvedtak foreligger, er normalt en tilstrekkelig begrunnelse.

Når vedtaket etter særlov etter sitt innhold er et arealstyringsvedtak som fastsetter hvilke tiltak og hvilken virksomhet eller bruk som er tillatt eller forbudt, medfører det at dette vedtaket gjelder foran andre generelle bestemmelser knyttet til det arealformålet hensynssonen dekker. Dette gjelder f.eks. for vedtak etter naturvernloven. For de tiltak eller virksomheter som ikke reguleres gjennom særlovsvedtaket, gjelder arealformålet i planen og ev. bestemmelser som er knyttet til dette.

e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse.

Denne sonen inneholder områder for omforming, som er et nytt element i loven. Videre inkluderes det tidligere reguleringsformålet «fornyelse». I kommuneplanens arealdel vil hensynssonen omforming og fornyelse kunne brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Dette er ønskelig i mange tettstedsområder for å motvirke videre spredning av bebyggelsen. Det er mest aktuelt å nytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnyttning enn tidligere. Et typisk eksempel er at byområder med tidligere industrieiendommer og næringsbebyggelse skal utvikles til boliger og andre byfunksjoner eller få en kvalitetsheving. Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, f.eks. fortetting i eksisterende hytteområder. Denne sonen dekker også det samme som i tidligere lov var hjemlet innenfor § 25: Privat veg, fellesområder, offentlig formål osv. Det er hensiktsmessig å skille ut disse reglene som hensynssoner, fordi endringer i eiendoms- og driftsansvar skjer i stadig større utstrekning. Hensynssonen skal gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. Virkningen av sonen avklares gjennom de bestemmelser som knyttes til den. Til én sone kan det gis en eller flere av de bestemmelsene som framgår av paragrafen.

Etter bestemmelsen kan det fastsettes som et krav i arealdelen at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Slik bestemmelse vil være et vilkår om en samlet planlegging og planløsning for å kunne ta deler av et slikt utbyggingsområde i bruk. Kommunen har også hittil hatt hjemmel for å si nei til planlegging og planforslag for deler av et samlet område med begrunnelse i at planområdet er for lite. Det nye er at det nå formuleres en eksplisitt hjemmel som kan rettes mot den enkelte forslagsstiller. Dette medfører at private innenfor et område i tilfelle må samarbeide om utarbeiding av felles forslag til reguleringsplan. En vil da få en samtidig planavklaring for et planområde som omfatter flere eiendommer.

Det kan i tillegg gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, mv., jf. § 11–9 nr. 3.

Det kan gis bestemmelser om omforming og fornyelse og bruk av jordskifte for å fastsette fordelingsordning. Kommunen definerer områder som skal omfattes av en samlet planprosess i omformings- og fornyelsessammenheng, der planleggingen skal skje etter de spesielle regler for samordning som gjelder for denne hensynssonen.

På reguleringsplannivå vil hensynssonen innbefatte de rettsvirkninger som gjelder for regulering til byfornyelse. Planlegging i slike områder krever gjerne samarbeid om planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett, samt aktuelle ordninger i jordskifteloven.

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene kan det ikke gis bestemmelser om dette utover det som følger av de øvrige bestemmelsene. I praksis er det i dag Husbankens finansieringsordninger og tilskudd til områderettet planlegging som er aktuelle, ut over eieres og utbygges egen økonomiske innsats. Videre gjelder de ordinære virkemidlene for ekspropriasjon, opparbeidelseskrav, refusjon og ev. avgifter for vann og avløp, samt reglene for utbyggingsavtaler.

f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde

Denne hensynssonen gjør det mulig å markere entydig i kommuneplanen hvilke områder gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde. En slik markering innebærer at arealformålene som er regulert i det området sonen omfatter er i samsvar med kommuneplanens arealdel.

§ 11–9 Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

- 1. krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas,*
- 2. innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17–2,*
- 3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18–1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27–5,*
- 4. rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen,*
- 5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28–7 og utnytting av boligmassen etter § 31–6,*
- 6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,*
- 7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,*
- 8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.*

Generelle bestemmelser til arealdelen – erstatter kommunale vedtekter

De generelle bestemmelsene vil i utgangspunktet ikke være direkte knyttet til de enkelte arealer og arealformål, men vil med mindre annet er angitt, gjelde hele kommunen. Det kan imidlertid gis generelle bestemmelser for deler av kommunen eller for nærmere angitte områder.

Bestemmelser etter denne lovparagrafen skal være av generell og overordnet karakter, dvs. de skal ha karakter av forskrifter. De skal derfor ikke være for detaljert slik at de i realiteten er ”regulerings-”bestemmelser og derved enkeltvedtak. For bygge- og anleggsområder er forutsetningen normalt at det også skal lages reguleringsplan. Generelle kommuneplanbestemmelser blir da et utgangspunkt for videre konkretisering i reguleringsplan. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel skal også erstatte tidligere system med kommunale vedtekter. Disse kan være grunnlag for oppfølging i mer konkrete bestemmelser i reguleringsplaner, og i bestemmelser som står som materielle eller prosessuelle krav ved behandling av enkeltsaker etter loven. Muligheten for å gi bestemmelser angis i 8 punkter.

Nærmere om de enkelte bestemmelser:

Nr. 1 gir en generell hjemmel for å stille reguleringsplankrav knyttet til alle enkeltområder og formål i kommuneplanens arealdel. Her gis det hjemmel for å stille krav om at det må utarbeides og foreligge reguleringsplan for enkelte arealer eller for enkelte tiltak før det gis byggetillatelse eller før det gjennomføres tiltak. Bestemmelsen kan nyanseres slik at det stilles krav om områderegulering som grunnlag for utarbeiding av detaljregulering. Hensikten er at kommunen skal ha et redskap som sikrer at det utarbeides områdevis reguleringsplaner. Disse skal gi helhetlige planløsninger for områder der kommuneplanens arealdel ikke gir tilstrekkelige avklaringer. Dette vil gi nødvendige rammer for planlegging av enkeltprosjekter, både private og offentlige. Loven angir også at det i slike bestemmelser kan gis retningslinjer for det videre arbeidet med reguleringsplaner.

Nr. 2 gjelder bestemmelser om utbyggingsavtaler. Hjemmelen for utbyggingsavtaler vil i framtiden være kapittel 17 i ny byggesaksdel. Etter § 17-2 *Forutsetningen for bruk av utbyggingsavtaler*, fremgår det at utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv. Vedtaket skal angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er forutsetning for utbygging og synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. For de området hvor utbyggingsavtale er en forutsening, bør muligheten for å få inngått slik avtale avklares i forkant av og senest parallelt med reguleringsplanarbeidet. Det vil ha liten hensikt å vedta reguleringsplaner som forutsetter utbyggingsavtale hvis ikke forutseningen ikke er realistisk. Rammen for hva innholdet av en slik avtale kan inneholde vil følge av forskrift til § 17-6 i byggesaksdelen. Der hvor kommunen lager områderegulering for et større område og stiller krav om detaljregulering kan det vær praktisk forutsetningen om utbyggingsavtale fremgår av reguleringsbestemmelsene til områdereguleringen. En slik bestemmelse vil i tilfelle kunne forankres i § 12-7 nr. 2. Når det gjelder innholdet i slik bestemmelse vil den ikke kunne gå lenger en det som er hjemlet i forskrift etter byggesaksdelen.

Nr. 3 gir mulighet for å gi bestemmelser med krav om eller forbud mot angitte tekniske løsninger for vannforsyning, avløp og veg. Slike tiltak inngikk i bestemmelser om veg, vann og avløp i kap. XII om byggetomta i PBL 1985. Det vil også kunne fastsettes byggegrenser langs offentlig veg og jernbane. Det er nytt at slike bestemmelser kan gis for delområder i kommuneplanens arealdel. Til nå har slike bestemmelser i arealdelen bare framkommet som rekkefølgekrav. Det gis nå hjemmel for å fastsette krav til type anlegg, beliggenhet, dekningsområde mv. direkte i planen. Det vil også, der hensynet til grunn- og resipientforholdene tilsier det, kunne vedtas forbud mot innlegging av vann i bygninger for å unngå risiko for økt forurensning. Det må imidlertid legges til grunn at for slike anlegg vil bestemmelsene i § 18-1 krav til opparbeidelsesplikt være en ramme for hvilke krav som kan stilles til opparbeidelse og dimensjonering. Bestemmelsen erstatter § 67 nr. 3 i PBL 1985., som i dag gir kommunene mulighet for å gi regler om dette. I den sammenheng gjelder lovens generelle bestemmelser om opparbeidelse og refusjon.

Det kan stilles krav om at nye byggeområder skal tilrettelegges for forsyning av vannbåren varme. Det kan imidlertid ikke gis bestemmelser som pålegger opparbeidning eller som bestemmer energiform og energibærer. Når det gis slike bestemmelser for områder som omfattes av konsesjon for fjernvarme følger tilknytningsplikt av § 27–5. Med tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme siktes det til at kommunene i sin planlegging av nye byggeområder vurderer om vannbåren varmesentraler er hensiktsmessig, og setter av areal til rørtraseer og varmesentraler mv.

Det kan videre stilles krav om nærmere angitt transportløsning for annen transport enn på veg. Med annen transport menes forskjellige typer offentlig transport, sykkelveger, mv. Slike krav kan også gjelde transportløsninger og kjøremønster mv. i anleggsfasen. Det vil også av hensyn til nærmiljøet kunne stilles krav eller gis påbud om kjøring og kjøremønster til f.eks. masseuttak, industrianlegg eller andre transportkrevende virksomheter. Det tas sikte på at planens bestemmelser skal kunne gi et grunnlag for å begrense forskjellige miljølemper i tilknytning til bygging og drift av nye bygninger, anlegg og virksomheter i den forbindelse.

Bestemmelsene kan imidlertid ikke gå lenger enn det som kan hjemles i kommuneplanens arealdel, og kan ikke brukes til f.eks. å favorisere eller stenge ute en konkret leverandør. Bestemmelser forutsettes fulgt opp mer detaljert i regulering og prosjektering.

Når det gjelder bestemmelser om rekkefølge og utforming av samferdselsanlegg, vil hjemmelen f.eks. kunne kreves planskilt kryssing av jernbanelinjer når et tiltak øker faren for ulovlige kryssinger, samt virkemidler for at disse kravene blir fulgt opp i praksis. Dette kan bidra til å oppfylle samferdselssektorens mål om bedre sikkerhet.

Nr. 4 gjelder rekkefølgekrav. I områder for bebyggelse og anlegg kan det gis bestemmelser om at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at et område ikke kan tas i bruk til utbygging før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, skoler, friområder, lekeplasser mv. er tilstrekkelig etablert. Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak rekkefølgebestemmelsen i § 20–4 i plan- og bygningsloven (PBL) av 1985.

Bestemmelsen kan klargjøre krav om opparbeiding av teknisk infrastruktur. Den kan knytte seg til rekkefølgebestemmelser om slik infrastruktur. Det kan også gjelde krav etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 28 om at infrastrukturen opparbeides som vilkår for å godkjenne byggetiltak direkte i medhold av kommuneplanens arealdel.

Nr. 5 gir kommunen mulighet for å gi rammebestemmelser om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav. Det gjelde plassering og mengde bebyggelse, f.eks. i form av byggegrense, maksimumsantall for kvadratmeter gulvareal/grad av utnytting, andel av boliger med livsløpstandard mv., i de forskjellige utbyggingsområder. Grad av utnytting fastsettes etter reglene i TEK. Det kan gis grunnleggende bestemmelser om funksjonskrav herunder om universell utforming og tilgjengelighet til bygninger og arealer. Videre kan det stilles parkeringskrav i form av f.eks. maksimumskrav og minimumskrav, og gis normer for utearealer og lekearealer mht. størrelse, beliggenhet/avstand, sol og lys, beskaffenhet, kvalitet osv. Bestemmelsen erstatter muligheten kommunene hadde i § 69 nr. 3 i PBL 1985 til å fastsette dette i vedtekt. Bestemmelsen åpner også for at det kan fastsettes at det må foreligge tillatelse fra kommunen for å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokale, herunder hotell eller annet herberge. Dette vil erstatte den muligheten kommunene hadde etter PBL 1985 § 91a første ledd bokstav a til å fastsette dette i vedtekt.

Det er ikke formålet med lovendringen å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Således stilles fortsatt krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg i teknisk forskrift, f.eks. krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav og universell utforming i det enkelte bygg.

Nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold. Der det er statlige regler og retningslinjer for miljøkvalitet bør disse legges til grunn. Likeledes kan det gis bestemmelser om estetiske hensyn for både bygninger og anlegg, og ikke minst for landskapsutforming og landskapsestetikk, f.eks. i områder med viktige kulturlandskapskvaliteter. Slike retningslinjer har hittil vært knyttet til § 74 nr. 2 i PBL 1985. Nr. 6 gir også hjemmel til å fastsette forbud mot, eller vilkår for plassering av midlertidige og flyttbare bygninger, konstruksjoner og anlegg. Dette vil også gjelde f.eks. campingvogner og bobiler. Bestemmelsen erstatter muligheten kommunene hadde i § 85 tredje ledd i PBL1985 til å fastsette slike forbud eller vilkår i vedtekt. Det vises også til § 30-5 i byggesaksdelen og forskrift til denne. Det er ikke hensiktsmessig at kommunen gjør generelle innskrenkninger i de unntaksbestemmelsene som gis etter denne bestemmelsen, f. eks. ved at muligheten for vinteropplag av fritidsbåt på bebygd eiendom begrenses i et område. Dette er en videreføring av det gjeldende forbudet mot vedtekter som begrenser plassering. Begrensningen som ligger i ulempevurderingen etter pbl § 30-5 vil fortsatt gjelde. Kommunen vil imidlertid kunne nedfelle konkrete forbud mot plassering i reguleringsplan.

Nr. 7 gir anledning til å gi bestemmelser om hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og bygningsmiljøer. Bestemmelsen er ny, men avløser dels innholdet i retningslinjer om estetikk mv. etter § 74 nr. 2 og dels også kravet i § 92 siste ledd PBL 1985 om å ta hensyn til bestående bygningsverdier av historisk og antikvarisk verdi ved endring av bygninger. Videre gis nå en direkte hjemmel til å ta hensyn til kulturlandskapsverdier.

Nr. 8 gir anledning til å gi bestemmelser om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking, etter at planen er vedtatt. Hensikten med bestemmelsen er å kunne følge opp virkningene av planen og å overvåke om virkningene er i samsvar med de vurderingene som er gjort i planen. Bestemmelsen gir slike muligheter utover det som følger av å vedta bestemmelser etter § 11–9 nr. 1 til 7, og er først og fremst rettet mot påfølgende reguleringsplanlegging, uavhengig av om dette er planer som skal utredes i henhold til § 4–2 eller ikke. Gjennom bestemmelser vil det kunne gis føringer både for hvordan arealdelen skal følges opp gjennom et konkret reguleringsarbeid, enten som områderegulering eller detaljregulering. Det kan gis nærmere anvisning om hvilke tiltak som skal sikres eller unngås, og om undersøkelser og eventuelle overvåkingstiltak som anses nødvendige å gjennomføre i tilknytning til videre reguleringsarbeid. Bestemmelsene vil ivareta kravene om overvåking i EU-direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer.

§ 11–10 Bestemmelser til arealformål etter § 11–7 nr. 1, 2, 3 og 4

Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11–7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

- 1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivare tatt,*
- 2. fysisk utforming av anlegg,*
- 3. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal,*
- 4. lokalisering, bruk og streghetsklasser for avkjørsler til veg,*

5. i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-4 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg.

Bestemmelser til arealdelen I.

Bestemmelsene i denne § 11-10 kan gis til arealformål nr. 1 *Bebyggelse og anlegg*, nr. 2 *Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur*, nr. 3 *Grønnstruktur* og nr. 4 *Forsvaret*. På samme måte som for bestemmelser etter § 11–11 menes det her med begrepet «i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser som det er et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Dette tilsier varsomhet med å gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivning. Slike bestemmelser må tas opp særskilt med sektormyndigheten. Det kan ikke fastsettes bestemmelser som griper inn i gitte tillatelser etter annen lovgivning.

Nr. 1 gir hjemmel for å kunne fastsette bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan. Bestemmelsen er ny i forhold til utvalgets forslag og innebærer en viss lemping av kravet om at ny utbygging skal ha grunnlag i reguleringsplan. Det forutsettes at dette gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder der den nye bebyggelsen kan innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem. Loven forutsetter at det gis bestemmelser i planen som avklarer disse forholdene, og at dette er en forutsetning for å kunne nytte hjemmelen som grunnlag for å gi byggetillatelse. Dersom kravene her ikke oppfylles, vil det normalt gjelde krav om reguleringsplan før utbygging. I slike tilfeller må blant annet forholdet til undersøkelsesplikt og eventuell dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven være avklart.

Nr.2 gir hjemmel for bestemmelser om fysisk utforming av veganlegg, trafikkarealer og trafikkinnetninger. Dette kan også innebære at det gjennom bestemmelser angis i vertikalplanet hvilken arealbruk som skal gjelde i forskjellige nivåer, f.eks. trafikkarealer i tunnel i grunnen eller på lokk eller bro over grunnen. For øvrig vises til omtalen av § 11–9 nr. 3 om § 67 nr. 3 i PBL 1985 som ramme for hvilke krav som kan stilles til tiltak som skal opparbeides.

