
NOUNorges offentlige utredninger **2003: 14**

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og byggningsloven II

Planlovutvalgets utredning med lovforslag

Utredning fra planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998.
Avgitt til Miljøverndepartementet 13. mai 2003.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0708-8

Sats/trykk: GCS allkopi, Oslo

Til Miljøverndepartementet

Planlovutvalget legger med dette fram sin andre delutredning, med forslag til planbestemmelser i det vi mener bør bli en helt ny plan- og bygningslov.

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998. Vi la i januar 2001 fram vår første delutredning, NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, hvor vi drøftet mange sider ved planleggingen og skisserte løsninger. Utredningen ble sendt på en bred høring. Med over 300 høringsuttalelser og drøftinger i en rekke møter med berørte parter, har utvalget hatt et omfattende materiale som grunnlag for å utforme endelig lovforslag med motiver og merknader.

Oslo, 13. mai 2003

Hans Chr. Bugge
Leder

Eirik Akerlie

Lise Christoffersen

John Henrik Eira

Torfinn Evensen

Gunn Karin Karlsen

Hadle Nevøy

Arne Slettebøe

Marianne Svensli

Margrethe Toven

Audun Østerås

Karl Inge Rommen
sekretariatsleder

Bjørn Casper Horgen
Margaret Andrea Mortensen
Asle Moltumyr
Anita Johansen Klem

Innhold

	Utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen)	11		2.2.5 Utvikling av planverktøyet for å oppnå større grad av samordning. Nærmere om hvordan sektorhensyn kan varetas i planene	67
1	Innledning og sammendrag	35			
1.1	Utfordringer og hovedlinjer i forslaget	35		2.2.6 Nærmere om virkningene av en plan, og kopling mellom plan og sektorvedtak	69
1.2	Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget	38		2.3 Relevant og fleksibel planlegging	71
1.3	Utvalgets mandat i hovedtrekk ...	38		2.3.1 Hovedpunkter i første delutredning	71
1.4	Utvalget	39		2.3.2 Høringen	72
1.5	Utvalgets første delutredning	40		2.3.3 Utvalgets vurdering og forslag ...	72
1.6	Hovedlinjer i tilbakemeldingene i høringen	42		2.4 Bedre gjennomføring	73
1.7	Arbeidet med utvalgets andre delutredning	44		2.4.1 Hovedpunkter i første delutredning	73
1.8	Nye stortingsmeldinger med videre av betydning for utvalget .	44		2.4.2 Høringen	74
1.9	Internasjonale rammer	45		2.4.3 Utvalgets vurdering og forslag ...	75
1.10	Sammendrag	46		2.4.4 Særlig om avtaler	76
1.10.1	Utfordringer og hovedlinjer i forslaget	46		2.4.5 Virkemidler for gjennomføring av omforming og fornyelse	77
1.10.2	Nærmere om de enkelte plantypene	48		2.5 Gode planprosesser	80
1.10.3	Sektorer og interesser – spørsmål om samordning	52		2.5.1 Hovedpunkter fra første delutredning	80
1.10.4	Oversikt over forslagene	53		2.5.2 Høringen	81
1.10.5	Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslagene	56		2.5.3 Utvalgets vurdering og forslag ...	81
2	Hovedspørsmål	58		2.6 Kvalitet og kompetanse	84
2.1	Lovens formål	58		2.6.1 Hovedpunkter i første delutredning	84
2.1.1	Hovedpunkter i første delutredning	58		2.6.2 Høringen	84
2.1.2	Utvalgets syn på lovens formål og hovedtrekk	59		2.6.3 Utvalgets vurdering og forslag ...	85
2.1.3	Lovstruktur	62		2.6.4 Digitale verktøy i planlegging – grunnlag for tekniske krav til planen – behovet for planinformasjon	87
2.2	Bedre samordning	63	3	Kommunal planlegging (del IV i lovutkastet)	91
2.2.1	Innledning	63	3.1	Hovedtrekk i forslaget til kommunalt plansystem	91
2.2.2	Hva vil det si å samordne? Utvalgets hovedsyn	64	3.2	Kommunal planlegging – oversikt over første delutredning og høringen	92
2.2.3	Samordning gjennom planprosessen	65	3.3	Hovedmål i planleggingen	93
2.2.4	Samordning av statlig politikk. En tydeligere stat	66	3.3.1	Bruk- og vernperspektivet	93

3.3.2	Verdier og retningslinjer	94	3.8.1.6	LRNF a) Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelser i planen.	103
3.3.3	Planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning	94	3.8.1.7	b) Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan	104
3.4	Utvalgets forslag om kommunal planstrategi – kapittel 8 i lovutkastet	94	3.9	Områdeplan og detaljplan – lovens kapittel 11 og 12	105
3.4.1	Vedtak av kommunal planstrategi – en selvstendig prosess	95	3.9.1	Områdeplanen - fleksibel og mangesidig planform	106
3.4.2	Samordning med nasjonal politikk og regional planstrategi .	95	3.9.2	Utarbeiding av områdeplan	106
3.4.3	Sektorene viktig i kommunal planstrategi	95	3.9.3	Kommunalt hovedansvar å utarbeide områdeplaner	107
3.5	Kommuneplan, kapittel 9 og 10 i lovutkastet	95	3.9.4	Detaljplanen – rask, effektiv og målrettet	107
3.5.1	Fleksibelt styringsverktøy for kommunene	95	3.9.5	Planprosessen for områdeplan ...	108
3.5.2	Hovedmål for utviklingen av kommuneplansystemet	96	3.9.6	Planprosessen for detaljplan - § 12-4	108
3.5.3	Planprogram	96	3.9.7	Nærmere om planinnspill fra andre enn planmyndigheten («private planer»)	108
3.5.4	Behandling av kommuneplan	96	4	Regional planlegging	110
3.5.5	Videreføring av eksisterende kommuneplan	97	4.1	Oversikt	110
3.6	Nærmere om kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel	97	4.1.1	Hovedpunkter fra utvalgets første delutredning og høringen	110
3.6.1	Kommuneplanens samfunnsdel ..	97	4.1.2	Oppgavefordelingen	110
3.6.2	Kommuneplanens handlingsdel .	98	4.1.3	Utvalgets syn på behovet for regional planlegging	111
3.7	Nærmere om kommuneplanens arealdel	98	4.1.4	Utvalgets forslag om regional planstrategi	112
3.7.1	Langsiktig og grovmasket planverktøy	98	4.1.5	Forholdet mellom fylkesplanlegging og interkommunalt plansamarbeid ..	114
3.7.2	Arealkategorier i kommuneplanens arealdel – arealformål og hensynssoner	99	4.2	Fylkesplanlegging	114
3.7.3	Nærmere om arealformål i arealdelen, jf. § 9-7	101	4.2.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	114
3.7.4	Hensynssoner – § 9-8	101	4.2.2	Utvalgets forslag til endring av bestemmelsene om fylkesplanlegging	115
3.7.5	Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel	101	4.2.2.1	Utfordringene for fylkesplanleggingen	115
3.8	Kommentarer til enkelte av arealformålene	101	4.2.2.2	Fylkesplan	115
3.8.1	Spesielt om areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål (LRNF-arealer)	101	4.2.2.3	Fylkesdelplan	116
3.8.1.1	Innledning	101	4.2.2.4	Fylkesdelplan for arealbruk	116
3.8.1.2	Dagens LNF-kategori	102	4.2.2.5	Handlingsprogram og partnerskapsavtaler	117
3.8.1.3	NOU 2001:7	102	4.2.2.6	Planprosessen	118
3.8.1.4	Høringen	103			
3.8.1.5	Forslag til virkemidler knyttet til LRNF-områdene	103			