Nr. 3 gir hjemmel for at det i planen fastsettes om et område for bebyggelse og anlegg skal være av privat art eller eid av det offentlige. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Tidligere framgikk det av det valgte planformål «offentlige bygninger» at bygninger, anlegg og arealer skulle være offentlig eid. Tilsvarende gikk det fram av planformålet «fellesarealer» at bygninger, anlegg og arealer var felles for nærmere angitte eiendommer. Også andre formål, som nr. 2 *Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur*, nr. 3 *Grønnstruktur* og nr. 4 *Forsvaret*, kan suppleres med bestemmelser etter § 11–10 nr. 3. Bestemmelsene vil spesifisere nærmere om arealet eller tiltaket skal være offentlig trafikkområde, offentlig friområde eller område som Forsvaret skal overta og eie. Dette innebærer ikke en realitetsendring i forhold til hva som er offentlige arealformål, men planframstillingen av slike formål må skje ved en kombinasjon av selve formålet og bestemmelse som angir det offentlige som eier.

Nr. 4 gjelder bestemmelser om lokalisering, bruk og streghetsklasser for avkjørsler til veg. Det er hjemmel for å gi bestemmelser om at en nærmere angitt plan for avkjørsler skal legges til grunn for lokalisering, bruk og holdning til avkjørsler innenfor planområdet. Det er gjort endringer i vegloven § 40 slik at det også der framgår at kommuneplanens arealdel, (og ikke

bare reguleringsplan som hittil) skal kunne avklare lokalisering og bruk av avkjørsel. I uregulerte områder har det hittil som regel vært behov for å behandle spørsmål om lokalisering og bruk av avkjørsel både etter plan- og bygningsloven i forbindelse med byggesak eller dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og etter vegloven § 40. Med endringene vil avkjørselsspørsmålet kunne avklares etter plan- og bygningsloven også i de uregulerte områdene.

Nr. 5 gir hjemmel for Forsvaret til selv å gi bestemmelser om utbygging og virksomhet innenfor areal avsatt etter § 11–7 første ledd nr. 3 Forsvaret, jf. § 86 i PBL 1985 Som nevnt under motivene til § 11–7, vil kontorer og lignende for det militære som ikke ligger i tilknytning til militærforlegninger, og øvings- og skyteområder, inngå i arealformålet bebyggelse og anlegg.

§ 11–11 Bestemmelser til arealformål etter § 11–7 nr. 5 og 6

Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11–7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

- 1. omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11–7 første ledd nr. 5,*
- 2. at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen,*
- 3. bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn,*
- 4. å tillate nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100–metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs,*
- 5. at det for områder inntil 100 meter langs vassdrag skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak. I slikt område kan det også gis bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon, og for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen,*
- 6. ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen,*
- 7. hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres.*

Bestemmelser til arealdelen II

Bestemmelsene i § 11-11 kan gis til både arealformål nr. 5 *Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift* og nr. 6 *Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*. På samme måte som for bestemmelser etter § 11–10 menes det her med begrepet «i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser som det ut fra et samfunnsmessig synspunkt er et saklig begrunnet behov for å vedta.

Nr. 1 gjelder bestemmelser om omfang, lokalisering og utforming av bebyggelse og anlegg til landbruk og reindrift. Den gir mulighet for at det innenfor LNF(R)-arealene kan legges opp til at kommuneplanens arealdel skal gi direkte styring for byggesaker. Det er aktuelt dersom planen ikke har innført krav om reguleringsplan, eller tiltaket er så stort at det kreves slik plan etter loven. Kommunen får her en klar hjemmel for å gi bestemmelser om plassering og utforming av nye bygninger og anlegg i LNF(R)-arealet. Bestemmelsen skal likevel ikke brukes slik at den hindrer nødvendige tiltak der det er liten valgfrihet i forhold til

plasseringen. Kommunen har til nå ikke hatt hjemmel for å gi bestemmelser om landbruksbebyggelse i kommuneplanens arealdel, og forslaget innebærer en mer påregnelig og kvalitativt bedre arealstyring i disse områdene.

Nr. 2 gir hjemmel for at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv. kan tillates oppført på grunnlag av enkeltsøknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i planen. Slike bestemmelser kan gjelde bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse som kommunen ønsker å tillate i LNF(R)-arealet. Den gir også mulighet for å gi bestemmelser om omfang og lokalisering av uthus/naust som ikke inngår i områder for bebyggelse og anlegg. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelsen i § 20–4 andre ledd bokstav c i PBL 1985 For å kunne oppføre bygninger på grunnlag av enkeltsaksbehandling er det således som tidligere et krav at omfang og lokalisering må framgå av planen og er avklart i forhold til andre interesser. Bestemmelsen gjelder også for områder i og langs sjøområder og i vassdrag.

Bestemmelsen vil også kunne nyttes for å innpasse små kraftproduksjonsanlegg i kommuneplanens arealdel. Der det gis bestemmelser med konkrete kriterier for omfang og lokalisering av slike tiltak vil det da ikke oppstå behov for planendring, reguleringsbehandling eller vurdering av dispensasjon, jf. § 12–1. Kriteriene for omfang og lokalisering bør ta utgangspunkt i regionale planer for tiltak for energiproduksjon når det foreligger slike planer.

Nr. 3 er ny og gir hjemmel for å fastsette bestemmelser om bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn. Dette innebærer at det i bestemmelsene kan fastsettes ulike formål på overflaten, i vannsøylen og på bunnen både i sjø og vassdrag. Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand. Tiltak for å følge opp planen kan kreve tillatelse etter vannressurslovgivningen.

Nr. 4 gjelder spesielt for *strandsonen langs sjøen*, og må ses på bakgrunn av det alminnelige forbudet mot bygging i 100–metersbeltet langs sjøen, jf. § 1–8. Her framgår at kommunen i arealdelen kan gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, reindrift, fiske, akvakultur, og anlegg for sjøverts ferdsel, i 100–metersbeltet. Dette omfatter også miljøvennlige anlegg og innretninger for atkomst, bruk og drift av offentlige friluftslivsområder og naturvernområder, men ikke private brygger. Det er denne bestemmelsen § 1–8 fjerde ledd viser til. Rammen for hvilke tiltak som kan avklares og hjemles gjennom slike bestemmelser, er de unntak som til nå har vært angitt i § 17–2 tredje ledd nr. 2 i PBL 1985. Det legges til grunn at slike bestemmelser ikke skal være til hinder for at det kan foretas ombygging av eksisterende driftsbygninger på gårdstun i strandsonen eller at de gjenoppføres etter brann eller ulykke. Med ferdsel til sjøs siktes det til vanlig transport av folk og varer på sjøen, herunder transport til helårsbolig. Friluftsmessig ferdsel, herunder båttrafikk i forbindelse med fritidsbolig langs sjøen, faller derimot utenfor. Bestemmelsen åpner altså ikke generelt for bygging av anlegg for fritidsbåter, eller for brygger i tilknytning til fritidsbolig. Større kaianlegg og lignende vil alltid kreve reguleringsplan.

Nr. 5 gjelder spesielt for *vassdrag*. For områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand kan kommunen bestemme at det skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak, jf. også § 1–8 femte ledd. Dette er en videreføring av dagens regel, og gir kommunen mulighet til å innføre et byggeforbud langt på veg tilsvarende det som gjelder langs kysten. Bestemmelsene må angi konkret hvilke bestemt angitte bygge- og anleggstiltak som skal være forbudt og for hvilke områder langs vassdraget det skal gjelde. Det legges til grunn at slike bestemmelser ikke skal

være til hinder for at det kan foretas ombygging av eksisterende driftsbygninger på gårdstun i strandsonen eller at de gjenoppføres etter brann eller ulykke. Det er også hjemmel for bestemmelser for å sikre kantvegetasjon i denne sonen, i samsvar med reglene om dette i vannressursloven, og for å sikre opprettholdelse av allmennhetens tilgang til strandsonen.

Store deler av strandsonen vil være LNF(R)-areal, og bestemmelsene for de to arealtypene er derfor sammenfallende

Nr. 6 gir kommunen adgang til å regulere ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen. Det er en forutsetning at slik regulering ikke skal brukes til å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter friluftsløven. Ferdslsregulering og begrensinger kan bare begrunnes der det gjør seg gjeldende særlige vernhensyn, og der disse har større tyngde enn utøvelsen av den frie ferdselsretten i et avgrenset område. Ett eksempel kan være en tidsbegrenset innskrenkning av ferdsel i viktige hekkeområder for fugl eller i viktige kalvingsområder for rein. I sjøområder og i strandsonen skal eventuell ferdselsregulering vurderes ut fra hensyn til friluftsliv, vern eller næringsutøvelse, og den alminnelige ferdsels – og oppholdsrett etter friluftsløven skal ikke undergraves. Videre kan det i sjøområder være behov for ferdselsregulering av motoriserte fartøy og innretninger, f.eks. av vannscooterkjøring mer generelt og av ferdsel med fartøy i nærheten av badeplasser, naturområder, farleder, sjømerker mv. Der et område er lagt ut til akvakultur gjelder § 15a i forskrift om drift av akvakulturanlegg, som i dag fastsetter at det er forbudt å drive fiske nærmere en produksjonsenhet enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter. Etter *nr. 7* gis kommunen også, hvis det er ønskelig, anledning til å begrense hvilke artsgrupper av akvakultur som kan etableres, enten enkeltvis eller i kombinasjon. Artsgruppe kan være følgende:

- laks, ørret og regnbueørret
- andre anadrome fiskearter
- katadrome fiskearter
- marine fiskearter
- bløtdyr, krepsdyr og pigghuder.

Begrensninger skal framgå av plankartet med tilhørende bestemmelser. Ved å gi bestemmelser om artsgrupper får kommunen indirekte anledning til å påvirke arealbeslag, aktivitetsnivå og det visuelle uttrykk. Eksempelvis vil dette kunne være svært forskjellig for anlegg for oppdrett av laks og anlegg for oppdrett av skjell. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med de til enhver tid gjeldende avstandskrav, som vil kunne variere ved ulike artsgrupper.

Kommunen kan også konkret regulere hvilken eller hvilke arter som det skal tillates å drive oppdrett på. Dette gir kommunen sterk styring med arealbruken og mulighet for høyt detaljeringsnivå i planleggingen, men planen vil samtidig bli mindre smidig. Adgangen til å regulere på artsnivå kan være hensiktsmessig der lokale forhold tilsier det, eller kommunen har gode kunnskaper om hvilke arter som egner seg til oppdrett innenfor planområdet.

§ 11–12 Oppstart av arbeid med kommuneplan

Kommuneplanen kan utarbeides samlet eller for samfunnsdel og kommuneplanens arealdel hver for seg jf. §§ 11–2 og 11–5.

Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. Det skal

alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier.

Oppstart av kommuneplanarbeidet

Bestemmelsen i 11- 12 gjelder for oppstart av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og for endring av slike planer. Samfunnsdel og kommuneplanens arealdel kan utarbeides samlet, eller hver for seg.

Kommunen skal kunngjøre oppstart av arbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier, vanligvis Internett. Berørte offentlige organer og andre interesserte skal også varsles. Til forskjell fra reguleringsplan er det ikke noe krav om særskilt varsel til registrerte grunneiere, festere og andre rettighetshavere ved oppstart av kommuneplanens arealdel. Dersom kommunen legger opp til samtidig planprosess for kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, kreves slikt grunneiervarsel for de områdene som skal omfattes av reguleringsplanen.

Bestemmelsen beskriver også hva varsel og kunngjøring skal inneholde. Det skal informeres om formålet med planarbeidet og de viktigste problemstillingene det reiser.

§ 11–13 Utarbeiding av planprogram

For kommuneplan skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4–1. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Planprogrammet fastsettes av kommunestyret. Kommunestyret kan delegerer myndigheten i samsvar med kommunelovens regler. Kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4–2 andre ledd.

Planprogram og konsekvensutredning

Det skal utarbeide planprogram for alle kommuneplaner (§11-13). Det gjelder både for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, jf. § 4-1 og omtalen av denne ovenfor. Dersom samfunnsdelen og arealdelen revideres samlet, kan det utarbeides et felles planprogram. I de tilfellene hvor kommunal planstrategi utarbeides som innledning til revisjon av kommuneplanen, kan planprogrammet for kommuneplanen inngå i arbeidet med den kommunale planstrategien.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. For kommuneplanens arealdel hvor planprogrammet skal ligge til grunn for gjennomføring av en konsekvensutredning etter § 4–2 andre ledd, skal planprogrammet også avklare behovet og opplegget for utredninger av planens virkninger for miljø og samfunn. Planprogrammet bør også redegjøre for hvilke alternativer som skal inngå i planarbeidet. Arbeidet med planprogrammet må tilpasses hva som allerede er gjort i arbeidet med den kommunale planstrategien. Sektorene må gis anledning til å komme med innspill til

planprogrammet, slik at viktige planoppgaver og aktuelle planbehov kan fanges opp og bli vurdert tidlig i planprosessen. Dette vil bidra til tidligere avklaring av planoppgaver, mindre risiko for å bruke planressurser til planer som ikke lar seg gjennomføre, og mer forpliktende deltagelse fra statlige og regionale myndigheter i planprosessene.

Forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dette skal senest skje samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet. Fristen for å avgi uttalelse skal ikke være kortere enn seks uker. Selv om høringen ikke gjelder selve planforslaget, men grunnlaget for et formelt planforslag som skal legges ut senere, vil det være viktig at statlige og regionale myndigheter og andre gir klare innspill til planprogrammet. Dersom berørt regional eller statlig myndighet allerede i forbindelse med forslag til planprogram ser at en plan kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, har de plikt til å varsle kommunen om dette i forbindelse med uttalelsen til planprogrammet. Dersom kommunen ikke tar hensyn til merknader som berører nasjonale eller viktige regionale hensyn, vil dette imidlertid kunne gi grunnlag for senere innsigelse til planen. Der hvor det ligger an til å kunne bli konflikt, bør kommunen og aktuelle myndigheter drøfte spørsmålet før planprogrammet fastsettes.

Det er kommunestyret som har myndighet til å fastsette planprogrammet. Dette er naturlig der planarbeidet omfatter en hel kommuneplanrevisjon med mål og retningslinjer for utviklingen i kommunen. Bestemmelsen åpner imidlertid for at denne myndigheten kan delegeres etter kommunelovens regler, slik at det er opp til kommunestyret om de vil la et annet politisk organ eller administrasjonen fastsette planprogrammet. Dette vil særlig være aktuelt i forbindelse med mindre omfattende revisjoner av kommuneplan. Fastsatt planprogram skal legges til grunn for videre planarbeid.

Krav om konsekvensutredning

For kommuneplaner med retningslinjer og rammer for framtidig utbygging, normalt kommuneplanens arealdel, skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn i tråd med kravene i § 4–2 andre ledd. Kravene til konsekvensutredning gjelder bare for de delene av planen som fastsetter rammer for framtidig utbygging og som innebærer endringer i forhold til gjeldende plan, ikke de elementer i planen som er en videreføring av eksisterende situasjon. For kommuneplanens arealdel vil det være kommunen som har ansvaret, og bærer kostnadene for gjennomføring av arbeidet med planprogram og konsekvensutredning. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunen kan be om nødvendig dokumentasjon om enkeltområder fra grunneiere og andre som ønsker områder tatt inn i arealdelen som utbyggingsområder, og hvor slik dokumentasjon er nødvendig for at kommunen skal kunne vurdere og beskrive virkningene av forslaget. Det vil være naturlig at disse interessene bekoster framskaffelsen av den dokumentasjonen kommunen ber om.

§ 11–14 Høring av planforslag

Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst seks uker.

Av saksframlegget skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn.

Høring av planforslag

Prosedyren etter at et forslag til kommuneplan er utarbeidet, på bakgrunn av fastsatt planprogram går fram av § 11-14. Kravene til kunngjøring og høringsfrist er de samme som for høringen av planprogrammet. Eventuelle innsigelser til planen fra myndigheter må komme i denne fasen av planprosessen. Fristen for å gi uttalelse eller ev. fremme innsigelse skal være minst seks uker, dersom det ikke avtales en lengre frist.

Planforslaget skal, ved kommunestyrets behandling alltid følges av et saksframlegg. Det skal inneholde en redegjørelse av både hvordan konsekvensene av planen og høringsinstansenes uttalelser er vurdert av kommunen, og hvilken betydning dette har fått for det endelige planforslaget. En slik redegjørelse skal også inneholde en beskrivelse av hvordan nasjonale og regionale hensyn som har betydning for planområdet er ivaretatt.

§ 11–15 Vedtak av kommuneplan

Kommunestyret selv vedtar kommuneplanen. Dersom kommunestyret vil treffe vedtak om kommuneplanens arealdel som medfører en bruk av arealer som ikke har vært gjenstand for høring under planbehandlingen, må de deler av planen som ønskes endret, tas opp til ny behandling.

Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planen skal sendes til departementet, fylkesmannen, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter.

Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

Vedtak av kommuneplan

Kommunestyret selv skal vedta kommuneplanen (§ 11-15). Dette vedtaket kan ikke delegeres. Dersom kommunestyret vil gjøre endringer i planen som ikke har vært på høring eller offentlig ettersyn, må disse endringene tas opp til ny behandling. Kommunestyret må da sende saken i retur til administrasjonen, som forbereder en ny sak. Dersom endringene er av en slik karakter at de faller inn under reglene i § 4-1 om planprogram, skal det utarbeides et slikt program, jf. § 11-13. Forslaget sendes deretter på ny høring og offentlig ettersyn av de endringene kommunestyret ønsker å gjøre, jf. § 11-14. Planendringen sendes så for behandling i kommunestyret, jf. § 11-15. Bakgrunnen for bestemmelsen er å sikre at alle deler av kommuneplanen har vært gjenstand for nødvendig formell planprosess og at virkningene av planen er tilfredsstillende vurdert.

Etter vedtak skal planen kunngjøres. Kunngjøringen skal gjøres tilgjengelig også gjennom elektroniske medier. Dette kommer i tillegg til ordinær kunngjøring. I tillegg skal planen sendes berørte myndigheter slik at de er orientert om innholdet av planvedtaket og kan legge det til grunn for sin virksomhet. Departementet skal på samme måte gjøres kjent med planen, jf. også § 11-16 tredje ledd om adgang for departementet til å overprøve planvedtak.

Kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel kan ikke påklages. Her skiller altså kommuneplanens arealdel seg fra reguleringsplan, men det innebærer ingen endring i forhold til tidligere lov.

§ 11–16 Innsigelse og vedtak av departementet

For innsigelse til kommuneplanens arealdel gjelder §§ 5–4 til 5–6. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av kommuneplanens arealdel skal ha rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i kommuneplanens arealdel som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve hele eller deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Kommunen må innen tre måneder etter at departementet har mottatt den være underrettet om at planen kan bli endret.

Departementets vedtak kan ikke påklages.

Behandlingsreglene ved innsigelse – vedtak i departementet

Dersom det er fremmet en innsigelse og denne ikke er løst gjennom lokal og regional medvirkning og mekling, og kommunen ikke tar innsigelsen til følge, skal planen oversendes til departementet, jf. § 5-4 om innsigelse. Kommunens vedtak av planen er da ikke et endelig vedtak, men et grunnlag for oversendelse av saken til departementet. Dvs. at innsigelse innebærer at kommunens kompetanse til å vedta planen med rettsvirkning faller bort. Dette tilsvarer ordningen etter tidligere lov. Dersom kommunen vil vedta de delene av kommuneplanen som ikke berøres av innsigelse, må dette klart komme til uttrykk i vedtaket. Dette betinger at innsigelse knytter seg til klart avgrensede deler, og at det kan vedtas andre deler som ikke vil påvirkes av innsigelsessaken.

Departementet har også adgang til å endre eller oppheve planen av eget tiltak. Dette er en videreføring av regelen i § 20–5 sjuende ledd i PBL 85. Muligheten gjelder både når planen strider mot nasjonale interesser eller mot regional plan. Det siste er nytt i forhold til tidligere regel. Kommunen skal fortsatt ha mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Dette innebærer at departementet bør sette en rimelig frist for gi tilbakemelding. Det er ikke noe krav om at slik uttalelse foreligger før departementet treffer vedtak. Det er heller ikke noe krav om at det er kommunestyret som avgir uttalelse. Det er opp til kommunen å bestemme. Departementets frist skal imidlertid gjøre det mulig for kommunestyret å uttale seg, dersom kommunen mener dette er nødvendig.

Kommunen skal underrettes om at planen kan bli endret eller opphevet innen tre måneder etter at departementet har mottatt den. Det er tilstrekkelig at departementet innen denne fristen har sendt kommunen et varsel om at departementet vil vurdere planen nærmere. Selve beslutningen om endring eller oppheving av planen er det ikke gitt frist for. Varsel om at departementet vil vurdere planen betyr heller ikke at departementet må fatte et endrings- eller opphevelsesvedtak. Dersom departementet ikke gjør endringer i planen, blir kommunestyrets planvedtak stående.

Departementets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

§ 11–17 Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel

For endring og oppheving av planen gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre endringer i planen i samsvar med kommunelovens regler. Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter. Jf. for øvrig § 1–9.

Endring og oppheving av arealdelen

For endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel gjelder de samme bestemmelsene som for utarbeiding av ny plan, dvs. § 11–12, § 11–13 og § 11–14. Når det foretas en fullstendig kommuneplanrevisjon, innebærer dette samtidig en endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel på de områder der planen har en annen arealbruk enn den eldre kommuneplanen (§ 11-17).

Det kan være aktuelt å foreta mindre endringer av kommuneplanens arealdel utenom større planrevisjoner. Dette kan f.eks. være arrondering av formålsgrenser, justering av linjeføringer for infrastrukturanlegg, eller endringer av utbyggingsformål. Bestemmelsen åpner for at kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta slike endringer enten til annet kommunalt organ eller administrasjonen i samsvar med kommunelovens regler. Slike endringer kan ikke skje før berørte myndigheter har hatt anledning til å uttale seg. I dette ligger det at endringen ikke må komme i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn som ellers ville medført innsigelse mot planen. Dersom berørte myndigheter er mot en slik endringen, må planendringen behandles som en ordinær planendring. Forvaltningslovens regler om at saken skal være tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, gjelder.

§ 11–18 Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

Når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan Kongen bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten etter samtykke av departementet. Slikt vedtak må treffes innen tolv uker etter at departementet har mottatt planen.

Begrensninger i kommunens adgang til å endre arealdelen

Kongen kan binde nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel i en angitt tidsramme, når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det (§ 11-18). Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for sikring av enkelte verdier og interesser, som ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert fjerde år. Selv om slike interesser også kan ivaretas gjennom bruk av innsigelsesinstituttet, vil et vedtak etter denne bestemmelsen gi muligheter for større forutsigbarhet for de aktuelle områdene. Bestemmelsen skal både være et redskap for at kommunene selv kan gå inn for lengre bindinger av spesielle områder eller interesser, og et redskap for statlige myndigheter til å ta i bruk plan- og bygningsloven som styringsredskap for aktiv areal- og ressurs sikring. Bestemmelsen kan være særlig aktuell i sammenheng med naturvern og kulturminnevern, i forbindelse med større og viktige

infrastruktur- og utbyggingsoppgaver, og for sikring av spesielle ressurser eller områder ellers. Eksempler kan være behov for langsiktig sikring av jordvern og «markagrenser».

Bestemmelsen slår fast at kommunen ikke kan treffe vedtak om å endre eller oppheve kommuneplanens arealdel innenfor de angitte delene, uten departementets samtykke. Slikt vedtak må fattes innen tolv uker etter at departementet har mottatt planutkastet.

Utgangspunktet vil normalt være at forslag om begrensning av adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel skal framgå av planforslaget ved offentlig ettersyn. Da kan berørte offentlige organer og private komme med synspunkter på forslaget. Statlig organ eller regional planmyndighet (fylkeskommunen) kan selv komme med slikt forslag. Dersom det gjøres større endringer i planforslaget etter offentlig ettersyn følger det av § 11–15 første ledd, andre punktum at de aktuelle deler av planen må tas opp til ny behandling. Dette kan bety at dersom det kommer forslag i forbindelse med offentlig ettersyn om å begrense kommunens kompetanse til å endre eller oppheve en plan, må dette undergis en ekstra runde med høring og offentlig ettersyn før det kan fattes endelig vedtak i plansaken. Sektormyndigheter bør derfor fremme ev. forslag om slik lengre binding tidlig i planprosessen. Det skal framgå av planmaterialet som legges ut til offentlig ettersyn at det lagt fram slikt forslag.

Kapittel 12 Reguleringsplan

Bestemmelsene om reguleringsplan er fordelt på 15 paragrafer:

- § 12-1 definerer reguleringsplan og fastlegger nå reguleringsplan skal utarbeides. Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering
- § 12-2 gjelder områderegulering og angir bruksområdet for denne planformen.
- § 12-3 gjelder detaljregulering og angir bruksområdet for denne planformen.
- § 12-4 inneholder bestemmelsene om rettsvirkningen av reguleringsplan.
- § 12-5 fastlegger hvilke arealformål en reguleringsplan kan inneholde.
- § 12-6 gjelder bruken av hensynssoner i en reguleringsplan.
- § 12-7 angir hvilke bestemmelser som kan knyttes til en reguleringsplan.
- § 12-8 gir regler om oppstart av arbeidet med en reguleringsplan.
- § 12-9 gir spesielle regler for oppstart av arbeidet med reguleringsplaner som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, herunder om planprogram.
- § 12-10 inneholder reglene for behandling av reguleringsforslag.
- § 12-11 har særlig regler for behandling av private reguleringsforslag (detaljregulering).
- § 12-12 gjelder vedtak av reguleringsplan.
- § 12-13 har regler for behandling av plan hvor det er fremmet innsigelse.
- § 12-14 gjelder endring av oppheving av reguleringsplan.
- § 12-15 gir regler for felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad.

Loven bygger på en forutsetning om at det før det kan gjennomføres bygge- eller anleggstiltak av noen betydning skal utarbeides en reguleringsplan.

Dette er kommet til uttrykk i § 12-1 tredje ledd hvor det fastlegges at det før gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn kreves reguleringsplan. Etter § 11-9 nr. 1 kan kommunen gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav om reguleringsplan for visse arealer og for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas.

Nærmere om de enkelte bestemmelser:

§ 12-1 Reguleringsplan

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3.

Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til reguleringsplan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealformål, planbestemmelser og behandling av reguleringsplan.

Reguleringsplan og reguleringsplikt

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som fastlegger bruk, flerbruk og vern i bestemte områder, og som gir grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet.

Utgangspunktet er at det er et kommunalt ansvar å sørge for å utarbeide reguleringsplaner der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel, jf. § 11–9 nr. 1, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av tiltak. Kommunen skal vurdere behovet for områderegulering i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi, jf. § 10–1.

Kommunen vil til en viss grad måtte bruke skjønn for å avgjøre behovet for reguleringsplanlegging ut over det som er krevd i kommuneplanens arealdel. Det følger av bestemmelsen at kommunen har ansvar for å sørge for at det utarbeides reguleringsplaner også ut over det som er bestemt i kommuneplanens arealdel, dersom det er behov for det, jf. også tredje ledd. Dersom behovene endrer seg uten at dette er fanget opp i kommuneplanens arealdel, kan det være nødvendig å utarbeide reguleringsplan for et område.

Kravet om at det skal foreligge reguleringsplan før det kan gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider er videreført fra PBL 85. Vurderingen av hva som er «større bygge- og anleggsarbeider» må bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. I bestemmelse til kommuneplanens arealdel kan det ut fra byggstørrelse, antall osv. fastsettes når tiltak utløser krav om utarbeiding av reguleringsplan.

Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11–10 nr. 1 og § 11–11 nr. 1 og 2 uten krav om reguleringsplan.

Det vil være adgang til å dispensere fra plankrav i den utstrekning det ikke er slik sammenheng mellom plankravet og et ev. krav om konsekvensutredning at det er til hinder for dispensasjon. Videre må de øvrige vilkårene for å dispensere i alle tilfelle være oppfylt også i forbindelse med dispensasjon fra plankrav.

Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Kommunene kan likevel regulere tiltaket dersom de ønsker det. Reguleringsplanprosessen må da settes i gang på et tidlig tidspunkt slik at en får en prosessuell samordning med behandling av tiltaket etter

bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven og behandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen.

Reguleringsplan kan utarbeides som en områderegulering for flere eiendommer eller for et større område, eller som en detaljert reguleringsplan for enkelttiltak og enkelteiendommer.

Reguleringsplan kan utarbeides samtidig med kommuneplanens arealdel eller som en egen planprosess i etterkant av arbeidet med kommuneplanens arealdel. Dersom det første velges, betyr dette at oppstart, planprogram, høringer, møter og så videre kan legges opp som en felles prosess med arealdelen, mens kravet til varsel mv. etter § 12–8 skal følges for den eller de delene der det utarbeides reguleringsplan. For disse delene vil det også være klagerett.

Det kan gis forskrifter til lovens bestemmelser om reguleringsplaner. Det gis for det første hjemmel for å stille tekniske krav til reguleringsplanen når det gjelder framstilling og utforming, herunder bruk av standardiserte symboler og digitalt format. Det kan i forskrift fastsettes nærmere bestemmelser om utdypning og avgrensning av innholdet i lovens bestemmelser om arealbruksformål og bestemmelser, og det kan gis utdypende og presiserende bestemmelser om behandlingen av reguleringsplaner, herunder om behandlingen av private forslag til reguleringsplaner.

§ 12–2 Områderegulering

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken.

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering.

For områderegulering som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan gjelder § 4–2 andre ledd.

Områderegulering

Områderegulering er primært en planform som kan utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen etter omstendighetene finner at det er behov for å utarbeide slik reguleringsplan for et område for å ivareta vernehensyn eller for å tilrettelegge og legge rammer for videre planlegging, utvikling og bygging.

Det er i utgangspunktet en kommunal oppgave å utarbeide områderegulering. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet innenfor de rammer kommunen bestemmer, og dekke kostnadene ved dette helt eller delvis. Det er kommunen som har ansvaret for rammer, innhold og framdrift i planprosessen. Bestemmelsen kommer til anvendelse der private aktører ser seg tjent med å gå inn i et samarbeid med kommunen for å få avklart plansituasjonen for et større område, som grunnlag for å få fremmet sine prosjekter som detaljplan. Det kan også tenkes situasjoner der større utbyggere ønsker å utarbeide en områderegulering for å avklare hovedstrukturen i et område, før det utarbeides detaljregulering for delområder.

Der manglende kommunal plankapasitet eller prioritering fører til at gjennomføringen av viktige samfunns- eller utbyggingsoppgaver stopper opp, eller at utbyggingsinteresser ikke får avklart sine prosjekter fordi områderegulering mangler, kan det gjøres avtaler om at private utfører hele eller deler av planarbeidet.

Hvis kommunene vil overlate til private å utarbeide områderegulering bør dette bygge på en beslutning fra kommunen som kan dokumenteres i ettertid. Det er også naturlig om kommunen gir nærmere rammer og betingelser for arbeidet. Normalt vil dette anses som en sak av viktighet som bør behandles politisk. På hvilket nivå vil være opp til kommunen. Hjemmelen til å ta gebyr (jf. § 33-1) omfatter bare private planer og ikke områdeplaner. I kommunens overenskomst om å la private utarbeide utkast til områderegulering kan det likevel avtales om at de private skal påta seg kostnaden med planutarbeidingen

Ingen har imidlertid krav på å få behandlet forslag til områderegulering, og kommunen skal vedta oppstart av og rammer for planarbeidet på ordinær måte. For områdereguleringer med vesentlige virkninger for miljø og samfunn skjer disse rammeavklaringene gjennom arbeidet med planprogrammet. Kommunen kan heller ikke pålegge private eller andre offentlige myndigheter å utarbeide områderegulering, som primært er et kommunalt ansvar, dersom ikke planområdet ligger innenfor en hensynssone med krav om felles planlegging, jf. § 11–8 bokstav e. Kommunens ansvar etter reglene om behandling i § 12–8 til § 12–10 gjelder fullt ut. Ved en fornuftig arbeidsdeling mellom offentlige og private, vil en både kunne sikre god framdrift i verne- og utbyggingssaker som krever avklaring i områderegulering, og en langsiktig samfunnsmessig styring fra kommunens side. Det er naturlig at kravet om fagkyndighet følges også der private utarbeider forslag til områderegulering.

Bestemmelsen om at andre enn kommunen kan utarbeide områderegulering har ikke til hensikt å legge til rette for privat områderegulering på samme nivå som for detaljregulering. Formålet er å styrke den kommunale planleggingen av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, for bedre å kunne gi mer forutsigbare rammer for økt privat planlegging. Diskusjonen om de store rammene i by- og stedsutvikling, knyttet til funksjoner og utforming, høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur, avgrensing mot landbruks-, friluft- natur- og reindriftsområder og så videre, hører hjemme i områderegulering.

Dersom det fremmes forslag til områderegulering som avviker vesentlig fra kommuneplanen, skal det foretas en konsekvensutredning etter reglene i § 4–2 andre ledd. Slike endringer skal underlegges samme utredningskrav som ved en kommuneplanrevisjon. For områdereguleringer er det altså kravene for kommuneplaner i § 4-2 andre ledd som skal legges til grunn for vurdering av konsekvensene av en vesentlig endring. Innholdet av slike utredninger skal klargjøres i forbindelse med fastsetting av planprogrammet. Det skal omfatte både en vurdering av virkningene på miljø og samfunn av selve planforslaget og av endringen av kommuneplanen. Dette vil gjelde i tilfeller der det er ønske om å forsere planlegging av utbygging på en måte som avviker fra kommuneplanen før kommuneplanen rulleres.

§ 12–3 Detaljregulering

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og

arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget.

Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Ved vesentlige avvik gjelder kravene i § 4–2 andre ledd.

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.

Detaljregulering

Formål og virkemidler er i det vesentlige like for detaljregulering og områderegulering. Detaljregulering er en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg. Detaljregulering er planformen for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vernetiltak og sikring av ulike typer verdier. Den erstatter tidligere detaljert reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Kommunestyret skal påse at detaljregulering utarbeides for de områder eller tiltak som er bestemt i kommuneplanens arealdel, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring. Kommunestyret kan også i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi vurdere kommunens planbehov, innbefattet behovet for kommunal detaljregulering.

Det kan stilles krav om felles detaljregulering for flere (nærmere angitte) eiendommer, jf. § 11-8 bokstav e) og § 12-7 pkt. 11 og 13.

Detaljregulering kan utarbeides som en endring av eller tillegg til en bestående detalj- eller områderegulering, og den kan framtre som et tillegg til gjeldende reguleringsplan, f.eks. der enkeltområder eller delområder over tid tas opp til reguleringsmessig behandling innfor rammen av en samlet eldre reguleringsplan som legger de overordnede rammene. Detaljregulering kan også inngå som en detaljert del av en områderegulering og behandles samtidig. En slik utfyllende plan kan når den behandles i egen prosess, behandles enklere med vedtak i politisk utvalg på delegert myndighet.

Alle kan fremme forslag til detaljregulering. Det omfatter også endringer og forslag for å fylle ut og detaljere gjeldende regulering. Med «alle» menes private og offentlige tiltakshavere, dvs. enkeltpersoner, foretak, organisasjoner, forskjellige typer myndighetsorganer mv. Kommunen kan også selv foreta en detaljregulering. Retten til å fremme forslag til reguleringsplan gjelder alle typer planformål både med sikte på gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, verne- og bevaringsoppgaver og med sikte på endring av arealbruk generelt. Med rett til å fremme forslag til reguleringsplan menes at forslagsstiller har krav på at forslaget (som må oppfylle visse minstekrav til framstilling, jf. § 12–1 siste ledd) skal tas imot og gis en behandling og vurdering i kommunen. Det innebærer at det tas standpunkt til om det private forslaget skal følges opp ved at det utarbeides og fremmes en reguleringsplan for det aktuelle arealet. Om behandlingen av private reguleringsplanforslag vises til § 12–11.