4.2.2.7	Godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner	119	6.4.2	Planforslag med konsekvensutredning	135
4.2.2.8	Læringsmekanismer/ egenevaluering	121	6.4.3	Vedtak og kunngjøring av plan ...	136
4.3	Interkommunalt plansamarbeid ..	121	6.4.4	Krav om vilkår og oppfølgende undersøkelser	136
4.3.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	121	6.4.5	KU for de forskjellige plantyper .	136
4.3.2	Utvalgets vurderinger av interkommunalt plansamarbeid ..	121	6.4.6	Kostnader ved konsekvensutredning	137
4.3.3	Plansamarbeid mellom fylkeskommuner	122	6.5	Konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover (kapittel 17)	137
5	Statlige virkemidler	123	7	De enkelte temaer og sektorer med sine lover og virkemidler	139
5.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	123	7.1	Næringsutvikling og sysselsetting	139
5.2	Utvalgets hovedsyn	124	7.1.1	Utfordringer	139
5.3	Formidling av statlig politikk, og statlige bestemmelser	124	7.1.2	Hovedpunkter i første delutredning	139
5.3.1	Formidling av samordnet nasjonal politikk	124	7.1.3	Høringsuttalelser	140
5.3.2	Statlige planretningslinjer	124	7.1.4	Utvalgets vurderinger og konklusjoner	140
5.3.3	Statlige planbestemmelser	125	7.2	Landbruk	142
5.3.4	Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak	126	7.2.1	Utfordringer	142
5.4	Innsigelse som statlig virkemiddel	126	7.2.2	Hovedspørsmål i første delutredning og høringen	142
5.5	Utbygging i offentlig regi og statlig plan	129	7.2.3	Lovgrunnlag og plantyper innenfor landbrukssektoren	143
5.5.1	Utbygging i offentlig regi – § 9-4, § 29 og § 30	129	7.2.4	Utvalgets vurdering og konklusjoner	143
5.5.2	Statlig plan	130	7.3	Reindrift	145
5.6	Byggeforbudet i strandsonen	130	7.3.1	Hovedpunkter i utvalgets første delutredning og høringen	145
6	Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger	132	7.3.2	Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper innen reindriften	146
6.1	Sammendrag	132	7.3.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	147
6.2	Utvalgets forslag og drøftinger i første delutredning og tilbakemelding i høring	132	7.4	Mineralske råstoffer	148
6.3	Relevante krav i EØS-direktiver om konsekvensutredninger	133	7.4.1	Hovedpunkter i første delutredning og høringen	148
6.3.1	Innhold	133	7.4.2	Lovgrunnlaget	149
6.3.2	Offentliggjøring av vedtak og krav til oppfølging	133	7.4.3	Utvalgets vurdering og konklusjon	149
6.3.3	Tiltak og planer som omfattes	134	7.5	Samferdsel – transport – ATP	150
6.3.3.1	Tiltak	134	7.5.1	Hovedmomenter i utvalgets første delutredning	150
6.3.3.2	Planer	134	7.5.2	Høringen	151
6.4	Utvalgets forslag til bestemmelser om planprogram og konsekvensutredning (§ 1-8, § 1-9)	134	7.5.3	Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper innenfor samferdselssektoren	151
6.4.1	Planprogram (§ 1-8) og krav om konsekvensutredning (§ 1-9)	134	7.5.4	Utvalgets vurdering og konklusjoner	151
			7.6	Energi	154
			7.6.1	Utfordringer	154

7.6.2	Hovedspørsmål i første delutredning og høringen	155	7.12.2	Høringen	177
7.6.3	Dagens lovgrunnlag og plantyper innenfor energisektoren	155	7.12.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	177
7.6.4	Utvalgets vurderinger og konklusjoner	156	7.12.4	Oppsummering – viktige forslag til bestemmelser for bedre planlegging av fritidsboliger	179
7.6.4.1	Energiplanlegging/krav om optimale energiløsninger	156	7.13	Helse- og sosialsektoren	180
7.6.4.2	Utbygging av større energianlegg – kopling til planer etter plan- og bygningsloven	157	7.13.1	Hovedpunkter fra første delutredning og utfordringer	180
7.7	Boliger og byggenæring	162	7.13.2	Høringsuttalelser	180
7.7.1	Hovedpunkter i første delutredning	162	7.13.3	Utvalgets vurderinger og konklusjoner	181
7.7.2	Høringen og videre arbeid med boligspørsmål	163	7.14	Samfunnssikkerhet	183
7.7.3	Lovgrunnlaget for boligpolitikken	164	7.14.1	Planlovutvalgets innledende vurderinger	183
7.7.4	Utvalgets vurdering og konklusjoner	164	7.14.2	Hovedpunkter fra første delutredning – sivilt beredskap ..	183
7.8	Fortetting – bedre og mer effektiv arealutnytting	166	7.14.3	Høringsuttalelser – sivilt beredskap	183
7.8.1	Hovedspørsmål i første delutredning og høringen	166	7.14.4	Planlovutvalgets vurderinger og konklusjoner	184
7.8.2	Stortingsmeldingen om bedre miljø i byer og tettsteder	167	7.15	Forsvaret	187
7.8.3	Arbeidet med urbant jordskifte ..	167	7.15.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	187
7.8.4	Utvalgets vurdering og konklusjoner	167	7.15.2	Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper for Forsvaret	188
7.9	Barn og unge	168	7.15.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	188
7.9.1	Hovedpunkter fra første delutredning	168	7.16	Kystsonen	189
7.9.2	Høringsuttalelser	169	7.16.1	Hovedspørsmål i første delutredning	189
7.9.3	Planlovutvalgets vurderinger og konklusjoner	169	7.16.2	Høringen	190
7.10	Funksjonshemming og tilgjengelighet	171	7.16.3	Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper i sjøen og kystsonen utenom plan- og bygningsloven.	190
7.10.1	Hovedpunkter i første delutredning, og utfordringer	171	7.16.4	Utvalgets videre vurdering: Prinsipper for planlegging i kystsonen.	191
7.10.2	Høringsuttalelser	171	7.16.5	Forholdet til fiskerilovgivningen	191
7.10.3	Nyere dokumenter og arbeid som er i gang	172	7.16.7	Havner og farleder	193
7.10.4	Planlovutvalgets vurderinger og konklusjoner	172	7.16.8	Forslag om et eget kapittel om kystsoneplanlegging i loven	193
7.11	Friluftsliv	173	7.17	Vassdrag	194
7.11.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	173	7.17.1	Utfordringer	194
7.11.2	Dagens lovgrunnlag og plantyper for friluftsliv	174	7.17.2	Utvalgets første delutredning og høringen	194
7.11.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	174	7.17.3	Lovgrunnlag og vedtakstyper innenfor sektoren	194
7.12	Fritidsbebyggelse	177	7.17.4	EUs rammedirektiv for vannforvaltning	197
7.12.1	Hovedspørsmål i første delutredning	177	7.17.5	Utvalgets vurderinger og konklusjoner	197
			7.17.5.1	Behov for samordning	197