Forslag til detaljregulering skal innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i godkjent arealdel til kommuneplan eller områderegulering. Detaljreguleringen skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Dersom forslag til detaljregulering ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan kommunen la være å fremme forslaget

på dette grunnlaget. Kommunen kan også kreve at forslagstiller utreder konsekvensene av de endringer som planen medfører for å ta planen opp til behandling. Ved oppstart av planarbeidet skal det foretas en vurdering av hvilke konsekvenser avviket innebærer. Er avviket vesentlig – dvs. at det vil få vesentlige virkninger for miljø og samfunn – skal det gjennomføres en konsekvensutredning etter kravene i § 4-2 andre ledd. Hva som skal utredes skal framgå av planprogrammet for planen, jf, § 12-9. Kommunen kan i denne sammenheng også kreve at det gjennomføres en områderegulering hvor den aktuelle detaljreguleringen inngår.

Det samme gjelder der det er stilt krav om områderegulering i kommuneplanens arealdel, men slik plan ikke er utarbeidet. Et forslag om detaljregulering må da behandles etter bestemmelsene i § 12-2 andre ledd. Dette innebærer at planoppgaven omdefineres til områderegulering, og at saksbehandlingsreglene for slik plan følges. Dette betinger at kommunen ønsker en slik områderegulering.

Krav om at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige for å sikre en kvalitativ standard på planene videreføres, men knyttes nå til utarbeiding av private planer. Kommunene skal etter § 3-2 ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding av egne planforslag.

§ 12-4 Rettsvirkning av reguleringsplan

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.

Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.

Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.

Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest fem år etter vedtak av planen, kan tillatelsen til gjennomføring av planen ikke gis uten nytt planvedtak. Etter søknad fra tiltakshaveren kan planvedtaket forlenges med inntil to år av gangen. Der det innenfor fristen på fem år med eventuell(e) forlengelse(r) er gitt rammetillatelse for et tiltak, gjelder fristen på tre år etter § 21-9 for tiltaket.

Rettsvirkninger av reguleringsplan (områderegulering og detaljregulering)

Vedtatt reguleringsplan er straks bindende for framtidig arealbruk i området. Med vedtatt forstås her endelig vedtak i kommunestyret, eller departementets vedtak dersom saken er sendt dit til avgjørelse etter reglene i § 12-13. Planens virkninger trer i kraft selv om det foreligger klage, med mindre det treffes vedtak om at klagen skal ha oppsettende virkning. Planen har rettslig bindende virkning slik at tiltak som er i strid med planen, ikke er tillatt.

Rettsvirkningen av reguleringsplanen innebærer et forbud mot igangsetting av tiltak som er i strid med arealformål eller hensynssone med bestemmelser. Rettsvirkningen gjelder også

andre tiltak som er i strid med planen, f. eks. bruksendringer av bygninger og anlegg. Tiltak etter loven er oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20–1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner jf. § 1-6.

Arealrestriksjonene i planen innebærer konkret at et tiltak eller en virksomhet i strid med planen ikke kan gis tillatelse etter kapittel 20 om søknadsplikt, med mindre det gis dispensasjon. Videre vil tiltak og virksomhet i strid med planen kunne sanksjoneres etter lovens bestemmelser om pålegg, forelegg og straff mv. Det er primært nye tiltak og endret bruk av areal som ikke må være i strid med planen.

Bestemmelsen om planens bindende virkning for nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre tiltak og endringer av tiltak og arealbruk er en selvstendig regel. Den gjelder for slike tiltak uten hensyn til om de krever tillatelse eller melding etter reglene om byggesaksbehandling ellers i plan- og bygningsloven, eller tillatelse etter annen lovgivning. Rettsvirkningen av planen gjelder også som tidligere for slike mindre tiltak som er unntatt fra kravet om tillatelse eller melding jf. § 1-6.

Merk: Inntil ny byggesaksdel trer i kraft gjelder Forskrift om samvirke mellom bestemmelsen i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 og bestemmelsene i plan- og bygningsloven 27. juni 2008.

Av § 2 i forskriften og kommentaren til § 2 fremgår det at midlertidig eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg i pbl.85. i utgangspunktet ikke vil bli omfattet av byggeforbudet langs sjøen i § 1-8 eller av rettsvirkningen av planer etter § 11-6 eller § 12-7 i denne perioden.. Plasseringen av slike tiltak skal som nå styres av § 85 i pbl.85 og de kommunale vedtekter som er gitt til denne bestemmelsen. Av § 85 første ledd fremgår det at midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke må plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. Det forutsettes at kommunen ved vurderingen av om disse kriteriene er oppfylt, legger avgjørende vekt på hensynet bak det generelle byggeforbudet i strandsonen i § 1-8 og foreliggende planer etter plan- og bygningsloven

(Planens formålsangivelse er i utgangspunktet ikke til hinder for plassering av midlertidige og flyttbare bygninger, konstruksjoner og anlegg i kortere tid enn to måneder. Forbud mot plassering av visse typer konstruksjoner og anlegg, som campingvogner og bobiler kan gjøres ved uttrykkelig fastsetting av dette i bestemmelser til planen etter § 12-7 nr. 2. Se også § 30-5 i byggesaksdelen, som har egne bestemmelser bl.a. om forbud mot plassering av slike tiltak). Det kan i reguleringsplan også fastsettes arealbruk og bestemmelser i sjø som hindrer oppankring og fortøyning av hus- og hyttebåter og andre innretninger som fortøyningsbøyer mv.

Ordinært vil rettsvirkningen av planer først og fremst knytte seg til gjennomføringen av nye tiltak, men planbestemmelser kan også innebære at en virksomhet får skjerpede krav og nærmere rammer. Det kan f.eks. settes arealgrenser for et massetak, eller at det stilles nærmere krav til utøvelsen av en igangværende virksomhet for å begrense støy og utslipp ut fra nye normer, eller for å ta hensyn til fugle- og dyreliv eller behovet for å unngå unødig støy i natur- og friluftsområder. Andre eksempel på regulering av igangværende virksomhet er

regulering av ferdsel eller restriksjoner på ferdsel og virksomhet i områder som er lagt ut til nedbørsfelt for drikkevann.

Reguleringsplanen griper i utgangspunktet ikke inn i eksisterende virksomheter. Men som etter kommuneplanens arealdel kan det i bestemmelser til reguleringsplaner stilles vilkår og krav som kan innebære at virksomheten må utøves på en noe annen måte enn tidligere. Det kan f.eks. stilles strengere støykrav til virksomhet som allerede er i gang. Med andre tiltak og endret arealbruk menes også at bestemmelsene i planen må følges for aktiviteten i planområdet, f.eks. om ferdsel, oppfyllelse av miljø- og funksjonskrav mv. Dersom det er behov for å endre bestående forhold kan planen gjennomføres ved ekspropriasjon.

Reguleringsplanen har direkte rettsvirkninger i forhold til privatpersoner og offentlige myndigheter, og er også bindende for kommunens egen virksomhet. Rettsvirkningene innebærer videre at bestemmelser og vilkår i planen må følges ved aktivitet og virksomhet innenfor planområdet. Siden planene er bindende for framtidig arealbruk og bygging generelt, må tiltak som behandles etter sektorlover også være i samsvar med gjeldende planer for å kunne gjennomføres, dersom det ikke er gjort unntak i loven her.

Reguleringsplan skal legges til grunn ved avgjørelse av tiltak etter reglene i de nevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven. Dersom det fremmes en byggesøknad i tråd med reguleringsplan skal den godkjennes dersom tiltaket er i samsvar med planens formål og bestemmelser. Imidlertid vil det i et område med områderegulering, som har et krav om detaljregulering som ikke er oppfylt, ikke foreligge plangrunnlag for å godkjenne søknaden før det er utarbeidet detaljregulering. Etter § 12-1 skal kommunen påse at plikten til å utarbeide detaljregulering oppfylles. Det bør vises varsomhet med å gi dispensasjon fra dette plankravet fordi det må forutsettes at ikke alle spørsmål er behandlet og løst i områdereguleringen.

Reguleringsplanen er grunnlag for ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 16. Fristene for ekspropriasjon inngår ikke i denne rettsvirkningsbestemmelsen, men er flyttet til bestemmelsene om ekspropriasjon i kapittel 16.

Særlig om private detaljreguleringer – frist for igangsetting av byggearbeider – adgang til fristforlengelse – behandling av søknad.

Det innføres en fem-årsgrense for igangsetting av gjennomføring av detaljregulering som er fremmet med bakgrunn i et privat forslag. Et reguleringsforslag er ikke privat når forslagstilleren har som oppgave å ivareta offentlig interesser og tiltaket det reguleres til skal gjennomføres på grunnlag av bevilgninger fra stat eller kommune eller lån gitt med statlig eller kommunal garanti.

Dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke er satt i gang innen fem år, kan det i utgangspunktet ikke gis byggetillatelse uten at det først fattes nytt planvedtak. For slikt vedtak kreves ordinær planprosess etter §§ 12-9 til 12-11. Etter søknad fra tiltakshaver kan også planvedtaket forlenges med inntil to år av gangen, uten at det kreves ny planprosess. Videre vil fristen etter § 21-9 gjelde for det konkrete tiltaket i tre år fra vedtaket av rammetillatelsen. Det godkjente tiltaket kan på dette grunnlag gjennomføres i tråd med rammetillatelsen i inntil tre år fra vedtaksdatoen ut over utløpet av femårsfristen. Fristen på fem år vil imidlertid gjelde dersom den gitte rammetillatelsen ikke benyttes og det ev. fremmes ny søknad for et annet tiltak i planområdet.

Dersom den finner grunnlag for det kan kommunen etter søknad fra tiltakshaver innvilge 2 års forlengelse av fristen samtidig med vedtak av planen. Det er ikke adgang til å dispensere for å forlenge virkningen av en utløpt detaljplan. Loven gir ikke adgang til å dispensere fra saksbehandlingsregler.

Utløpet av femårsfristen innebærer ikke at reguleringsplanen oppheves automatisk. Hvis kommunen ønsker at planen skal oppheves, må det fattes vedtak etter bestemmelsene i § 12-14. Hvis slikt vedtak ikke fattes, vil planen fortsatt gjelde som en arealrestriksjon på hele reguleringsområdet. For de deler av planen som måtte være gjennomført vil planen gjelde på vanlig måte.

Hvis kommunestyrets vedtak av en plan med gjennomføringsfrist blir påklaget, begynner fristen å løpe når klagen er avgjort.

Søknad om forlengelse bør imøtekommes hvis det ikke tungtveiende grunner for å avslå. En grunn kan være at tiltakshaver ikke kan legge fram noen rimelig begrunnelse for at tiltaket ikke er gjennomført og at det framstår som sannsynlig at det ikke vil bli gjennomført innen rimelig tid

Det er ikke gitt egne regler for behandlingen av søknader om forlengelse i loven. Det betyr at det er forvaltningslovens regler som gjelder, jf. § 1-9 i PBL. Vedtak om å gi forlengelse faller inn under forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak. Forvaltningslovens regler vil da gjelde fullt ut. Avslag på søknad om forlengelse kan likestilles med andre beslutninger som kommunen gjør om ikke å bruke sin reguleringsmyndighet som ikke å fremme privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke å vedta mindre vesentlig endringer i reguleringsplan etter § 12-14, ikke å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud etter § 13-1 og ikke å vedta reguleringsplan etter § 12-12. Dette innebærer i tilfelle at kommunens beslutning om ikke å forlenge ikke kan påklages.

Søknaden om forlengelse skal forelegge for eiere og festere av eiendommer som blir direkte berørt til uttalelse. Kommunen skal vurdere om søknaden også bør forelegge berørte myndigheter før vedtak treffes, jf § 16 i forvaltningsloven. Søknaden om forlengelse må før utløpet av fristen være avgitt til postoperatør som skal sørge for å få søknaden fram til kommunen eller kommet fram til den elektroniske adresse kommunen har oppgitt for mottakelse av post, jf. § 30 i forvaltningsloven.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak om forlengelse. Myndighet til gi fristforlengelse kan delegeres til administrasjonen for saker hvor det ikke forligger innvendinger fra berørte myndigheter eller fra eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av vedtaket. Myndighet til å gi avslag bør ikke delegeres til administrasjonen. Hvis dette gjøres bør det i delegasjonsreglementet åpnes for at avslaget kan bringes inn for et politisk organ.

§ 12-5 Arealformål i reguleringsplan

For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

I nødvendig utstrekning angis områder for:

- 1. bebyggelse og anlegg,*

herunder arealer for boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder,

2. *samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur,*

herunder areal for veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur,

3. *grønnstruktur,*

herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker,

4. *forsvaret,*

herunder areal for ulike typer militære formål,

5. *landbruks- natur- og friluftsmål samt reindrift, samlet eller hver for seg,*

herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskaphensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet,

6. *bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone,*

herunder områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder.

Kongen fastsetter ytterligere underdeling i forskrift.

Arealformål i reguleringsplan

Arealformålene er likelydende for områderegulering og detaljregulering, jf. også § 12–7.

Det skal fastsettes arealformål i hele planområdet. Disse kan deles i underformål, så langt kommunen finner det hensiktsmessig. Arealformål kan kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

Med unntak for arealformål nr. 2 og 5, sammenfallende med arealformålene i kommuneplanens arealdel. Se nærmere under arealformål til kommuneplane foran. Arealformålene for reguleringsplaner er imidlertid ikke uttømmende angitt slik de er i bestemmelsen om kommuneplanens arealdel. Ordet «herunder» viser dette. En videre underinndeling av formålene kan skje gjennom forskrift.

Nr. 1 Bebyggelse og anlegg. Se kommentarer til § 11-7 nr. 1.

Det er i forskrift foretatt en ytterligere utvidelse av underformål utover de som er nevnt i lovteksten, jf. forskrift om kart, stedfestet informasjon, kommunalt planregister og arealformål.

Nr. 2 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Her er anlegg for vannforsyning og avløp og telekommunikasjon angitt som underformål i tillegg til de underformålene som er angitt i § 11–7 om arealformål i kommuneplanens arealdel,

Nr. 3 Grønnstruktur, er et nytt formål, jf. kommentaren til § 11–7 nr. 3. Det omfatter til dels de formål som er i § 25 nr. 4 i PBL 85. Formålet gjør det mulig å avgrense, gjennomgående turdrag, parker, friområder, lekeområder og naturområder innen byggesonen. Etter tidligere lov har friområder og parker vært offentlige formål. Det vil fortsatt være det vanlige utgangspunktet, men det vil heretter ikke framgå av reguleringsformålet men av bestemmelse som gis etter § 12–7 nr. 14, bestemmelser i reguleringsplan, hvilke arealer som skal være offentlige. En regulering til grønnstruktur setter jordloven til side, mens skogloven fortsatt vil gjelde. Se for øvrig kommentarer under § 11-7 nr. 3 og nr. 5

Nr. 4 Forsvaret, herunder ulike typer militære formål. Dette kan være:

- byggeområder for ulike formål (herunder forlegning, undervisning, forpleining, administrasjon, idrett, lager, verksted og garasjer)
- trafikkområder (herunder veg, rullebane, landingsplass, parkering, kaianlegg)
- øvingsområde (herunder skytebaneanlegg, nærøvingsområde med enkeltmannsøvelser og bivuakk)
- skytefelt og øvingsfelt (med standplasser, skytebaner, kjøreløyper og traseer mv.)

Nr. 5 Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNF(R)-områder) avviker fra formålet i kommuneplanens arealdel, og innebærer at en i reguleringsplan kan vise LNF(R)-områder samlet, hver for seg eller i grupper. Dette gir mulighet for å gå langt i en underdeling av LNF(R)-områdene i lovteksten siden det innenfor dette området fins et stort register av arealbruk og bruksinteresser. LNF(R)-områdene, som utgjør størstedelen av landets areal, berører grensesnittet mellom mange sektorlover og plan- og bygningsloven, og det er viktig at loven er tilstrekkelig nyansert til å kunne fange opp de ulike behovene for styring og tiltrettelegging for vern og utvikling. Områderegulering har egenskaper som gjør den til et viktig planredskap for ulike typer flerbruksplaner knyttet til bruk og vern. Det gjelder f.eks. i seterområder, områder med varierte former for landbruk, gardsturisme og landbruksavledet virksomhet, i randsoner til nasjonalparker og større landskapsvernområder, i bymarker og opparbeidete rekreasjonsområder, i og rundt reiselivsområder og så videre. Områder som brukes av Forsvaret til enkeltmannsøvinger bør ikke reguleres til friluftsområde, men øvingsområde for Forsvaret. Allmennhetens tilgang til slike områder bør reguleres gjennom bestemmelser. For øvrig gjelder de samme kommentarene til arealformål i områderegulering og detaljregulering som for tilsvarende formål i kommuneplanens arealdel, jf. om dette foran.

Nr. 6 Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone omfatter både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene. Dette formålet inngikk i § 25. nr. 6 (spesialområder) PBL 85 for områder på land. For sjøarealene tilsvare arealkategorien i det vesentlige § 20–4 første ledd nr. 5 i PBL 85. Formålet kan underdeles i områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon, jf. omtalen knyttet til § 11–7 nr. 6. Arealformål nr. 1 til 5 kan også benyttes i sjø og vassdrag og tilhørende strandsone.