7.17.5.2	Samordnet vannplanlegging – EUs rammedirektiv	197	7.21.3	Kulturminneutvalgets utredning med videre	215
7.17.5.3	Nærmere om vassdrag i arealplaner etter plan- og bygningsloven og forholdet til vassdragslovgivningen	198	7.21.4	Utvalgets vurdering og konklusjoner	216
7.17.5.4	Samordning av saksbehandling ..	199	7.22	Estetikk og byggeskikk	218
7.17.5.5	Regulering av vannføring i vassdrag	199	7.22.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	218
7.17.5.6	Sikring av drikkevannskilder	200	7.22.2	Dagens lovgrunnlag og vedtakstyper	218
7.18	Forurensing og avfall	204	7.22.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	219
7.18.1	Hovedspørsmål i første delutredning og høringen	204	7.23	Kultur og idrett	220
7.18.2	Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper på forurensingsfeltet	205	7.23.1	Spørsmål i første delutredning ...	220
7.18.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	205	7.23.2	Planer og lovgrunnlag innenfor sektoren	220
7.18.3.1	Hovedtrekk	205	7.23.3	Høringen og innspill fra Kulturdepartementet	220
7.18.3.2	Miljømål/miljøkvalitetskrav	205	7.23.4	Utvalgets vurdering og konklusjoner	221
7.18.3.3	Forurensingsmessige krav til ny virksomhet	206	7.24	Samiske interesser	222
7.18.3.4	Endrede forhold	206	7.24.1	Hovedpunkter i første delutredning og høringen	222
7.18.3.5	Klage over unnlatelse av å bruke myndighet etter forurensingsloven	207	7.24.2	Utvalgets vurderinger og konklusjoner	222
7.18.3.6	Forurensing fra midlertidig virksomhet	207	8	Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser	224
7.18.3.7	Avfall	207	8.1	Hovedspørsmål og utvalgets arbeid med konsekvenser	224
7.18.4	Oppsummering med forslag til lovtekster	208	8.1.1	Hovedspørsmål	224
7.19	Naturvern og biologisk mangfold	209	8.1.2	Utvalgets arbeid med økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser.	225
7.19.1	Hovedspørsmål i første delutredning	209	8.2	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	226
7.19.2	Høringen	209	8.3	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	227
7.19.3	Dagens lovgrunnlag	210	8.3.1	Innledning	227
7.19.4	Stortingsmelding om biologisk mangfold og lovutredning om vern av biologisk mangfold.	210	8.4	Miljømessige konsekvenser	228
7.19.5	Utvalgets vurdering og konklusjoner	210	8.5	Nærmere om de administrative og økonomiske konsekvensene av de enkelte forslag	229
7.20	Vilt og ferskvannsfisk	213	8.5.1	Generelt om samordning	229
7.20.1	Hovedpunkter i første delutredning og høringen	213	8.5.2	Forslagene til statlig planlegging og statlige virkemidler	229
7.20.2	Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper for vilt og laks og innlandsfisk	213	8.5.3	Forslagene til regional planlegging	230
7.20.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	213	8.5.4	Forslagene til kommunal planlegging	231
7.21	Kulturmiljø og kulturminner	214	8.5.5	Endrede regler for klagebehandling	234
7.21.1	Hovedpunkter fra første delutredning og høringen	214	8.5.6	Integrering av konsekvensutredning i planene. .	234
7.21.2	Dagens lovgrunnlag og vedtakstyper	215	8.6	Elektroniske planverktøy	234
			8.7	Oppsummering	236

9	Lovforslag med motiver og merknader til de enkelte bestemmelsene	239			
9.1	Del I Innledende bestemmelser .	239			
9.1.1	Til Kapittel 1 Virkeområde, formål og hovedtrekk	239	9.5.4	Til Kapittel 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)	333
9.1.2	Til Kapittel 2 Plan- og bygningsmyndighetene	266	9.6	Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover	335
9.1.3	Til Kapittel 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.	268	9.6.1	Til Kapittel 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover	335
9.2	Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen	270	9.7	Del VII Avtaler om gjennomføring med videre	337
9.2.1	Til Kapittel 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak	270	9.7.1	Kapittel 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale	337
9.3	Del III Regional planlegging	274	9.8	Del VIII Diverse bestemmelser ..	341
9.3.1	Til Kapittel 5 Hovedtrekk og regional planstrategi	274	9.8.1	Til Kapittel 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud	341
9.3.2	Til Kapittel 6 Planlegging på fylkesnivå	276	9.8.2	Til Kapittel 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover	343
9.3.3	Til Kapittel 7 Interkommunalt plansamarbeid	285			
9.4	Del IV Kommunal planlegging ...	289	Vedlegg		
9.4.1	Til Kapittel 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi	289	1	Utvalgets mandat	356
9.4.2	Til Kapittel 9 Kommuneplan	293	2	Oversikt over møter, deltakelse og reiser	361
9.4.3	Til kapittel 10 Behandling av kommuneplan	313	3	Utdrag av Ot. prp. nr. 113 (2001-2002) – Lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)	364
9.4.4	Til Kapittel 11 Områdeplan	315	4	Nordisk planlovutvikling	368
9.4.5	Til kapittel 12 Detaljplan	325	5	Internasjonale rammer	372
9.5	Del V Særlige planleggingsoppgaver	328			
9.5.1	Til kapittel 13 Samordnet areal og transportplanlegging	328			
9.5.2	Til Kapittel 14 Kystsoneplanlegging	330			
9.5.3	Til Kapittel 15 Samordnet vannplanlegging	331			

Utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen)

Oversikt

Del I Innledende bestemmelser

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk
Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene
Kap. 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Del III Regional planlegging

Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi
Kap. 6 Fylkesplanlegging
Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid

Del IV Kommunal planlegging

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi
Kap. 9 Kommuneplan
Kap. 10 Behandling av kommuneplan
Kap. 11 Områdeplan
Kap. 12 Detaljplan

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging
Kap. 14 Kystsoneplanlegging
Kap. 15 Samordnet vannplanlegging
Kap. 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)

Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kap. 18 Betingelse om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale.

Del VIII Diverse bestemmelser

Kap. 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud
Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Del I Innledende bestemmelser

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk

§ 1-1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnsikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.

§ 1-2 Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder samfunnsplanlegging, planlegging for forvaltning av arealer og andre fysiske ressurser, og offentlig og privat planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak.

§ 1-3 Lovens geografiske virkeområde

Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag.

I sjøområder gjelder loven ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Kongen kan for enkelte sjøområder og formål og virksomheter i sjø fastsette et annet virkeområde.

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

Et mindretall (Slettebøe, Svensli og Toven) foreslår følgende tilføyelse til andre ledd: Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven.

§ 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

Planlegging og planer etter loven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses. Planene skal bygge på de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Bærekraftig utvikling er et mål for både lokal, regional og nasjonal planlegging. Planleggingen skal fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier, og skal vareta framtidige generasjoners behov og valgmuligheter.

Planleggingen skal være demokratisk. Planleggingen styres av folkevalgte organer. Alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten, skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse. Planbehandlingen skal vareta den enkeltes rettsikkerhet, og skje innenfor frister som loven og planmyndighetene setter. Planene vedtas av politiske myndigheter.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i eller på et område sees i sammenheng. Den skal sikre samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal være målrettet. Den skal gi rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Som hovedregel velger den enkelte fylkeskommune og kommune selv planleggingsoppgaver.

Planleggingen skal vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser. Gjennom planleggingen skal

nasjonale og internasjonale hensyn og interesser tilpasses lokale og regionale forhold.

Planleggingen skal bygge på prinsippene om at oppgaver skal søkes løst på det laveste hensiktsmessige nivå, og om gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene som grunnlag for planlegging og vedtak.

Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar. Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Et mindretall (Toven) foreslår at § 1-4 utgår.

§ 1-5 Retningslinjer for byggesaksbehandlingen

(Forslag forutsettes fremmet av Bygningslovutvalget)

§ 1-6 Ansvar for planlegging

Kommunen har ansvar for kommunal planlegging og for å vedta kommunale planer etter reglene i denne lovs Del IV og kap. 7. Planer som vedtas av kommunen er kommuneplan, områdeplan og detaljplan.

Fylkeskommunen har ansvar for regional planlegging etter reglene i denne lovs Del III. Planer som vedtas av fylkeskommunen er fylkesplan og fylkesdelplan. Slikt ansvar tilligger også kommuner i fellesskap ved interkommunalt plansamarbeid. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven.

Kongen skal trekke opp retningslinjer for planleggingen etter denne lov og føre tilsyn med at fylkeskommunene og kommunene oppfyller plikten til planlegging. Kongen kan utføre planlegging og vedta planer etter reglene i Del II.

Offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag etter reglene i denne lov.

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen etter denne lov når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak.

§ 1-7 Medvirkning og høring

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 i planprosessene. Som hovedregel skal opplegg for medvirkning fastlegges i planprogrammet, jf. § 1-8.

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. Kommunestyret skal også oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barns og unges medvirkning og på annen måte varetta deres interesser i planleggingen

Når det i denne lov heter at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. Når det heter at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, betyr det at minst ett eksemplar av forslaget skal være lett tilgjengelig for alle, slik at hvem som helst kan sette seg inn i forslaget.

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

§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Alle forslag til planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger, samt forhold til andre planer som gjelder for området.

For fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

For fylkesdelplan for arealbruk og kommuneplanens arealdel, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser (konsekvensutredning), herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet og følge planforslaget når dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av planen.

Dersom planen kan få vesentlige virkninger i annen stat, skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planprosessen.

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning og om planer som omfattes av denne bestemmelsen.

§ 1-10 Samfunnsikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Planleggingen etter loven skal fremme samfunnsikkerhet ved å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.v.

Ved utarbeidelse av arealplan 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. § 9-8. Planmyndigheten skal vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser som omfattes av denne bestemmelsen.

§ 1-11 Rettsvirkninger av planer

En vedtatt plan etter denne lov skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet, og for vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Vedtatt arealplan bestemmer framtidig arealbruk i planområdet. De nærmere rettsvirkningene av arealplaner framgår av reglene for de enkelte plantypene.

Planen skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av planen, på den måten som framgår av vedkommende plan og planbestemmelser, og av bestemmelser i slike andre lover.

Et mindretall (Karlsen, Slettebøe, Svensli og

Toven) foreslår at følgende nytt tredje ledd tilføyes:

Planmyndigheten kan i det enkelte tilfelle bestemme at det ikke trengs planbehandling etter plan- og bygningsloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter energiloven.

§ 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak

Bygge- og anleggstiltak og annen endring av arealbruk som omfattes av denne lov kan ikke foretas uten at det på forhånd er gitt tillatelse etter reglene i kap. XVI, eller tiltakshaveren har gitt melding og vilkårene for å kunne sette tiltaket i verk er oppfylt. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke tiltak som krever tillatelse eller melding, og kan i forskrift også bestemme at visse tiltak skal være fritatt for krav om tillatelse eller melding.

For å få byggetillatelse etter reglene i kap. XVI eller melding må et byggetiltak og annen endring av arealbruk ikke være i strid med bestemmelser i loven, forskrifter og vedtekter gitt med hjemmel i loven, eller med vedtatte arealplaner med planbestemmelser. Dette gjelder også tiltak som er fritatt for byggetillatelse eller melding.

Bestemmelser og planer kan fravikes ved at rette myndighet gir dispensasjon i hver enkelt sak på grunnlag av søknad og behandling etter § 19-1. Kommunen kan nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter reglene i § 19-2 når den finner at et område bør reguleres eller omreguleres før nye tiltak tillates.

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

Tiltak som nevnt i §§ 81, 84, 86a, 86b og 93, og innhegning, kan ikke oppføres eller settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.

Forbudet etter første ledd gjelder så langt ikke annet er fastsatt i områdeplan eller detaljplan.

I arealdel til kommuneplan kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel, i 100-metersbeltet. Tilsvarende gjelder for fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.

Et mindretall (Bugge, Evensen og Saglie) foreslår følgende tilføyelse til andre ledd:

I slike planer bør bygging i 100-metersbeltet så vidt mulig unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser.

§ 1-14 Innsigelse og mekling

Vedkommende statlig og fylkeskommunal myndighet kan fremme innsigelse mot forslag til arealdel av kommuneplan, områdeplan og detaljplan i spørsmål som er av nasjonal eller regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets 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.

Kommune, annen fylkeskommune og statlig myndighet kan på samme vilkår fremme innsigelse mot forslag til regional planstrategi.

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

Innsigelse kan alltid fremmes hvis planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, statlig planretningslinje, statlig planbestemmelse, eller overordnet plan.

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort etter reglene her.

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

Finner kommunen eller fylkeskommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det 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 treffer vedtak om hvem som skal være mekler.

Et mindretall (Christoffersen, Nevøy, Saglie, Slettebø og Østerås) foreslår i tillegg at følgende tas inn som nytt åttende ledd:

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.

§ 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage

I den utstrekning denne lov ikke gir uttømmende regler om saksbehandlingen, gjelder forvaltningsloven. Områdeplan og detaljplan er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Myndighete-

ne etter denne lov har plikt til å påse at enhver sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Når det er adgang til å påklage enkeltvedtak etter loven, gjelder de alminnelige reglene om klage etter forvaltningsloven kap. VI. Det kan likevel ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Departementet er klageinstans. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om alternativ klageinstans og klagebehandling.

Statlig myndighet, fylkeskommune og kommune, og Sametinget, kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet har hatt mulighet til å gjøre innsigelse gjeldende.

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene

§ 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen

Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av den kommunale planleggingen og skal føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyrets myndighet til å vedta kommuneplan og områdeplan kan ikke overføres til annet organ.

Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter denne lovs Del IV og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

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

§ 2-2 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen

Fylkestinget har ansvaret for og ledelsen av fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi og fylkesplanleggingen etter reglene i denne lovs Del III. Fylkestingets myndighet til å vedta fylkesplan og fylkesdelplan kan ikke overføres til annet organ.

Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

§ 2-3 Statlig planleggingsmyndighet

Kongen har ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på riksnivå.

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

§ 2-4 Sametinget

Ved behandlingen av planer etter denne lov skal Sametinget anses som statlig organ.