Det er en forskriftshjemmel om at Kongen kan fastsette ytterligere underformål i reguleringsplan i forskrift. Dette gjør at planutformingen kan standardiseres. Dette er nødvendig for en effektiv databehandling og grunnlag for oppdaterte planregistre, jf. § 2–2. Det vil også gjøre medvirknings- og informasjonsoppgavene lettere. Et enhetlig system vil også gjøre tilretteleggingen for elektronisk planforberedelse og planbehandling i kommuner der det er mange forslagsstillere enklere.

§ 12–6 Hensynssoner i reguleringsplan

De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11–8 og 11–10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

Hensynssoner i reguleringsplan

Det kan angis samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. § 11–8 som angir de aktuelle hensynssonene. Innholdet av de begrensninger som følger av hensynssonene vil likevel kunne være forskjellig på de to plannivåene. I reguleringsplan kan det være mer hensiktsmessig å ivareta hensynene gjennom reguleringsbestemmelser til arealformålene etter § 12–7. Av dette framgår at det er større muligheter for å gi detaljerte bestemmelser for å ivareta hensynene i reguleringsplan enn i kommuneplanens arealdel. Bestemmelsene kan ha hjemmel i plan- og bygningsloven, eller framgå av vedtak eller bestemmelser etter sektorlov, jf. hensynssone etter § 11–8 bokstav d. For øvrig vises til omtalen av bestemmelser i reguleringsplan nedenfor, jf. § 12–7, og § 11–8 hensynssoner foran. Fareområder og bevarings- eller verneområder skal alltid vises med hensynssone i reguleringsplan. Det kan angis hensynssoner i reguleringsplan selv om det ikke er vist slike i kommuneplanens arealdel.

§ 12–7 Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

- 1. utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,*
- 2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,*
- 3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,*
- 4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,*
- 5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,*
- 6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,*
- 7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,*
- 8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27–5,*
- 9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12–5,*
- 10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som*

- energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,*
11. *krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,*
 12. *krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,*
 13. *krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 andre ledd,*
 14. *hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.*

Bestemmelser i reguleringsplan

Paragraf 12-7 gir rammer for hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplan. Bestemmelsene skal supplere de arealformålene og hensynssonene som er vist på reguleringsplankartet. Tilsvarende bestemmelse i § 26 i PBL 85 hadde en generell utforming hvor det ikke var uttømmende sagt hvilke bestemmelser som kunne gis. Slik bestemmelsen nå er formulert, vil den være uttømmende. Imidlertid er den formulert så vidt at den skal kunne dekke alle relevante forhold.

Det kan gis bestemmelser om følgende forhold:

Nr. 1. Utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet.

Dette er en generell hjemmel til å gi bestemmelser knyttet til styring av utforming og bruk av arealer, bygg og anlegg i området. Estetikk er spesielt nevnt, og innebærer at det kan knyttes bestemmelser om estetisk utforming til alle typer arealer i reguleringsplanen, inkludert LNF(R)-områdene. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette grad av utnytting, jf. TEK. Slike bestemmelser kan erstatte § 74 nr. 2 siste ledd i PBL 85 om at kommunene kunne utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Bestemmelsene bør knyttes til planer, og vil være et viktig virkemiddel for å stille estetiske kvalitetskrav til prosjekter og virksomhet.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å styre bruk. I dette ligger muligheter til å styre f.eks. visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen. Det er også gitt hjemmel for å gi generelle bestemmelser om estetikk og landskap i kommuneplanens arealdel, jf. § 11–9 nr. 6. omtalen av denne foran.

Nr. 2 Vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet.

Dette tar som utgangspunkt en videreføring av § 26 i PBL 85. Det kan gis bestemmelser om vilkår for bruken av et område, av hensyn til miljø, sikkerhet, samfunnsinteresser, eller andre forhold. Det gis også hjemmel til å fastsette byggegrenser og forby former for bruk. Slike vilkår eller forbud må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen. For eksempel kan visse former for bruk i et område være til hinder for en plans målsetting om størst mulig kollektivtransport, medføre trafikk som er til hinder for et godt bomiljø, eller innebære næringsvirksomhet som vil være i konkurranse med sentrumsvirksomhet, og dermed i strid med mål for sentrumsutvikling. Som eksemplene viser, vil bestemmelsene kunne gå langt i å definere virkninger, men de må begrunnes i konkrete

virksomheter i forhold til planens mål og innhold. Reguleringsplan gjelder i utgangspunktet regulering av fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan. Slik plan kan heller ikke bestemme hvem som skal stå for gjennomføringen av den eller benytte bygninger, anlegg og grunn. Dette er forhold som til vanlig fastsettes i konsesjoner eller tillatelser etter andre lover. Utenfor reguleringshjemmelen faller også forhold av privatrettslig karakter. Det kan derfor ikke gis bestemmelser om økonomiske forhold eller plikter og rettigheter, eierforhold eller f.eks. krav om deltaking i velforening. Det kan heller ikke gis reguleringsbestemmelser som forbyr seksjonering etter eierseksjonsloven. Det kan likevel gis bestemmelser som setter forbud mot oppdeling av turistanlegg hvis dette vil hindre eller vesentlig vanskeliggjøre formålet med reguleringen til turistformål., f.eks. forbud mot å fradele utleieenheter som er planlagt for felles næringsdrift.

Nr. 3 Grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning.

Bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan. Bestemmelsen gir mulighet for å sette utslippsgrenser når det for eksempel gjelder støynivåer og luftkvalitet, tidsbegrensninger (slik som driftstid i form av klokkeslett, dager, sesong osv.), krav om tekniske løsninger eller installasjoner og utstysrestriksjoner (for eksempel våpentyper på skytebaner eller kjøretøytper på motorsportbaner).

Denne bestemmelsen er i utgangspunktet ment å gi samme muligheter som bestemmelsen i § 26 i PBL 85. Hvorvidt forurensningsmyndigheten også har kompetanse til å gi pålegg/konsesjon vedrørende et bestemt område, er ikke til hinder for at kommunen *kan* vedta reguleringsbestemmelse på samme felt. I slike tilfeller er det naturlig å ta kontakt med vedkommende forurensningsmyndighet og at det skjer en samordning av saksbehandling og krav.

Nr. 4 Funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal

Det kan gis bestemmelser om krav til kvalitet og utforming som sikrer definerte funksjonskrav, knyttet til f.eks. forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker, god luftkvalitet, avfallsløsninger, tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne, gode leke- og oppholdsarealer for barn og så videre. Om begrepet funksjonskrav vises det til omtalen av § 11–9 nr. 5 om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel ovenfor.

Nr. 5 Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.

Bestemmelsen gjelder for boligområder, og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnytting, utforming og bruk. Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, ev. krav om livsløpstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard. Det kan også stilles krav til lokalisering og utforming av boliger som skal bygges for eller kunne tilpasses eldre, personer med ulike typer funksjonsnedsettelse og så videre.

Nr. 6 Bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur.

Det foreslås bedre regler for sikring av verneverdige bygninger og andre kulturminner direkte i loven. Dette vil åpne for et mer allsidig lokalbasert kulturminnevern i tillegg til vern etter kulturminneloven. Slikt vern kan blant annet omfatte fasade, materialbruk og husfast interiør.

Reguleringsplan for bevaring har i PBL 85 bare omfattet bygningens eksteriør. Sikring av verneverdier i interiør har bare kunnet skje gjennom fredning etter lov om kulturminner.

Husfast interiør bør også kunne sikres gjennom plan- og bygningsloven, dersom dette er en viktig del av de samlede verneverdier. Regelen omfatter det faste bygningsmessige interiøret, herunder dører, vinduer, tapet mv., men ikke inventar. Med dette følger også en rimelig vedlikeholdsplikt. Det forutsettes at slike bestemmelser utformes i samråd med fagmyndighet, og at bruken av kulturminneloven eller plan- og bygningslov vurderes i det enkelte tilfellet.

Det foreslås også klarere regler for å ta vare på naturtyper og annen verdifull natur. Slik beskyttelse kan bestå i sikring så vel som i bruk. Det vil derfor være anledning til å gi regler om arealbruk som sikrer at utbredelsesområdet til forekomster av naturtyper mv. og deres økologiske tilstand ikke forringes eller ødelegges.

Nr. 7 Trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning.

Det kan gis bestemmelser om ulike typer trafikkregulerende tiltak knyttet til blant annet typen trafikk eller kjøremønster, kollektivprioritering og bombruk, sommer- og vinterbruk, inkludert rekkefølgebestemmelser. Det må her i praksis ofte foretas en samordning i forhold til samferdselsmyndighetenes anvendelse av bestemmelser i vegloven og vegtrafikkloven, politiets myndighet mv. Det legges opp til at dagens vedtekter for parkering kan utgå, og innarbeides som bestemmelser i reguleringsplan, ev. i kommuneplanen dersom vedtektene gjelder hele kommunen. Det kan gis bestemmelser om parkeringsdekningen i et område, f.eks. antall parkeringsplasser. Også bestemmelser om parkering for sykler knyttet til transportsystemet eller til offentlige og private bygninger og anlegg kan innarbeides.

Nr. 8 Krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27–5. Bestemmelsen skal kunne brukes for å fastlegge det nærmere innholdet i hensynssone om særlig krav til infrastruktur, jf. § 11–8 bokstav b og omtalen av denne foran. På samme måte som i arealdelen, jf. § 11–9 nr. 3 kan det gis bestemmelser om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse. Eventuell opparbeidelse og tilknytningsplikt til fjern- eller nærvarmeanlegg må forankres i § 27–5 om fjernvarmeanlegg.

Nr. 9 Særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12–5. Det kan gis bestemmelser om retningslinjer for spesielle drifts- og skjøtselstiltak, herunder hensynet til universell utforming som følger av arealformål og hensynssoner innenfor grønnstruktur, LNF(R)-områder og områder for bruk og vern av sjø og vassdrag. Hjemmelen for bestemmelser om retningslinjer for drifts- og skjøtselstiltak er begrenset til tiltak som står i klar sammenheng med å opprettholde hensikten med arealformålet og de hensyn som ligger bak. Det kan f.eks. gjelde vegetasjonspleie i friområder og parker, ivaretagelse av kantvegetasjon og breddene langs vassdrag og alminnelig vedlikehold for å opprettholde kulturmiljøhensyn i spesielle bygningsmiljøer der det er behov for dette for å opprettholde kvalitetene i området i samsvar med arealformålet. Det vises imidlertid til § 31-3 om hvilke rammer som generelt gjelder for pålegg om vedlikehold og utbedring av byggverk og installasjoner.

Nr. 10 *Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.*

Bestemmelsen tilsvarer § 11–10 nr. 1 til kommuneplanens arealdel. I reguleringsplan kan det gis slike bestemmelser til alle typer arealformål. Bestemmelsen viderefører regel om rekkefølgebestemmelse i § 26 første ledd i PBL 85.

Nr. 11 *Krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan.*

Anvendelsesområdet for detaljregulering er angitt i lovens § 12–3. Kravet om når reguleringsplan skal utarbeides følger av § 12–1, herunder reguleringsplikt når det skal gjennomføres større bygge- og anleggstiltak. I tillegg kan kommunen i områderegulering gi bestemmelser om at det skal utarbeides detaljregulering for alle typer arealformål og hensynssoner. Dette kan settes som vilkår før det skal gis tillatelse til gjennomføring av tiltak.

Nr. 12 *Krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.*

Bestemmelsen gir hjemmel til å stille krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, og er knyttet til overvåkning og klargjøring av de faktiske virkningene av planen. Den må ses i sammenheng med § 4–1 og § 4–2. Krav om undersøkelser før gjennomføring av planen sikrer mulighet til oppfølging av undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, f.eks. knyttet til krav om detaljregulering for deler av en områderegulering, herunder utforming av avbøtende tiltak.

Krav om undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser ved gjennomføring av planen, skal sikre oppfølging av de undersøkelser som er gjort i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, inkludert vedtak av avbøtende tiltak og bestemmelser. Med gjennomføring menes også anleggs-, gjennomførings- eller driftsfase. Bestemmelsen vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen eller tiltak i planen, og med det gi grunnlag for å treffe tiltak som kan motvirke slike virkninger.

Hensikten er også å kunne undersøke effekten av avbøtende tiltak. Slike undersøkelser kan tjene som grunnlag for bruk av andre planbestemmelser, f.eks. § 12–7 nr. 3. Bestemmelsen vil også gi grunnlag for utforming av miljøoppfølgingsprogram i de saker der dette er relevant.

Undersøkelser med sikte på overvåkning og klargjøring av virkninger kan inngå som del av annet relevant overvåkningsarbeid, f.eks. mer generelle krav om overvåkning av naturtilstanden i kommunen eller fylket. Bestemmelsen bør ses i sammenheng med vilkår satt i forbindelse med tillatelser knyttet til enkelttiltak i planen og til regelverket om internkontroll. Den vil sikre gjennomføring av bestemmelsen om overvåkning i EU-direktivet om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (2001/42/EF).

Nr. 13 *Krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 andre ledd.*

Bestemmelsen fører videre innholdet i § 26 første ledd femte punktum PBL 85, slik bestemmelsen lød etter vedtakelse av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h og i, som trådte

i kraft 1. januar 2007. Bestemmelsene kan gjelde hele eller nærmere bestemte deler av reguleringsplanen.

Har kommunen gjennom bestemmelser krevd at fordeling av arealverdier eller kostnader skal følge jordskiftelovens regler, kan et flertall av de berørte grunneierne bestående av 2/3 av eierne og 2/3 av arealet som berøres, kreve sak for jordskifteretten for å gjennomføre verdifordelingen mellom eierne. I andre tilfeller kan jordskifte etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h bare kreves dersom alle eierne er enige om det. Kravet kan omfatte hele området til bygging og anlegg. For at jordskifte skal gjennomføres må jordskifteretten vurdere om vilkårene for jordskifte er til stede, jf. blant annet jordskifteloven § 3 b hvor gjennomføring av jordskifte forutsetter at hver eiendom skal få sin del av verdiøkningen i skiftefeltet.

Fordeling av arealverdier og kostnader for tiltak innenfor planområdet skal etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h skje innenfor område til bebyggelse og anlegg slik dette er definert i plan- og bygningsloven § 11–7 første ledd nr. 1 og § 12–5 andre ledd nr. 1. Dette området omfatter blant annet grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal.

Uttrykket i jordskifteloven omfatter dermed på samme måte som uttrykket i denne loven, de arealer som skal bygges, samt tilhørende infrastruktur. Er infrastrukturen lagt ut til andre formål, f.eks. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, faller den utenfor. Det vises til nærmere omtale i merknaden til § 35–1 Endring av andre lover nr. 7 om endring i jordskifteloven.

Nr. 14 *Hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.* Bestemmelsen gir grunnlag for, i tilknytning til reguleringsplan, å fastsette hvilke arealer som skal være til offentlige formål innenfor arealformål i 12–5 nr. 1, 2, 3, 4 og 6 eller fellesareal for flere eiendommer. Bestemmelsen tilsvarer § 11–10 nr. 3 i kommuneplanens arealdel. Det vises til merknaden til denne bestemmelsen.

§ 12–8 Oppstart av reguleringsplanarbeid

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis.

Oppstart av reguleringsplanarbeid

På samme måte som for kommuneplan gjelder det bestemmelser om varsel og kunngjøring om at planarbeid tas opp, utarbeiding av planprogram, høring av planforslag, vedtak av kommunestyret, offentliggjøring av planvedtaket mv. For reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og for planer som avviker vesentlig fra

overordnet plan, jf. § 12–2 tredje ledd og § 12–3 tredje ledd, skal det foretas konsekvensutredning etter reglene i § 4–2, se omtalen av denne foran. Utredningen skal følge planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 12–9.

Ved oppstart av arbeidet med reguleringsplan er det krav om varsling av berørte offentlige organer og andre interesserte. Det er også et krav om at planspørsmålet først skal tas opp med, og legges fram for planmyndigheten i møte dersom andre enn kommunen skal utarbeide planforslaget. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet. Hensikten med møtet er at kommunen blir informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til ny planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet. Det er ikke formkrav til møtet, men det følger av god forvaltningsskikk å skrive et referat som for ettertiden dokumenterer hvem som var deltakere, hvilke spørsmål og tema som ble tatt opp og drøftet og konklusjonene. Dersom planforslaget ikke ser ut til å være i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, skal behovet for planrevisjon og ansvarsfordeling tas opp, jf. § 12–1. Det er forslagstiller som er ansvarlig for at kravet i § 4–2 om at alle planer skal inneholde en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og følger, samt forholdet til andre planer som gjelder for området, er oppfylt. Kommunen bør derfor ta opp dette i oppstartmøte. Spørsmålet om planen kan ha vesentlige virkninger, og dermed omfattes av § 4–1 om planprogram og § 4–2 andre ledd om konsekvensutredninger, bør også tas opp. Det er forslagstiller som har ansvar for utarbeiding av planprogram og konsekvensutredninger, som skal godkjennes av kommunen.

Det er samme krav til kunngjøring ved planoppstart som ved oppstart av arbeidet med kommuneplanens arealdel, jf. § 11–12. Det vil si at forslagsstilleren alltid skal kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. For reguleringsplan kommer i tillegg at registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet når de er direkte berørt, skal underrettes på en hensiktsmessig måte om at planarbeidet tas opp. Nabo til planområdet omfatter i denne sammenheng også de som blir varslet som gjenboere i forbindelse med byggesaker. Hva som er hensiktsmessig kan variere, men underretning pr. brev eller e-post vil være kurant.

Varslet skal vise avgrensningen av planområdet.

§ 12–9 Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4–1. Planprogram kan unnlates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Forslaget skal også gjøres tilgjengelig gjennom minst én avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Planprogrammet fastsettes ordinært av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten til å fastsette planprogram i samsvar med kommunelovens regler.

Ved behandling av planprogrammet kan kommunestyret fastsette at det skal gjennomføres en områderegulering dersom dette er nødvendig for en forsvarlig planavklaring og

plangjennomføring for bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger

Når det skal utarbeides planprogram for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4–1. Planprogram kan unnlates for reguleringsplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan eller for en detaljregulering der virkningene er tilfredsstillende beskrevet i områderegulering. Dette gjelder likevel ikke planer for tiltak som omfattes av Anneks 1 i EU-direktivet om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (85/337 og endringsdirektiv 97/11). Nærmere bestemmelser om hvilke planer dette gjelder og saksbehandlingsregler for vurdering av unntak vil bli gitt i forskrift, jf. 4–3 tredje ledd.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Forslaget skal også gjøres tilgjengelig via elektroniske medier, f.eks. internett. Høringsfristen kan ikke settes kortere enn seks uker.

Planprogrammet for reguleringsplaner fastsettes normalt av kommunestyret. Denne oppgaven kan imidlertid delegeres etter kommunelovens regler om delegasjon. I visse situasjoner kan planprogrammet også fastsettes av en annen myndighet enn planmyndigheten, jf. merknadene til § 4–1.

Kommunestyret kan i forbindelse med fastsettelse av planprogrammet kreve at det først skal utarbeides en områderegulering dersom dette er påkrevd av hensyn til behovet for forsvarlig planavklaring av området før det gjennomføres bygge- og anleggstiltak, eller fordi det er et behov for å avklare nærmere forhold omkring flerbruk og vern i området. Oppgaven med å fastsette planprogrammet er ordinært tillagt kommunestyret.

§ 12–10 Behandling av reguleringsplanforslag

Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Reguleringsplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal inneholde en konsekvensutredning, jf. § 4–2 andre ledd. Konsekvensutredning kan utelates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan.

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

For private reguleringsforslag gjelder i tillegg § 12–11.

Behandling av reguleringsplanforslag

Forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Innholdet i høring og offentlig ettersyn er definert i § 5–2, se omtalen av dette foran. Planforslaget skal kunngjøres og det skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

Fristen som settes for høringsinstansene til å komme med uttalelse kan ikke settes kortere enn seks uker. Reguleringsplaner som får vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal inneholde en konsekvensutredning av planens virkninger for miljø og samfunn. På samme måte og vilkår som for planprogram kan også konsekvensutredning unnlates for reguleringsplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan eller for en detaljregulering der virkningene er tilfredsstillende beskrevet i områderegulering.

Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslaget med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

Kommunen skal etter at høringsfristen er utløpt ta saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

Bestemmelsene i § 12–11 om behandlingen av private forslag kommer i tillegg til de øvrige bestemmelsene om behandling av reguleringsplaner.

§ 12–11 Behandling av private reguleringsplanforslag

Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12–9 og 12–10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Behandling av private reguleringsplanforslag

Kommunen skal snarest, og senest innen tolv uker avgjøre om et privat reguleringsforslag skal fremmes og legges ut til offentlig ettersyn mv.

Kommunen kan fremme alternative forslag. Kommunen kan dessuten gjøre endringer i private reguleringsforslag før de sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. I tilfelle kommunen ikke finner å ville fremme planforslaget, skal forslagsstilleren underrettes om dette i brev med begrunnelse for hvorfor forslaget ikke fremmes.

Et avslag på å fremme planen til behandling kan i visse tilfeller kreves forelagt kommunestyret til avgjørelse av reguleringsspørsmålet. Vilkåret for dette er at reguleringsforslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller en foreliggende områderegulering. Dette vilkåret er nytt. Det betyr at kommuneplanens arealdel eller foreliggende områderegulering blir bestemmende for om en privat forslagsstiller får tatt opp sitt reguleringsforslag til ny selvstendig prøving av kommunestyret. Dette betyr at overordnede planer blir mer styrende enn tidligere for privates adgang til å få tatt opp spørsmål om endring av arealbruken, jf. også omtalen av § 12–3.

Kommunestyrets vedtak om ikke å fremme reguleringsplan er ikke gjenstand for klage.

§ 12–12 Vedtak av reguleringsplan

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

Kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommunelovens regler når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden den ble vedtatt av kommunestyret.

Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 1–9.

Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, når de blir direkte berørt underrettes særskilt ved brev. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage.

Planen med planbeskrivelse skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

Vedtak av reguleringsplan

Ferdigbehandlet forslag til reguleringsplan skal legges fram for kommunestyret til vedtak, ev. i alternativer. Dette er en videreføring av reglene i § 27–2 i PBL 85. Det skal redegjøres for konsekvensene av forslaget og hvordan virkningene er vektlagt. Dette tilsvarer § 33–2 tredje ledd i PBL 85, men det er presisert at virkningene skal beskrives i saksframlegget.

Kommunestyret skal treffe vedtak i reguleringssaken senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Dette er videreføring av bestemmelse i § 27–2 nr. 1 *fjerde og femte punktum* i PBL 85. Likeledes videreføres siste og nest siste punktum i PBL 85 § 27–2 nr. 1 om kommunestyrets rett til å sende planer tilbake til ny behandling.

Kommunestyret kan delegerer sin myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner, som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplanens arealdel når denne er mindre enn fire år gammel. Slike planer anses som kurante. Bestemmelsen forutsettes brukt for tilsvarende saker som ble behandlet som bebyggelsesplan etter § 28–2 i PBL 85.

Som i PBL 85 skal kommunens vedtak i reguleringssaker kunne påklages.

Det er plikt til underretning og kunngjøring av endelig reguleringsvedtak. Det er imidlertid presisert atplikten til å gi underretning gjennom særskilt brev bare gjelder direkte berørte, dvs. de som har uttalt seg tidligere i saken eller som er klart berørt av vedtaket.

Underretningen skal opplyse om klageadgangen og angi klagefrist.

Vedtatte planer med planbeskrivelse skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

§ 12–13 Innsigelse og vedtak av departementet

For innsigelse til reguleringsplan gjelder §§ 5–4 til 5–6. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av reguleringsplanen skal ha rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i reguleringsplanen som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Dette gjelder også der planen strider mot kommuneplanens arealdel. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak.

Departementets vedtak kan ikke påklages.

Innsigelse og vedtak av departementet

Bestemmelsene om behandling av innsigelser i § 5–4 til § 5–6 gjelder for reguleringsplaner. Det vil si at det gjelder de samme reglene som for kommuneplanens arealdel. Veiledningen til disse bestemmelsene finner du foran under kapittel 5 *Medvirkning i planleggingen*.

Dersom innsigelse til reguleringsplan knytter seg til klart avgrensede områder, kan kommunestyret vedta at planen for øvrig får rettsvirkning. Forutsetningen for et slikt vedtak, er at det området innsigelsen gjelder, ikke påvirker utformingen eller innholdet av de delene av planen som vedtas. Det er opp til innsigelsesmyndigheten å presisere hvilke deler av planen som ikke kan sluttbehandles av kommunen.

Det er departementet som avgjør om en innsigelse skal tas til følge eller ikke og foreta de endringer som departementet finner er nødvendige. Etter § 27–2 nr. 2. i PBL 85 kunne ikke departementet gjøre endringer i planens hovedtrekk. Denne begrensningen gjelder ikke etter de nye reglene.

Departementet kan oppheve eller endre en reguleringsplan selv om det ikke er reist innsigelse, dersom planen strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Dette gjelder også dersom reguleringsplanen strider mot vedtatt arealdel til kommuneplanen. Det gjelder ingen tidsfrist for å gjøre slik endring, men kommunen skal ha anledning til å uttale seg før vedtak fattes. Bestemmelsen er en videreføring bestemmelsen i PBL 85.

§ 12–14 Endring og oppheving av reguleringsplan

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Små endringer kan delegeres til administrasjonen.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1–9.

Endring og oppheving av reguleringsplan

Det gjelder de samme reglene for endring og oppheving av reguleringsplan som for utarbeiding av ny plan. Dette er begrunnet med at et planvedtak som bygger på en grundig faglig utredning, offentlig medvirkning og politisk prosess, må være forpliktende, og ikke skal kunne fravikes i hovedtrekkene uten etter ny og tilsvarende prosess.

Kommunestyret kan i samsvar med kommunelovens regler, delegerer myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplanen eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Det er hensiktsmessig at mindre endringer kan behandles på en enklere måte. Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser. Vurderingen av hva som er «mindre vesentlig endring» har etter den praksis som er utviklet etter PBL 85 ofte vært for vid. Forutsetningen er at begrepet «mindre endring» skal vurderes snevrere. For eksempel vil endring av arealformål ikke være en «mindre» endring. En justering av grensene mellom to formål kan likevel i de fleste tilfeller anses som en mindre vesentlig endring. Mer bagatellmessige endringer kan delegeres til administrasjonen.

Saken skal forelegges berørte myndigheter før det treffes slikt vedtak, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket skal gis anledning til å uttale seg. Hensikten er at for å avklare om en endring kan regnes som «mindre», skal de myndigheter som er berørt og eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av endringene, ha hatt anledning til å uttale seg. Dersom det foreligger innvendinger til endringene fra de berørte myndigheter eller private, vil ikke endringene kunne anses som «mindre». Da vil saken måtte behandles som vanlig reguleringsendring.

På samme måte som etter PBL 85 vil ikke kommunens avslag på henvendelse om å foreta endring i reguleringsplan kunne påklages.

I enkelte tilfeller kan det være planer som er vedtatt etter PBL 85 som det skal gjøres mindre endringer i. Hvis det bare er bestemmelsene til en gammel plan som endres, vil hjemmelen for de nye bestemmelsene være § 12-7 i ny lov. Det er likevel ikke noe i veien for at disse bestemmelsene relateres til de gjeldende arealformålene i planen. Det samme må gjelde ved andre mindre justeringer. Hvis man skal endre arealformålene i planen så må de nye formålene brukes. Det vil ikke være noe i veien for at man får en "ny plan" for en del av et eldre planområde uten at arealformålene i resten av planområdet oppdateres. Det blir samme situasjon fremstillingsmessig som hvis man lager en plan for et uregulert område som ligger inntil et tidligere regulert område.

Forslag om å endre en del av en gammel plan kan ha så stor sammenheng med de øvrige deler av planen at det vil være naturlig å kreve at hele planen endres etter reglene i ny lov. Dette vil bero på en konkret vurdering.

§ 12–15 Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad

Dersom kommunen og den private part finner det hensiktsmessig kan søknad om byggetillatelse behandles felles med privat forslag om reguleringsplan. I slike tilfeller gjelder

reglene for reguleringsplaner om varsling, uttalelsesfrist, adressat for uttalelsene og saksbehandlingsfrister for begge vedtakene. Avgjørelsen av plansaken og byggesaken fattes i egne vedtak.

Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad

Behandling av plan- og byggesaken i felles prosess forutsetter samtykke både fra kommunen og forslagsstiller/tiltakshaver. Kommunen legger ut planforslaget til offentlig ettersyn og sender det på høring etter reglene i § 12-10. . For å rasjonalisere utsendelsen må kommunen sende varsel til de relevante rettighetshaverne også for byggesaken. Uttalelsesfristen for begge saker kan ikke være kortere enn den som gjelder for plansaker, dvs. seks uker. Likeledes bør kommunen være adressat for eventuelle protester og kommentarer. Dette slik at de varslede har ett sted å sende sine bemerkninger uavhengig om de formelt hører til plan- eller byggesaken. Kommunen bør snarest sende kopi av disse til forslagsstiller/tiltakshaver etter at fristen er gått ut. Saksbehandlingsfristene for den kommunale behandling av planen gjelder også for byggesaken. Det må fattes separate vedtak i byggesaken og plansaken. Formelt må planen vedtas før det kan gis byggetillatelse.

Kapittel 13 Midlertidig forbud mot tiltak.

§ 13–1 Midlertidig forbud mot tiltak

Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1–6 første og tredje ledd og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Gjelder den påtenkte planen areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer, jf. §§ 11–8 bokstav e og 12–6, kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

Midlertidig forbud mot tiltak.

Kommunen eller statlig planmyndighet kan nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud når den finner at et område skal undergis planlegging. I hovedsak videreføres § 33 første til tredje ledd i PBL85 om midlertidig forbud mot deling og byggearbeid, men med enkelte justeringer og klargjøringer på bakgrunn av spørsmål som har oppstått i forbindelse med praktiseringen. Videre er det gjort noen språklige og tekniske tilpasninger slik at det blir gjennomgående felles begrepsbruk og sammenheng med de øvrige bestemmelsene i ny lov, jf. blant annet oppregningen av tiltak i § 1–6 første ledd. I forhold til gjeldende regel er overskriften noe endret slik at det framgår at midlertidig forbud kan nedlegges både mot deling, byggetiltak og andre tiltak som inngår i planers virkninger. Henvisningen til det faste utvalget for i plansaker utgår da det ikke lenger er plikt til å ha et slikt utvalg.

Kommunen kan samtykke i at et tiltak blir gjennomført selv om det innført midlertidig forbud. Vilkåret er at det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Gjelder den påtenkte planen areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer, jf. §§ 11–8 bokstav e og 12–6, kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

§ 13–2 Varighet og frist

Er planspørsmålet ikke endelig avgjort senest fire år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort og tinglyst vedtak etter tredje ledd skal slettes. Tidligere innsendte forslag til oppretting eller endring av eiendom og søknader om byggetillatelse tas straks opp til behandling og avgjørelse. Kommunen kan i tilfelle fastsette eiendomsgrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grad av utnytting.

Forbudets varighet

Forbudets virkeområde i tid er inntil fire år. Dette skyldes behovet for å gi tid til å revidere kommuneplan og for å kunne utarbeide regional plan og planbestemmelse. Dette samsvarer med den fire-årige planperioden i regioner og kommuner. Med en slik frist er det en forutsetning at det skal helt spesielle grunner til for å forlenge fristen ytterligere.

§ 13–3 Fristforlengelse

Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Vedtak må treffes innen fristens utløp. Ved fristforlengelse kan kommunen eller departementet bestemme at berørte grunneiere, straks eller fra et bestemt tidspunkt, gis rett til å kreve innløsning som om eiendommen – eller den del av eiendommen som berøres av byggeforbudet – var blitt regulert til offentlig trafikkområde, friområde, fellesområde eller område angitt til omforming og fornyelse samt til statens, regionens og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsene i § 15-2 gis tilsvarende anvendelse.

Fristforlengelse

Kommunen kan forlenge et midlertidig forbud mot tiltak. I PBL 85 var denne kompetansen lagt til departementet. Den overføres til kommunen av forenklingsgrunner. Vedtaket er et enkeltvedtak som kan påklages til departementet. Departementet kan delegere denne myndigheten til fylkesmannen.

Ved fristforlengelse kan kommunen eller departementet bestemme at berørte grunneiere, straks eller fra et bestemt tidspunkt, gis rett til å kreve innløsning av eiendom.

Bestemmelsene i § 15-2 om grunneiers rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan gis tilsvarende anvendelse jf. veiledingen om forståelsen av denne bestemmelsen nedenfor.

§ 13–4 Statlig bygge- og deleforbud

I forbindelse med statlig planlegging etter §§ 6–3 og 6–4, herunder i forbindelse med vurdering av regional planbestemmelse, og for øvrig når særlige grunner foreligger, kan departementet treffe vedtak som nevnt i § 13–1 første ledd. Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 16 og 27 første og andre ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune.

Statlig bygge- og deleforbud

Departementet har samme rett som kommunen til å nedlegge midlertidig forbud når formålet er statlig planlegging eller arbeid med regional planbestemmelse.

14 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk

Kapittel 14 er bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak og nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven. Disse bestemmelsene gjelder ikke konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven da disse nå framgår av § 4-1 og § 4-2.

Bestemmelsene om konsekvensutredninger i dette kapittel er en videreføring av bestemmelsene i kap. VII-a i PBL 85.

§ 14-1. Virkeområde og formål

Reglene i dette kapittel gjelder for tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og for nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres.

Bestemmelsene i kapittel 14 omfatter i hovedsak tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn og som avgjøres gjennom søknad om tillatelse etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven. Som tidligere vil det for saker etter energiloven, petroleumsloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven være konsesjonsmyndigheten som er ansvarlig myndighet etter konsekvensutredningsbestemmelsene. Behandlingen etter bestemmelsene skal som tidligere knyttes opp til behandlingen etter disse lover. Dette gjelder også i de tilfeller kommunen utarbeider plan etter plan- og bygningsloven for tiltaket. De planer som omfattes av bestemmelsen er nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

Bestemmelsene i kapittel 14 omfatter også nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven. Hvilke planer som omfattes av bestemmelsene fastsettes i forskrift.

Det er flere hensyn som ligger til grunn for bestemmelsene om konsekvensutredninger. Bestemmelsene skal bidra til at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning i en tidlig fase av planleggingen av tiltaket og således inngå som et premiss for denne på linje med tekniske og økonomiske hensyn. Videre er formålet å sikre at de problemstillinger tiltaket reiser for miljø og samfunn blir utredet slik at det skaffes til veie et tilfredsstillende beslutningsunderlag. Bestemmelsene har som formål at hensynet til miljø og samfunn skal vektlegges i forhold til avgjørelsen av om tiltaket bør gjennomføres og sikre at det stilles vilkår som sikrer at det også ved gjennomføringen av tiltaket tas tilbørlig hensyn til miljø og samfunn.