§ 2-5 Regionalt planforum

I hvert fylke bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med den regionale planleggingsvirksomheten og arbeidet med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet.

Fylkeskommunen oppretter regionalt planforum etter samråd med fylkesmannen. Faste medlemmer av planforumet er representanter for fylkesmannen og fylkeskommunen. Forøvrig skal statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Fylkeskommunen har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

Kap. 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

§ 3-1 Kart og stedfestet informasjon

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, bl.a. for å utarbeide kommuneplanens arealdel, områdeplaner og detaljplaner. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner.

Kartgrunnlaget skal også kunne nyttes til andre offentlige og private formål.

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

Fagmyndigheter på sentralt, regionalt og kommunalt nivå som varetar arealinteresser skal tilrettelegge kartfestet informasjon slik at den er lett tilgjengelig for plan- og byggesaksprosessen.

Departementet kan i forskrift gi regler om kart og stedfestet informasjon, herunder krav til inn-

hold, utforming, kvalitet, rapportering, oppdatering og lagring.

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.

§ 3-2 Kommunal planbase

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

Departementet kan i forskrift gi regler for kommunal planbase.

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

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

Kongen skal hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter denne lov, og legges til grunn for statens oppfølging.

§ 4-2 Statlige planretningslinjer

Kongen kan stille opp mål og rammer og gi planretningslinjer for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylker og kommuner, og om nødvendig samordning mellom slike hensyn og interesser. Planretningslinjene kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område.

Planretningslinjene skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter denne lov. Statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal også følge retningslinjene ved enkeltvedtak etter denne lov og annen lovgivning som retningslinjen har betydning for.

Når statlige planretningslinjer vedtas, skal reglene i forvaltningsloven kap. VII om forskrifter anvendes så langt de passer. Berørte kommuner og fylkeskommuner skal gis anledning til å uttale seg.

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

§ 4-3 Statlig planbestemmelse

Når det er nødvendig for å vareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og fylkeskommuner for et tidsrom av inntil 10 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 fylkesdelplan for arealbruk, arealdel av kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Kongen kan forlenge forbudet med 5 år av gangen.

Før vedtak fattes, skal forslag til bestemmelse sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

§ 4-4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak

Kongen kan ved godkjenningen av en fylkesdelplan for arealbruk gi planen samme rettsvirkning som arealdel til kommuneplan, etter reglene i § 6-6.

Kongen kan bestemme at nærmere angitte deler av en kommuneplans arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves uten etter samtykke fra departementet innen en nærmere angitt tidsramme, etter reglene i § 9-10.

Et mindretall (Toven) foreslår at bestemmelsene om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning i § 6-6 tas inn i denne bestemmelsen.

§ 4-5 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 en arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Departementet kan også henstille til en fylkeskommune om å utarbeide en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.

På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret eller fylkestinget. Vedkommende fylkeskommune eller kommu-

ne plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet.

Del III Regional planlegging

Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

§ 5-1 Definisjon

Med regional planlegging forstås planlegging for deler av landet over kommunegrenser. Regional planlegging omfatter planlegging på fylkesnivå, interkommunal planlegging og planlegging over fylkesgrenser.

§ 5-2 Hovedtrekk

I det enkelte fylke skal det utføres en aktiv regional planlegging for å stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylket.

Planleggingen skal omfatte regional planstrategi, og i nødvendig utstrekning fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram, samt interkommunalt plansamarbeid.

Departementet skal føre tilsyn med at plikten til regional planlegging i medhold av denne lov blir overholdt. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innhold i og opplegg for de enkelte delene av den regionale planleggingen.

§ 5-3 Regional planstrategi

Fylkeskommunen skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets 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, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres.

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse skal ikke være kortere enn 6 uker. Planstrategien vedtas av fylkestinget.

Det kan fremmes innsigelse mot bestemte deler av planstrategien etter reglene i § 1-14.

Statlige og fylkeskommunale myndigheter og

kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i fylket.

Kap. 6 Planlegging på fylkesnivå

§ 6-1 Fylkeskommunens planoppgaver

På grunnlag av den regionale planstrategien skal fylkeskommunen sørge for at det i nødvendig utstrekning blir utarbeidet fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram.

§ 6-2 Fylkesplanens innhold

En fylkesplan bør inneholde:

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

§ 6-3 Virkning av fylkesplan og fylkesdelplan

Fylkesplan og fylkesdelplan skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. For fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder også § 6-6.

§ 6-4 Behandling av fylkesplan

Ved utarbeidelsen av fylkesplan skal fylkeskommunen samarbeide med kommunene, statlige organer og organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Statlige myndigheter og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, eller myndighetens egne planer og vedtak.

Fylkeskommunen utarbeider planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 1-8. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

med en frist som ikke må være kortere enn 6 uker. Planprogrammet vedtas av fylkestinget.

Forslag til fylkesplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med en frist som ikke må være kortere enn 6 uker.

Når planen er vedtatt av fylkestinget, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

§ 6-5 Fylkesdelplan

For nærmere bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område kan det utarbeides fylkesdelplan. Fylkesdelplan bør utarbeides for oppgaver som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område, som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket, og som krever medvirkning av fylkeskommunale eller statlige myndigheter.

Kongen kan treffe vedtak om at det skal utarbeides fylkesdelplan for bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område og gi nærmere bestemmelser om dette.

For saksbehandlingen gjelder det samme som for fylkesplan, jf. § 6-4. Planprogram kan også utarbeides som del av den regionale planstrategien. Fylkeskommunen kan også vedta særlige krav til saksbehandling, herunder undersøkelser, for å sikre medvirkning fra berørte interesser og klarlegge virkninger. For fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder reglene i § 6-6.

Fylkesdelplan skal godkjennes av departementet dersom en kommune eller statlig myndighet ikke kan godta hele eller bestemte deler av den.

§ 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

For å vareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. For slik plan gjelder de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som for arealdel til kommuneplan, jf. §§ 9-6 til 9-9.

For slik plan gjelder reglene om behandling av arealdel til kommuneplan tilsvarende, jf. § 10-2 til § 10-4. Den enkelte kommune plikter å medvirke til at planprogram og forslag til fylkesdelplan gjøres kjent i kommunen på samme måte som for kommuneplanens arealdel, og til at det settes iverk tiltak for å sikre bred medvirkning fra berørte interesser og fra allmennheten. For endring av planen gjelder samme regler. Planen kan også utarbeides samtidig med fylkesplan.

En fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal, når den er vedtatt av fylkestinget, legges fram for Kongen for godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser. Ved godkjenningen fastsettes planens bindingstid. Bindingstiden kan forlenges på grunnlag av tilråding i regional planstrategi.

En fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal så snart som mulig innarbeides i planene til de kommuner som berøres.

§ 6-7 Regionalt handlingsprogram

Regionalt handlingsprogram skal utarbeides for innsatsområdene i fylkesplanen. Handlingsprogrammet skal redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen, hvem som har ansvar for tiltakene, og for avtaler om hvordan de skal finansieres. Handlingsprogrammet kan også omfatte regionalt utviklingsprogram, og gjennomføring av interkommunale og kommunale planer som varetar regionale oppgaver. Regionalt handlingsprogram skal vedtas av fylkestinget og rulleres årlig.