Konsekvensutredningen skal belyse virkningene for miljø og samfunn. Dette er det samme tematiske virkeområdet tidligere. De miljømessige virkningene for en naturressurs, f.eks. forurensning av jord eller vann, hører inn under *miljø*, mens andre konsekvenser, som f.eks. økonomiske knyttet til reduserte muligheter for uttak eller utvinning av ressursen, faller inn under begrepet *samfunn*. Begrepet samfunn dekker også tema som befolkningens helse, sosiale forhold, samfunnssikkerhet og konsekvenser for samisk natur- og kulturgrunnlag. Nærmere begrepsavklaring og innholdsmessige krav til konsekvensutredningen fastsettes i forskrift. Det presiseres at konsekvensutredningen skal fokusere på beslutningsrelevante problemstillinger.

§ 14-2. Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning

For tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene, skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Forslaget skal gjøre rede for tiltaket, behovet for utredninger og opplegg for medvirkning. Melding med forslag til program skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før programmet fastsettes.

Søknad eller planforslag med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av fastsatt utredningsprogram og sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Det skal utarbeides en melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Melding med forslag til utredningsprogram utarbeides av forslagsstiller, dvs. den som har ansvar for utarbeidelse av søknad eller verneplan. Programmet skal utarbeides tidligst mulig under forberedelse av tiltaket eller planen. Programmet skal blant annet gjøre rede for tiltaket eller verneplanen, behovet for nødvendige utredninger, forhold som det tas sikte på å belyse i konsekvensutredningen og tiltak det tas sikte på å gjennomføre med henblikk på informasjon og medvirkning, herunder tiltak rettet mot berørte i lokalsamfunnet.

Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Dette er forankret i direktivene som ligger til grunn for lovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Det vil være i utredningsprogrammet at det avklares hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet. Melding med forslag til utredningsprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Programmet bør også så vidt mulig gjøres tilgjengelig via internett. Det bør settes en rimelig frist for kommentarer. Fristen bør ikke settes kortere enn seks uker. Høring av melding med forslag til program skal samordnes med de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder. Forslagsstiller kan stå for det praktiske arbeidet med utsendelse av melding med forslag til program på høring og oppsummering av uttalelsene.

Når melding med forslag til utredningsprogram har vært på høring, fastsettes programmet. Det er som hovedregel vedtaksmyndigheten for det tiltaket eller planen konsekvensutredningen skal ligge til grunn for, som også fastsetter utredningsprogrammet. For noen tiltakstyper, f.eks. vassdragsutbygginger, vil tillatelsesmyndigheten være en annen enn den myndigheten som fastsetter utredningsprogrammet. Dette gjelder også verneplaner etter naturvernloven. Hvem som har myndighet til å fastsette utredningsprogram for ulike tiltakstyper avklares gjennom forskrift.

Ved fastsetting av utredningsprogram kan det gis premisser for det videre arbeidet, herunder stilles krav om vurdering av realistiske alternativer. Videre skal det klargjøres hvilke forhold som det skal redegjøres nærmere for i konsekvensutredningen, herunder hvilke undersøkelser som anses nødvendige for å klargjøre mulige virkninger av forslaget. Det understrekes at konsekvensutredningen så langt mulig skal baseres på foreliggende kunnskap og at det er viktig å begrense innhenting av ny kunnskap til spørsmål som er relevant i forhold til behandlingen av planen eller søknaden. Søknad eller verneplanforslag med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av fastsatt utredningsprogram. Søknad eller verneplanforslag med konsekvensutredning skal normalt utgjøre et samlet dokument. Nærmere krav til innhold og utforming blir gitt gjennom forskrift. Søknad eller verneplanforslag med konsekvensutredning skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Saken bør også gjøres tilgjengelig via internett.

§ 14-3. Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak i saken

Av saksframlegget eller begrunnelsen for vedtak skal det framgå hvordan virkningene av planforslag eller søknad og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativer. Vedtaket av søknad eller plan med begrunnelse skal offentliggjøres.

I forbindelse med vedtaket skal det vurderes og i nødvendig grad stilles vilkår med sikte på å overvåke og avbøte mulige negative virkninger av vesentlig betydning. Vilkårene skal framgå av vedtaket.

Det stilles krav til saksframlegget eller begrunnelsen for vedtaket for hvordan virkningen av søknad eller verneplanforslag samt innkomne uttalelser har vært vurdert og tatt hensyn til. Dette gjelder særlig i forhold til valg av alternativer som er vurdert i arbeidet med konsekvensutredningen. Det kreves også at vedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. Dette innebærer en aktiv kunngjøring og informasjon utover at vedtaket skal være offentlig tilgjengelig. Kravene til kunngjøring fastsettes gjennom forskrift.

Vedtaksmyndigheten skal på bakgrunn av høringen av verneplan eller søknad med konsekvensutredning, vurdere og eventuelt fastsette vilkår for å overvåke og redusere virkninger av vesentlig betydning. Bestemmelsen er en videreføring av tidligere regelverk om konsekvensutredninger. Vilkårene begrenses til å overvåke og redusere virkninger av det aktuelle tiltaket eller planen. Vilkårene nedfelles i vedtaket. I tillegg kan det gis vilkår som det er hjemmel for etter aktuelle sektorlover. Vedtaksmyndigheten kan videre, etter avtale med utbygger, bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram for å sikre at hensynet til miljø ivaretas ved gjennomføring av tiltaket.

§ 14-4. Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger

Dersom tiltak eller planer som behandles etter dette kapitlet kan få vesentlige negative miljøvirkninger i en annen stat, skal ansvarlig myndighet varsle berørte myndigheter i vedkommende stat og gi anledning til å medvirke i plan- eller utredningsprosessen etter disse bestemmelser.

Denne bestemmelsen gjelder for tiltak og verneplaner som kan få vesentlige miljøvirkninger i annet land og gjør det klart at i slike tilfeller skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planleggingsprosessen. Nærmere bestemmelser om behandling saker som berører andre stater gis i forskrift.

§ 14-5. Kostnader

Kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredning bæres av forslagsstilleren.

Av bestemmelsen går det fram at forslagsstiller, som regel den som fremmer søknad eller plan, skal bære kostnadene ved utarbeidelse av melding med forslag til program og søknad

eller verneplanforslag med konsekvensutredning. Forslagsstiller kan være private utbyggere eller offentlige myndigheter/aktører.

§ 14-6. Forskrift

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om hvilke tiltak og planer som omfattes av dette kapitlet samt utfyllende bestemmelser om utredningsprogram og konsekvensutredninger.

Bestemmelsen slår fast at det kan gis bestemmelser i forskrift om tiltak og verneplaner som omfattes av krav til konsekvensutredning og utfyllende bestemmelser om melding med utredningsprogram og konsekvensutredning. Bestemmelsen gir også adgang til å gi overgangsbestemmelser i forskrift. Forskriften fastsettes av Kongen.

Kapittel 15 Innløsning og erstatning

Hovedregel

Et hovedprinsipp i vår samfunnsstruktur innebærer at grunneiere må tåle redusert handlefrihet som følge av offentlige restriksjoner. Med rådighetsinnskrenkning forstås inngrep i eierrådigheten vedtatt direkte i lov eller med hjemmel i lov.

Det er sikker rett at rådighetsinnskrenkninger som hovedregel kan påføres erstatningsfritt. Høyesterett sier i Strandlovdommen Rt.1970 s. 67 at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke pålegger det offentlige erstatningsplikt og at det bare i særskilte unntakstilfelle kan bli tale om erstatning for slike inngrep.

Plan og bygningslovens erstatningsbestemmelser

Arealplaner utarbeidet av kommunen, nærmere bestemt arealdelen av kommuneplan og reguleringsplaner, kan innebære kraftige rådighetsinnskrenkninger for grunneierne. Hovedregelen om erstatning er allikevel den samme: Grunneierne har ikke krav på erstatning.

Alle må i utgangspunktet tåle at kommunen bestemmer om et område skal bygges ut og i tilfelle hvordan og til hvilke formål. Slik vil det være når reguleringsplanen fastslår hvilke områder som skal utbygges, og hvilke områder som generelt skal nyttes til andre formål og dermed bevares ubebygget. Erstatning kan ikke kreves med den begrunnelse at områdene ville hatt større verdi om de kunne utbygges. Høyesterett formulerer dette klart i bla. Rt. 1997 s. 1471: "*Det har i lang tid ikke vært regnet å være i strid med grunnlovens § 105 når det uten erstatning gjennom planvedtak trekkes opp grenser for hvilke områder som tillates bebygget. At man ikke får del i den verdiøkningen som oppstår ved at et område ved reguleringsplan gjøres bebyggelig, er høyst normalt for norske grunneiere. Reguleringsystemet med henvisning til arealanvendelse har som forutsetning at reguleringen normalt kan skje erstatningsfritt i forhold til de grunneiere som berøres.*"

Dersom det ved regulering skjer en endring av byggeformål, tekniske løsninger og utnyttelsesgrad, må grunneier akseptere dette uten økonomisk kompensasjon.

Grunneiere vil på den annen side være på sikret rett til erstatning eller innløsning dersom vilkårene i § 15-1 som gjelder arealdelen i kommuneplanen, og § 15-2 som gjelder reguleringsplaner er til stede. Spørsmålet om erstatning for tap ved reguleringsplan er regulert i § 15-3.

Nærmere om de enkelte bestemmelser:

§ 15–1 Grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel

Blir ubebygget eiendom eller større del av slik eiendom i kommuneplanens arealdel angitt som areal til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder eller til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen fire år ikke blir regulert eller angitt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis

båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningsvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.

Grunneiers rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel

Innholdet i bestemmelsen er en videreføring av bestemmelsen i § 21 i PBL 85 om innløsning på grunnlag av kommuneplanenes arealdel. Det er gjort visse tekniske tilpasninger slik at arealformålene, med bestemmelser, som kan gi grunnlag for innløsning nå er angitt direkte i loven.

Den innebærer at når hele eller deler av ubebygd fast eiendom er lagt ut til de formål som angitt i § 15-1 så kan eieren på de vilkår som er satt i bestemmelsen kreve erstatning eller at det offentlige straks eksproprierer eiendommen. Det første vilkåret er at eiendommen ikke innen fire år blir regulert eller arealdelen endret slik at eiendommen ikke lenger er lagt ut til et formål som gir rett til innløsning/erstatning. Det andre vilkåret er at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningsvarende måte. Er grunnen bebygd kan krav ikke fremmes før bebyggelsen er fjernet. Om begrepet ”nytte på regningsvarende måte” vises til omtale nedenfor.

§ 15–2 Grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan

Medfører en reguleringsplan at kommunen, eller annet rettssubjekt med samtykke av kommunen, etter § 16-2 har rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom i dens helhet, kan grunneieren eller festeren kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt når vedtaket gjelder grunn som i planen er angitt til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder.

Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygd del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan ansees skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningsvarende måte.

Krav etter første ledd må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12–12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12–12 siste ledd. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt fram senest tre år etter dette tidspunkt.

Grunneiers rett til å kreve innløsning av ubebygd eiendom ved reguleringsplan

Innholdet i bestemmelsen er en videreføring bestemmelsen i § 42 i PBL 85 om innløsning på grunnlag av reguleringsplan. Det er gjort visse tekniske tilpasninger slik at arealformålene, med bestemmelser, som kan gi grunnlag for innløsning nå er angitt direkte i lovbestemmelsen.

Innløsningsbestemmelsen er ingen erstatningsbestemmelse, men et unntak fra hovedregelen i § 16-7 om at kommunen bestemmer tidspunktet for ekspropriasjon. Etter bestemmelsen kan grunneier kreve at eiendommen innløses straks dersom vilkårene for ekspropriasjon er tilstede. Bakgrunnen for regelen er at grunneier skal kunne forutberegne sin rettstilling og dermed slippe å vente på kommunens ekspropriasjonsvedtak. Når den ubebygde eiendom legges død for videre utnyttelse på grunneiers hånd, bør han kunne framtvinge ekspropriasjonen.

Forlanger grunneieren innløsning, må det skje innen en 3 årsfrist etter at reguleringsplan eller bebyggelsesplan er kunngjort, og det kan bare skje når hele eller vesentlig del av eiendommen er regulert til formål som forutsetter offentlig tilegnelse. Hvis eiendommen er bebygd er fristen innen 3 år etter at bebyggelsen er fjernet.

Dersom hele eiendommen legges død for utnyttelse for grunneier, er retten til straksinnløsning sikker.

Mer problematisk blir situasjonen når reguleringen omfatter en ubebygd del av en eiendom, jfr. § 15-2, annet ledd.

Etter bestemmelsen er innløsning avhengig av om eiendommen ikke lenger kan brukes på regningssvarende måte. Om begrepet "regningssvarende utnyttelse" er det etter rettspraksis avgjørende: "om eiendommen etter reguleringen - ut fra en vurdering av hele eiendommens forhold - overhodet kan utnyttes på en regningssvarende måte".

Det er med andre ord ikke relevant om det har oppstått et misforhold mellom forventet avkastning før og etter reguleringen. Det er regningssvarende utnyttelse etter nåværende regulering som avgjør om innløsning kan skje.

§ 15-3 Erstatning for tap ved reguleringsplan

Medfører en reguleringsplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 16-9 Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c.

Krav om erstatning må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12-12 siste ledd.

Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt fram senest tre år etter dette tidspunkt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 6-4, skal betales av staten når ikke annet er bestemt.

Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere eller festere ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom. Erstatningsbeløpet kan ikke settes høyere enn den verdiøkning som den bedre utnytting medfører for vedkommende eiendom, etter fradrag for de refusjonsbeløp som eieren eller festeren i tilfelle er blitt tilpliktet å betale i medhold av bestemmelsene i lovens kapittel 18 som følge av eiendommens utnytting.

Krav om erstatning må være satt fram senest tre måneder etter at byggetillatelse er gitt. Eier eller fester av eiendom som gis bedre utnytting, kan kreve forhåndsskjønn til avgjørelse av

erstatningsspørsmålet når endelig reguleringsplan foreligger. Erstatningsbeløpet forfaller til betaling når byggearbeider er satt i gang, men tidligst tre måneder etter at beløpet er endelig fastsatt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan

Bestemmelsen (§15-3) er innholdsmessig en videreføring av bestemmelsen i § 32 i PBL 85 om erstatning for tap ved reguleringsplan.

Når rådighetsinnskrenkningene som følge av reguleringsplan blir så omfattende som § 15-3 angir, skal det ytes erstatning. Bestemmelsen angir ikke hvordan erstatningen utmåles. Det er sikker rett at § 15-3 er en regel om rådighetsinnskrenkning. En erstatning kan derfor aldri gå bli større enn tilfellet ville vært om eiendommen ble ekspropriert.

At erstatning gis etter § 15-3 vi sjelden skje i praksis. Er bestemmelsens vilkår oppfylt, vil utnyttelse av grunnen legges død for grunneieren. Den beste løsning vil da være innløsning etter § 42. Dersom grunneieren prøver å beholde eiendommen og kreve erstatning etter § 32 1 ledd, vil kommunen nesten alltid svare med ekspropriasjon etter § 43 slik at eiendomsretten overføres. I begge tilfeller er man over i en ekspropriasjonssituasjon.

Det første tilfelle som utløser erstatning gjelder tomt i område som blir lagt ut til bebyggelse. Følger det av reguleringsbestemmelse at eiendommen ødelegges som byggetomt og at den ikke kan brukes på annen regningssvarende måte, blir kommunen erstatningsansvarlig.

Ordlyden viser at bestemmelsen bare gjelder ubebygd grunn. Er grunnen bebygd kan ikke erstatning kreves før bebyggelsen er fjernet. Også at eiendommen må være "ødelagt som byggetomt" tolkes strengt. Bestemmelsen forutsetter at eiendommen ville blitt tillatt bebygd.

Og dersom planen kun tillater bygg i en etasje, får man ingen erstatning fra det offentlige.

Skaper dette vesentlig forskjellsbehandling i et utbyggingsområde, har loven i § 15 -3, tredje ledd åpnet for en utjevningsordning der en gunstig stilt grunneier kan bli pålagt å betale erstatning til sine mindre heldige naboer.

Reguleringsplanen må avskjære regningssvarende utnyttelse

Vurderingsobjekt er hele eiendommen slik den var før reguleringen. Deling etter at planen er vedtatt tillegges ikke vekt. I utgangspunktet heller ikke deling gjennomført på den aktuelle eiers hånd før planen er vedtatt.

Dersom eiendommen blir regulert delvis ubebyggelig, skal situasjonen etter forarbeidene bedømmes etter innløsningsregelen i § 15-2. Se omtalen av denne bestemmelsen ovenfor.

Det gis ingen erstatning når eiendommen fortsatt kan nyttes på annen regningssvarende måte. Om dette begrepet vises også til omtale ovenfor.

For landbrukseiendommer er erstatning bare aktuelt når et område blir regulert til et friluftsområde eller naturvernområde, jf. § 12-5 nr. 5, og dette resulterer i innskrenkninger i landbruksdriften. Erstatning er bare aktuelt hvis muligheten for regningssvarende drift er avskåret. Også her må den manglende lønnsomheten gjelde hele eiendommen. Gjelder

rådighetsinnskrenkningen bare et mindre areal slik at eiendommen fortsatt er drivverdig, kommer ikke bestemmelsen til anvendelse.

Regulering til naturvernområder skal erstattes i samsvar med naturvernloven. Om et område skal erstattes etter reglene for naturreservat og naturminne i Naturvernloven § 20, eller etter reglene for landskapsvernområde i Naturvernloven §20 b) beror på en konkret vurdering av hvilken verneform som ville blitt valgt dersom vernet hadde skjedd med hjemmel i naturvernloven. Høyesterett behandlet spørsmålet i Småsetran Rt.1993 s. 1333. Inngrepene i den saken var ikke mer omfattende enn at de kunne vært hjemlet i Naturvernloven § 5 om landskapsvernområder. Erstatningsspørsmålet ble derfor løst etter Naturvernloven § 20 b) som viser til analogien i Grunnloven § 105. Erstatning ble ikke gitt.