§ 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

To eller flere fylkeskommuner kan samarbeide om planlegging etter denne lov når det er ønskelig å samordne planlegging over fylkesgrenser. Samarbeidet kan omfatte regional planstrategi, fylkesplan og fylkesdelplaner. For slikt samarbeid gjelder reglene om interkommunalt plansamarbeid i kap. 7 tilsvarende.

Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid

§ 7-1 Innledende bestemmelser

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi, videreføring av fylkesplan, eller etter initiativ av kommunene selv. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Fylkeskommunen og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å vareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Når det anses nødvendig for å vareta og løse

nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det treffes vedtak om 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.

§ 7-2 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.

§ 7-3 Planprosess og planinnhold

For planprosess og innhold i planene gjelder reglene for vedkommende plantype, jf. Del IV. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område m.h.t. offentlighet, medvirkning, utredning av vesentlige konsekvenser m.v. De deltakende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen.

Statlige og fylkeskommunale organer som berøres skal delta i planarbeidet på samme måte som ved annen kommunal planlegging.

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Reglene om innsigelse og klage, og om rettsvirkninger av planer, gjelder tilsvarende, herunder muligheten til lengre binding av kommuneplanens arealdel etter regelen i § 9-10.

§ 7-4 Overføring til fylkesplanlegging

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

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

Departementet kan treffe vedtak om at planarbeidet skal føres videre som fylkesplanlegging.

Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha hatt anledning til å uttale seg.

§ 7-5 Uenighet m.v.

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

En kommune kan med 3 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.

§ 7-6 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. Det kan utarbeides et handlingsprogram etter reglene i § 6-7.

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

§ 7-7 Plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner

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

Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. 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 fylkeskommuner og kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Del IV Kommunal planlegging

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

§ 8-1 Formål

Kommunen skal utføre en løpende planlegging i samsvar med lovens formål og retningslinjer for planlegging. Planleggingen skal stimulere og sam-

ordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter for påvirkning av kommunens utvikling.

I planleggingen skal kommunen varetta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Den skal legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

§ 8-2 Organisering av planarbeidet og samarbeidsplikt

I planleggingen skal kommunen samarbeide med statlige og fylkeskommunale organer, andre kommuner, næringslivet og private organisasjoner og institusjoner, som har interesse av planarbeidet.

Forøvrig bestemmer kommunen selv hvordan planarbeidet skal organiseres innenfor de rammene som gjelder for de enkelte plantypene.

Fylkesmannen påser at kommunen oppfyller plikten til planlegging.

§ 8-3 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi, og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Kommunen skal i dette arbeidet innhente synspunkter fra statlige og fylkeskommunale organer og nabokommuner. Kommunen kan 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 avgjør kommunestyret om gjeldende kommuneplan eller deler av den skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret avgjør videre etter behov om det skal startes arbeid med nye kommunedelplaner, områdeplaner eller detaljplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

I vedtak om planstrategi kan kommunestyret bestemme at ny arealdel til kommuneplan vil sette til side bestemt angitte områdeplaner og detaljplaner, etter reglene i § 9-6 siste ledd. Kommunestyret kan også forlenge gyldigheten av en detaljplan utover 5 år i samsvar med § 12-2.

Kap. 9 Kommuneplan

§ 9-1 Innledende bestemmelse

Kommuneplan er en plan for

- samfunnsutvikling og oppgaveløsning i kommunen,
- forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen,
- kommunens virksomhet,
- fylkeskommunal og statlig virksomhet i kommunen.

En samlet kommuneplan består av samfunnsdel, handlingsdel og arealdel.

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. Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet, for statens og fylkeskommunens virksomhet i kommunen, og for privat virksomhet som berøres av planen.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innhold og gjennomføring av kommuneplan.

Kommuneplanens samfunnsdel

§ 9-2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, 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 og for sektorenes virksomhet, og en langsiktig arealstrategi etter § 9-3.

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

For behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel gjelder reglene i kap. 10.

§ 9-3 Langsiktig arealstrategi

Langsiktig arealstrategi som del av kommuneplanens samfunnsdel skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk og

angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern. Det skal framkomme hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er varetatt.

Kommuneplanens handlingsdel

§ 9-4 Kommuneplanens handlingsdel

Kommunestyret skal en gang i året vedta kommuneplanens 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. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan utgjøre handlingsdelen.

Kommuneplanens arealdel

§ 9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal fastlegge hovedtrekkene i bruk og vern av arealene i kommunen. Revisjon av arealdelen kan begrenses til å gjelde deler av arealet.

Arealdelen skal være knyttet til kommuneplanens samfunnsdel og være et virkemiddel for å gjennomføre den. Arealdelen skal gi kommunen grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Den skal gi rammer for videre planlegging gjennom områdeplan og detaljplan etter kap. 11 og 12 for deler av kommunen.

Arealdelen kan utarbeides samtidig med samfunnsdelen, eller som særskilt planprosess. Områdeplan og detaljplan kan utarbeides samtidig med arealdelen der dette er hensiktsmessig.

§ 9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel 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.

En vedtatt arealdel er straks bindende for framtidig arealbruk i planområdet. Nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk må ikke være i strid med vedtatte arealformål

og bestemmelser, herunder bestemmelser knyttet til hensynssoner med hjemmel i § 9-9. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av arealdelen.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om detaljplan eller områdeplan, jf. kap. 12 og 11, vil arealdelen være plangrunnlag for avgjørelse av søknad om tillatelse eller melding om tiltak m.v. etter reglene i §§ 81, 86a, 86b, og 93 første ledd. For utbygging etter § 9-7 første ledd nr. 1 og 2 kreves detaljplan, med mindre kommunen har stilt krav om områdeplan. Krav om detaljplan, eller områdeplan etter vedtak i arealdel til kommuneplan, gjelder også for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger.

Kommunen kan nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud etter reglene i § 19-2 når den finner at et område bør reguleres eller omreguleres før nye tiltak tillates.

Ny plan går foran eldre plan for samme areal med mindre annet er fastsatt i vedkommende plan. Dersom ny arealdel til kommuneplan skal gå foran eldre områdeplan eller detaljplan, må det gis varsel til grunneierne og andre interesserte om dette senest i forbindelse med at planforslaget sendes på høring. Dersom tidligere gjeldende plan ikke er opphevet, eller ny områdeplan eller detaljplan for arealet ikke er vedtatt, innen 2 år etter vedtak av arealdelen, gjelder tidligere plan. I så fall gjelder § 19-2 fjerde til syvende ledd tilsvarende.

§ 9-7 Arealformål i arealdelen

For hele arealdelens område skal angis formål for eksisterende og framtidig arealbruk. Følgende arealformål kan angis:

1. Areal for bebyggelse og anlegg, herunder arealer for sentrumsformål, kjøpesenter, detaljhandel, offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, annen næringsvirksomhet, boligformål, fritidsboligformål, samferdsel, teknisk infrastruktur, forsvaret, anleggsvirksomhet, grav- og urnelunder og grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal.
2. Areal for omforming og fornyelse, herunder med underformål som nevnt i pkt 1.
3. Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF), nærmere bestemt:
 - a) Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder til gårds-tilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelser i planen.
 - b) Areal der spredt bolig-, fritids- eller næ-

- ringsutbygging m.v. kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan.
4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, herunder for vannoverflate, vannsøyle og bunn. Det kan herunder angis underformål for ferdsel, fiske, havbruk, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.
 5. Areal for særlige behov i Forsvaret.
 6. Areal hvor gjeldende reguleringsplan, områdeplan eller detaljplan fortsatt skal gjelde.