Kravet må fremmes innen 3 år etter at endelig reguleringsplan eller bebyggelsesplan er kunngjort. Kravet avgjøres ved skjønn.

Kapittel 19 Dispensasjon

Dispensasjon innebærer at en tiltakshaver etter søknad gis unntak fra planer og bestemmelser.

Bestemmelsene om dispensasjon i kapittel 19 erstatter § 7 i PBL 85. Vilkårene for dispensasjon klargjøres og strammes noe inn.

Det kompliserende og uklare kriteriet «særlige grunner» er sløyfet og bestemmelsen er utformet slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas. Dette gjelder hvilke hensyn som skal tillegges vekt og hvilke krav til interesseovervekt som må være oppfylt når en skal ta stilling til om det er grunnlag for å gi dispensasjon. For eksempel er det bare når de hensynene som ligger bak byggeforbudet i strandsonen eller en plan ikke blir vesentlig tilsidesatt, at det skal kunne gis dispensasjon. Deretter skal det vurderes om fordelene ved å tillate tiltaket blir klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det er gjort en tilføyelse om at nasjonale og regionale rammer og mål skal legges til grunn for interesseavveiningen. Det skal for øvrig være adgang til å stille vilkår for å gi dispensasjon.

Nærmere om de enkelte bestemmelser:

§ 19–1 Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21–3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1–8.

Søknad om dispensasjon

Søknader om dispensasjon må begrunnes. Naboer skal varsles og regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1–8 om forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag. Denne foreleggningen er viktig for å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivarettatt.

Dersom dette ikke gjennomføres i praksis, kan vedtak om dispensasjon bli ugyldig. Kommunen, regionen og berørte statlige fagmyndigheter bør samarbeide for å finne fram til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges.

§ 19–2 Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1–8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker²

Vilkårene for å gi dispensasjon – dispensasjonsvedtaket.

Kommunen har myndighet til etter søknad å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. Vedtak i dispensasjonssak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. § 1-6 i plan- og bygningsloven slår fast at forvaltningsloven gjelder for saker som behandles etter loven. Det innebærer at det foreligger plikt til å begrunne vedtak om å gi eller å avslå søknad om dispensasjon. Begrunnelsen skal som hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. § 24 i forvaltningsloven. Det skjønner kommunene skal utøve når de vurderer om dispensasjon skal gis er underlagt omfattende begrensninger, se omtale nedenfor. Det er derfor viktig at kommune gir en utfyllende begrunnelse for vedtak om dispensasjon.

Dispensasjon kan gis varig eller midlertidig. En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfelle søknaden gjelder.

Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.

Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Dette er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

Kommunen kan sette vilkår for dispensasjon. Vilkårene må ha som formål å ivareta de hensyn som fremgår av § 1-1, Lovens formål og § 3-1 Oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven.

Når kan dispensasjon gis?

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det innebærer at det normalt

² Siste ledd endret ved lov 8 mai 2009 nr. 27.

ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt. Den kommer til anvendelse på samme måte ved behandlingen av klager og domstolskontroll.

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder for både plansaker og byggesaker. Når det gjelder plankrav som følger av § 11-9 nr.1 eller § 12-1 kan det dispenseres fra plankravet under forutsetning av at planen ikke krever konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må selvfølgelig alltid være til stede.

Utdyping

Som angitt i paragrafkommentarene i ny lov vil vurderingen av omsøkte tiltak i forhold til lovens kriterier være rettanvendelse. Det gjelder:

- om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt,
- om fordelene ved å gi dispensasjon vil være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering
- om det legges (tilstrekkelig) vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø sikkerhet og tilgjengelighet
- om det legges forutsatt vekt på foreliggende nasjonale eller regionale rammer og mål
- om negativ uttalelse fra statlig eller regional fagmyndighet tillegges tilstrekkelig vekt.
- om det dispenseres fra saksbehandlingsregler

Hvis vurderingen etter første, andre og siste strekpunkt konkluderer med at lovens vilkår ikke er oppfylt vil dispensasjon ikke kunne gis. Tredje og fjerde strekpunkt vil først og fremst være aktuelle skjønnsmomenter i vurderingene etter første og andre strekpunkt. Det gjelder for så vidt også femte strekpunkt, men dette punktet vil være en ramme og påminnelse overfor kommunene, og et grunnlag for vedkommende myndighet og klageorganet i forbindelse med en ev. klagesituasjon dersom kommunen likevel fatter vedtak i strid med uttalelse fra fagorgan.

Hvis konklusjonen etter vurdering i forhold til foregående kriterier er at det rettslig sett er anledning til å gi dispensasjon – så må i tilfelle kommunen foreta en vurdering om de finner grunn til å gi dispensasjon. Det forutsettes at kommunen må ha en saklig grunn for ikke å dispensere (og som i tilfelle ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at de vil se saken i større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det ev. bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak.

Universell utforming m.v.

Ved dispensasjon fra bestemmelser i lov, vedtekt eller forskrift skal legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette vil særlig gjelde i byggesaker, men når det gjelder Universell utforming – tilgjengelighet for alle er det viktig at planbestemmelser som sikrer dette ikke undergraves gjennom dispensasjoner.

Dispensasjoner må derfor ikke innebære løsninger til nevneverdig skade for slike hensyn.

Bestemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.

Statlige og regionale rammer og mål skal legges til grunn for vurderingen og interesseavveiningen i saker som gjelder dispensasjon fra planer og fra byggeforbudet i § 1–8 (strandsonen). Det er et hovedprinsipp i loven at kommunens myndighetsutøvelse og vedtak må ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål, og det gjelder også dispensasjonssaker. Der det foreligger statlige og regionale rammer og mål for arealpolitikken, skal disse legges til grunn for dispensasjonsvurderingen i den enkelte sak.

Strandsonen

Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100–metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1–8 mot bygging i 100–metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress. Det kan i forbindelse med kommune- eller fylkesplanleggingen være gitt retningslinjer som differensierer hensynene ut fra konkrete vurderinger av strandsonen.

Slike retningslinjer bør legges til grunn for vurderingen av dispensasjonssøknader. Tilsvarende vil gjelde for vassdrag, fjellområder og viktige jordbruksarealer. Ved behov for utbygging i slike områder, vil det likevel gjennomgående være behov for å kreve arealplanbehandling.

Det er adgang til å påklage alle sider ved et dispensasjonsvedtak for å få en ny prøving av vedtaket, både i forhold til de prosessuelle, materielle og kompetansemessige krav som oppstilles. Tilsvarende kan enhver med rettslig interesse få prøvet gyldigheten av et dispensasjonsvedtak ved søksmål og domstolsbehandling. Både klageorganet og domstolene kan prøve om de rettslige kriteriene for å dispensere er oppfylt, og om de skjønnsmessige vurderingene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet mv.

Kommunen bør ikke gi dispensasjon i strid med uttalelse fra statlig eller regional myndighet. Det forutsettes at en «negativ uttalelse» i denne sammenhengen for det første gir klart uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen. Videre bør det henvises til det mandat myndigheten er gitt og de statlige føringene som myndigheten er ansvarlig for å følge opp i forhold til tiltaket eller området, og angis hvilke konkrete forhold i søknaden som strider mot disse. Det vises til omtalen av § 5–4 om grunnlaget for innsigelse ovenfor. Dersom slik dispensasjon likevel gis, kan statlig eller regional myndighet benytte sin rett til å fremme klage dersom det er behov for å endre eller oppheve et dispensasjonsvedtak.

Bestemmelsen har sammenheng med plikten til å forelegge søknader for disse myndighetene før dispensasjon gis, jf. § 19–1. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Selv om fylkesmannen som berørt fagmyndighet har uttalt seg til søknaden, skal klage over

kommunens vedtak avgjøres av fylkesmannen. Det er bare i de tilfellene fylkesmannen klager over kommunens vedtak at saken skal avgjøres av settefylkesmann.

Særregler for konsesjonbehandlede energitilak

Når det gjelder tiltak som konsesjonsbehandles etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven legges det til grunn at sektormyndighetens syn avklares og tas stilling til gjennom konsesjonsbehandlingen, jf. endringene i energilovgivningen som innfører innsigelsesadgang i slike saker for de samme organer som har innsigelsesrett til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Vilkårene for å gi dispensasjon vil alltid være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter disse lovene.

Reindrift

Dersom reindriftens forvaltnings- og styringsorganer går imot at det skal gis dispensasjon, bør kommunen normalt ikke gi dispensasjon. Dette har sammenheng med at reindriften er en arealkrevende næring, både på grunn av marginale beiteområder og på grunn av reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttveier mellom dem. Summen av mange små dispensasjoner kan få utilsiktede følger for reindriften ved at mange små inngrep og forstyrrelser vanskelig lar seg forene med reinens behov for sammenhengende frie områder og flytt- og trekkveier.

Tidsfrister

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.

§ 19–3 Midlertidig dispensasjon

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid. Ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg må søkeren uten utgift for kommunen fjerne eller endre det utførte, eller opphøre med midlertidig tillatt bruk, eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand.

Dispensasjon kan gjøres betinget av erklæring der også eier eller fester for sin del aksepterer disse forpliktelser. Erklæringen kan kreves tinglyst. Den er bindende for panthavere og andre rettighetshavere i eiendommen uten hensyn til når retten er stiftet og uten hensyn til om erklæringen er tinglyst.

Midlertidig dispensasjon

Kommunen kan gi midlertidige dispensasjoner. De kan være tidsbestemte eller tidsubestemte, Kommunen kan bringe midlertidige dispensasjonen til opphør gjennom pålegg hvis hensyn tilsier det. Dette innebærer at rettstilstanden etter § 7 i PBL videreføres.

§ 19–4 Dispensasjonsmyndigheten

Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.

Dispensasjonsmyndigheten – mulighet for overføring av myndighet til annet organ

Det er kommunen som kan gi dispensasjon på det grunnlaget som er angitt ovenfor jf. § 19–2.

Kongen kan gjennom forskrift fastsette at myndigheten til å dispensere skal legges til statlig eller regionalt organ. Overføring av myndighet kan ikke gjøres generelt, men bare for nærmere angitte deler av strandsonen og fjellområder. Det kan også avgrenses til bestemte planer eller bestemte typer tiltak. Bestemmelsen kan bare brukes der dette er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser. Med nærmere angitte deler av strandsonen menes det områder med utbyggingspress i strandsonen i Oslofjordområdet, langs Sørlandskysten og sentrale deler av kystsonen i Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden. Med nærmere angitte fjellområder menes det arealer med villreininteresser. Det kan også gjelde for nærmere angitte soner etter statlig planretningslinje.

Bestemmelsen forutsettes brukt der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. Bestemmelsen kan være aktuell å benytte blant annet for å sikre at byggeforbudet i 100–metersbeltet langs sjøen etter § 1–8 ikke uthules. Her er det viktig å unngå nedbygging av den nære strandsonen, og særlig viktig er dette i sentrale strøk som er utsatt for et sterkt byggepress. Dersom det viser seg at praksis ikke blir bedre etter at forbudsbestemmelsen i § 1–8 nå strammes inn, vil det bli vurdert om det enkelte steder kan være nødvendig å legge dispensasjonsmyndigheten i disse sakene til fylkesmannen eller regional myndighet.

Det er en nasjonal interesse å sikre villreinens leveområder. De største utfordringene i forhold til å oppnå dette er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonen til flere av områdene. Gjennom utarbeiding av regionale og kommunale planer kan villreinens leveområder ivaretas. Bestemmelsen kan være aktuell å bruke for å unngå uheldige dispensasjoner i områder som skal sikre villreinens leveområder.

En flytting av dispensasjonsmyndigheten skal være midlertidig. For hvor lang periode vil framgå av forskriften, som skal fastsettes av Kongen og fremmes som egen sak for regjeringen i det enkelte tilfelle. Utkast til forskrift må sendes på høring i samsvar med forvaltningslovens regler.

Kapittel 34 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

§ 34-1 Ikrafttreden - plandelen

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tidspunkt oppheves plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kapittel I til VII-a.

Plandelen av loven har virkning fra 1- juli 2009, med de unntak som framkommer av overgangsbestemmelsene. Samtidig oppheves kapitlene om planlegging loven fra 1985.

§ 34-2 Overgangsbestemmelser til plandelen

Kongen skal snarest mulig og innen to år etter lovens ikrafttreden presentere et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. § 6-1.

Dette innebærer at det snarest etter at loven trer i kraft, og senest innen to år skal utarbeides og presenteres et dokument med nasjonale forventninger til den regionale og kommunale planleggingen.

Innen utgangen av første år etter valg av nytt kommunestyre og fylkesting skal kommunen utarbeide og vedta kommunal planstrategi etter § 10-1 og fylkeskommunen/regional planmyndighet utarbeide og vedta regional planstrategi etter § 7-1.

Bestemmelsen gir pålegg om at kommunestyrer og fylkesting skal ha vedtatt en planstrategi etter de nye bestemmelsene senest innen utgangen av første år etter valg på nytt kommunestyre og fylkesting etter at loven har trådt i kraft.

Gjeldende rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter plan- og bygningsloven av 1985 § 17-1 fortsetter å gjelde. Endringer av slike retningslinjer og bestemmelser skal skje etter reglene i denne lov kapittel 6.

Rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter gjeldende lov skal fortsette å gjelde inntil de blir erstattet med tilsvarende retningslinjer og bestemmelser etter ny lov.

Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov.

Gjeldende planer med hjemmel i gjeldende lov fortsetter å gjelde inntil de blir erstattet med plan etter ny lov. Tidsfristen på fem år for gjennomføring av detaljregulering gjelder slike planer utarbeidet etter ny lov. Der det i arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om bebyggelsesplan, skal det etter at denne lov er trådt i kraft utarbeides detaljregulering.

Begrensning i klageadgangen i § 1-9 andre ledd første³ punktum, og i adgangen til å fremme innsigelse etter § 5-5 siste ledd, gjelder bare i forhold til planvedtak truffet i medhold av denne lov.

Begrensningen i klageadgangen når et forhold allerede er avgjort gjennom vedtak av plan som kan påklages, gjelder bare for planer som er utarbeidet etter ny lov. Det samme gjelder for fristen for å fremme innsigelse under høring og offentlig ettersyn.

Bestemmelser i og i medhold av plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 kapittel VIII til kapittel XXI gjelder fortsatt for ekspropriasjon, opparbeidelse, refusjon, behandling av søknader, sanksjoner, mv. for planer utarbeidet før denne lovs ikrafttreden.

Gjeldende bygningsdel av plan- og bygningsloven, herunder med bestemmelsene om ekspropriasjon, refusjon mv., fortsetter å gjelde sammen med ny plandel av plan- og bygningsloven.

Eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan er fortsatt grunnlag for ekspropriasjon innenfor ti-årsfristen for ekspropriasjon.

Eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan fortsatt er grunnlag for ekspropriasjon innenfor 10-årsfristen for ekspropriasjon,

Unntaket i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 tredje ledd nr. 1 for bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig i landbruket fortsetter å gjelde inntil det er vedtatt bestemmelser etter § 11-11 nr. 4, men faller uansett bort etter fire år fra lovens ikrafttreden.

Bestemmelsen gir unntak i forhold til forbudsbestemmelsen § 1–8 andre ledd. Unntaket gjelder for bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig i landbruket, jf. gjeldende lov § 17–2 tredje ledd nr. 1. Bakgrunnen for dette unntaket er at kommunene skal få tid til å fastsette bestemmelser etter § 11–11 nr. 4, som åpner for å tillate nødvendige bygninger og mindre anlegg for blant annet landbruksdrift. Dette unntaket er begrenset til det er fastsatt slike bestemmelser, og ikke lenger enn fire år etter at loven har trådt i kraft.

Kommunale forskrifter og vedtekter gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, forskrifter eller vedtekter. Kommunale vedtekter gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 3, § 67 nr. 3, § 69 nr. 4, § 78 tredje ledd, § 85 tredje ledd og § 91a første ledd faller bort senest åtte år etter ikrafttreden av denne lov. Kommunen kan gi dispensasjon fra vedtekter etter reglene i kapittel 19.

Gjeldende kommunale forskrifter og vedtekter etter tidligere plan- og bygningslov fortsetter å gjelde inntil de blir erstatter av forskrifter, eller planbestemmelser der det er alternativet, etter ny lov. Det er gitt en ytre frist på åtte år for å fastsette slike nye bestemmelser. Deretter faller dagens kommunale forskrifter og vedtekter bort.

³ Endret ved lov 8 mai 2009 nr. 27

Forslag til arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan som var lagt ut til offentlig ettersyn ved lovens ikrafttreden, kan ferdigbehandles etter de reglene som gjaldt da de ble lagt ut. For andre planer gjelder reglene i denne lov.

Bestemmelsen skal forstås slik at det er en adgang for kommunene til å fullføre planbehandlingen etter tidligere regler. Det er imidlertid adgang for kommunene til å forkaste et planforslag samtidig som de ber om at et nytt forslag fremmes etter de nye reglene. Tilsvarende kan forslagsstilleren trekke forslaget og fremme ny plan etter de nye reglene hvis dette anses for ønskelig.

For tiltak som krever konsekvensutredning etter reglene i kapittel VII-a i gjeldende lov, og hvor planprogram er godkjent, kan konsekvensutredningen fullføres etter disse reglene.

Konsekvensutredning som er påbegynt etter gjeldende lov kan fullføres etter disse bestemmelsene etter at planprogram er godkjent.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvordan reglene i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 skal virke sammen med bestemmelser i loven her.

Departementet kan fastsette forskrift om hvordan bestemmelsene i bygningsdelen av gjeldende plan- og bygningslov skal gjelde sammen med ny plandel av plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er ment som en hjemmel for lovteknisk sammenføring av de to lovene i en overgangsfase dersom det skulle bli behov for det.