Kommunen kan kombinere arealformål i påvente av områdeplan eller ny arealdel. Arealformålene kan ikke deles ytterligere inn i underformål. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om arealformåls innhold, avgrensning m.v.

Et mindretall (Toven) foreslår følgende formulering av § 9-7 nr. 4 første punktum:

Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

§ 9-8 Hensynssoner i arealdelen

Arealdelen kan, i tillegg til arealformål, angi slike særlige hensyn eller restriksjoner, og naturgitte forhold, som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal, herunder regler om saksbehandling. Hensyn og restriksjoner skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser, i kombinasjon med arealformål. Det kan angis flere soner for samme areal.

Hensyn og restriksjoner kan vedtas av kommunen som del av arealdelen med hjemmel i § 9-9, andre bestemmelser i denne lov, eller annen lovgivning som legger myndighet til kommunen. De kan også inngå i arealdelen gjennom vedtak av annen myndighet med hjemmel i særlovgivning. Det skal av arealdelen framgå om slike hensyn eller restriksjoner allerede er fastlagt gjennom tidligere vedtak, eller om de sikres gjennom vedtak av arealdelen.

Følgende former for soner kan inngå i arealdelen:

1. Sikrings-, støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v.
2. Sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger,

3. Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsone, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.
4. Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innhold i hensynssoner.

§ 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

I arealdel til kommuneplan kan kommunen stille krav om detaljplan eller områdeplan i visse arealer eller for visse tiltak, og vedta nødvendige retningslinjer for arbeid med slike planer. Kommunen kan også vedta særlige krav til saksbehandling, herunder undersøkelser, for å sikre medvirkning fra berørte interesser og klarlegge virkninger.

I vedtak om arealdel kan fastsettes mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder. Det kan også fastsettes funksjonskrav for utbyggingen av et areal.

I vedtak om arealdel kan kommunen gi bestemmelser, herunder forbud mot eller påbud om, nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak. Kommunen kan også gi nødvendige bestemmelser for å avverge fare eller vesentlig miljørisiko som angitt i § 9-8 tredje ledd nr. 1, bestemmelser om hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareale, samt om hvilke eiendommer som skal undergis felles planlegging etter nr. 4 i samme paragraf.

Forøvrig kan kommunen i vedtak om arealdel gi følgende bestemmelser om arealbruken innenfor de rammer som gis nedenfor:

1) Areal for bebyggelse og anlegg

I areal for bebyggelse og anlegg kan gis bestemmelser om at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, 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 m.v. er tilstrekkelig etablert. Det kan også gis bestemmelser av hensyn til bevaring av eksisterende

bygninger og bygningsmiljøer og grønnstruktur, og om grad av utnytting.

2) Areal for omforming og fornyelse

I areal for omforming og fornyelse gjelder reglene som for 1). Kommunen kan videre trekke nærmere grenser for områder som skal omfattes av samlet planlegging, og knytte planleggingen sammen med bruk av virkemidler i jordskifteloven.

3) Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål (LRNF-areal)

I LRNF-areal kan kommunen gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. av nye bygninger og anlegg, herunder om bygninger og anlegg i landbruket og reindriften. Kommunen kan også gi bestemmelser om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endring i visse områder eller til visse formål.

Kommunen kan videre gi bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til landbruket, reindriften, friluftslivet eller vern av natur- eller kulturmiljø. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om bygging av landbruksveger, motorisert ferdsel i utmark m.v.

4) Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

For områder inntil 100 meter fra strandlinjen langs sjøen gjelder lovens § 1-13. I 100-metersbeltet kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og om opplag, for landbruk, reindrift, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel.

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. I slikt område kan kommunen også gi bestemmelser for å sikre kantvegetasjon, og for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen.

Kommunen kan gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. av nye bygninger og anlegg, og om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endring i visse områder eller til visse formål.

Kommunen kan videre gi bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområde, herunder

bestemmelser om bruk av vannflate, vannsøyle og bunn, om områder for fiske, havbruk og annen næringsvirksomhet, herunder lokalisering, og omfang og typer av havbruksanlegg, og om ferdsel. For strandsonen gjelder reglene for LRNF-areal tilsvarende. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen.

5) Areal for særlige behov i Forsvaret

Arealformålet kan benyttes der Forsvaret har særlig behov for sikkerhet eller hemmelighold. Forsvaret kan her selv treffe vedtak om virksomhet, bygninger og anlegg. Så langt råd er skal Forsvaret rådføre seg med kommunen og med statlige og fylkeskommunale myndigheter, og med representanter for privat og allmenne interesser som berøres.

Et mindretall (Toven) foreslår følgende formulering av andre ledd første punktum:

I vedtak om arealdel kan fastsettes mål for miljøkvalitet.

Mindretallet (Toven) foreslår følgende formulering i nr. 4 fjerde ledd:

Kommunen kan videre gi bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområder, herunder ferdsel, område for fiske, havbruk og annen næringsvirksomhet, herunder lokalisering, og omfang og typer av havbruksanlegg. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen.

§ 9-10 Lengre binding av 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 12 uker etter at departementet har mottatt planen. Forslag til slikt ved-

tak må være behandlet som del av planen etter § 10-2 til § 10-4.

For areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse som nevnt i § 9-7, kan en plan ikke gjøres gjeldende for lengre enn 10 år uten nytt planvedtak.

§ 9-11 Innløsning

Blir hele eller større del av ubebygde eiendom lagt ut til samferdsel, teknisk infrastruktur, offentlig tjenesteyting, eller grønnstruktur og grøntformål som det offentlige skal overta, innenfor arealformål nr. 1 Bebyggelse og anlegg, eller til nr. 2 Omforming og fornyelse, i kommuneplanens arealdel, og eiendommen innen 4 år ikke blir område- eller detaljregulert eller utlagt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, dersom utleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren/festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.

Kap. 10 Behandling av kommuneplan

§ 10-1 Innledende bestemmelse

Reglene i dette kapittel gjelder for utarbeidelse og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og for endring av slike planer. For planbehandlingen gjelder også reglene i kap. 1.

§ 10-2 Kunngjøring og planprogram

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. I varsel og kunngjøring skal det kort gjøres rede for formålet med planarbeidet og viktige problemstillinger, samt at det skal utarbeides planprogram.

Som grunnlag for planarbeidet skal kommunen utarbeide planprogram og konsekvensutredning etter reglene i § 1-8 og § 1-9. Planprogram kan også tas inn i den kommunale planstrategien etter § 8-3. Planprogram kan unnlates for kommunedelplaner.

Forslag til planprogram sendes på høring, legges ut til offentlig ettersyn, og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse skal ikke være kortere enn 6 uker. Planprogrammet vedtas av kommunestyret. Kommunestyret kan delegerer myndigheten.

§ 10-3 Forslag til kommuneplan

Forslag til kommuneplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse skal ikke være kortere enn 6 uker.

§ 10-4 Vedtak av kommuneplan

Kommunestyret selv vedtar kommuneplanen. Av saksframlegget skal det framgå hvordan konsekvensene av planen, og innkomne uttalelser til planforslaget, har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvordan planen varetar nasjonale og regionale hensyn.

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 med planbeskrivelse skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det skal sendes et eksemplar til departementet, fylkesmannen, fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter.

Kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel kan ikke påklages.

§ 10-5 Innsigelse og vedtak av departementet

Ved innsigelse gjelder § 1-14. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at planen for øvrig får rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom planen strider mot nasjonale interesser, fylkesplan eller fylkesdelplan. Kommunestyret skal ha hatt muligheter til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Kommunen må være underrettet om at planen kan bli endret innen 3 måneder etter at departementet har mottatt den.

Departementets vedtak etter paragrafen her kan ikke påklages.

Kap. 11 Områdeplan

§ 11-1 Formål og hovedelementer

Områdeplan er en plan for bruk og vern av arealer innenfor en del av kommunens område. Områdeplan utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter enn kommunen, og private, å utarbeide utkast til områdeplan.

Kommunestyret skal sørge for å utarbeide områdeplan for de områder i kommunen hvor dette kreves etter, eller følger av, kommuneplanens arealdel jf. § 9-6, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring for bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Områdeplan kan utarbeides i sammenheng med arealdel til kommuneplan eller som egen planprosess.

Områdeplan skal utarbeides av fagkyndige. Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til områdeplan og nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider områdeplan.

§ 11-2 Rettsvirkning av områdeplan

En vedtatt områdeplan er straks bindende for framtidig arealbruk i planområdet. Nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk må ikke være i strid med områdeplanen med arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser knyttet til hensynssoner. Det samme gjelder andre tiltak som er i strid med planen eller vil vanskeliggjøre gjennomføringen av den.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om detaljplan, jf. kapittel 12, er områdeplanen grunnlag for avgjørelse av søknad om tillatelse eller melding om byggetiltak m.v. etter reglene i (§§ 81, 86a, 86b, og 93).

Områdeplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel (VIII).

§ 11-3 Arealformål i områdeplan

For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner. Kongen fastsetter underformål i forskrift.

I nødvendig utstrekning angis

1. Areal for bebyggelse og anlegg, med angivelse av grad av utnytting, herunder arealer for sentrumsformål, kjøpesenter, detaljhandel, offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, annen næringsvirksomhet, boligformål, fritidsboligformål, samferdsel, teknisk infrastruktur, forsvaret, an-

leggsvirksomhet, grav- og urnelunder og grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal.

2. Areal for omforming og fornyelse, med angivelse av grad av utnytting.
3. Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, landskapsvern, vern av kulturmiljø eller kulturminne, vern av biologisk mangfold, sammenhengende friluftsområder, bymark, nærrekreasjonsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel gir tillatelse til spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet.
4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, herunder vannoverflate, vannsøyle og bunn. Det kan herunder angis underformål for ferdsel, fiske, havbruk, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.
5. Areal for særlige behov i Forsvaret

Et mindretall (Toven) foreslår at nr. 4 første punktum skal lyde:

4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

§ 11-4 Hensynssoner i områdeplan

For angivelse av hensynssoner i områdeplanen gjelder § 9-8 om hensynssoner til kommuneplanens arealdel tilsvarende. Hensyn og restriksjoner kan vedtas som del av områdeplan også med hjemmel i § 11-5.

§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan

I områdeplan kan det gis nødvendige bestemmelser 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, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og vareta ulike hensyn i planområdet.
3. Grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning, herunder støy, utslippsgrenser, tidsbegrensninger, tekniske løsninger og utstyrsrestriksjoner.

4. Funksjons-, utformings- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet, barns særlige behov med minste lekeareal pr. boenhet, samt øvre og nedre grense for parkeringsdekning.
5. Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.
6. Bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljø, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør.
7. Trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser.
8. Krav om bestemte energiløsninger, om etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt.
9. Krav om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3 og 4 i § 11-3.
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 m.v. er tilstrekkelig etablert.
11. Krav om utarbeiding av detaljplan 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, samfunn, naturressurser og sikkerhet ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.

Et mindretall (Toven) foreslår i tillegg et nytt siste ledd som skal lyde:

Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.

§ 11-6 Behandling av områdeplan

For behandling av områdeplan kommer reglene i kap. 1 og kap. 10 om behandling av arealdelen av kommuneplan tilsvarende til anvendelse, med varsel og kunngjøring om at planarbeid tas opp, utarbeidelse av planprogram, høring av planforslag, vedtak av kommunestyret, offentliggjøring av planvedtaket m.v. For områdeplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det foretas konsekvensutredning etter reglene i § 1-9 som følger planforslaget når

dette legges ut til offentlig ettersyn. I tillegg gjelder følgende regler særskilt for områdeplan:

Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, skal underrettes ved brev om at planarbeidet tas opp. I planer der det utarbeides planprogram, kan slik underretning sendes samtidig med at utkast til planprogram sendes på høring.

Planprogram kan unnlates for områdeplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan.

Registrerte grunneiere og festere, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet, skal underrettes ved brev om forslag til områdeplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig. Planforslaget skal også gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det skal settes en frist for uttalelse som ikke kan være kortere enn 6 uker. Når forslag til områdeplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

Kommunestyrets endelige vedtak om områdeplan kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kap. VI og § 1-15.

Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, varsles særskilt ved brev. Varselet skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage.

§ 11-7 Innsigelse og vedtak av departementet

§ 10-5 om innsigelse og vedtak av departementet gjelder tilsvarende. Departementets myndighet etter § 10-5 tredje ledd, første punktum, gjelder også der planen strider mot kommuneplanens arealdel.

§ 11-8 Endring og oppheving av områdeplan

For endring og oppheving av områdeplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i områdeplan. 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. Forøvrig gjelder forvaltningslovens regler.

Kap.12 Detaljplan*§ 12-1 Formål og hovedelementer*

Detaljplan er en plan for bruk og vern av mindre areal og for utforming, bruk og vern av bygninger og anlegg. Detaljplan skal utarbeides der det kreves etter loven eller i plan

Forslag til detaljplan kan fremmes av enhver som ønsker å sette i gang et byggetiltak eller vern. Kommunestyret skal påse at detaljplan utarbeides for områder i kommunen eller typer av tiltak hvor dette kreves etter kommuneplanens arealdel eller områdeplan, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring for bygge- og anleggstiltak, bruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

En detaljplan kan utarbeides i sammenheng med arealdel til kommuneplan eller områdeplan, eller som egen planprosess. En detaljplan skal være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplan eller områdeplan og vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Det kan likevel foretas mindre avvik og presiseringer av overordnet plan som finnes nødvendige for å gjennomføre tiltaket. Innebærer detaljplan andre avvik fra kommuneplanens arealdel eller områdeplan, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplanen foretas nødvendig endring av den overordnede planen.

Når det er nødvendig for en god og helhetlig planløsning, kan kommunen sette som vilkår for planbehandling at planen utvides til å omfatte et større areal.

Detaljplan skal utarbeides av fagkyndige. Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til detaljplaner og nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider detaljplan.

§ 12-2 Rettsvirkning av detaljplan

Detaljplan har samme rettsvirkning som områdeplan, jf. § 11-2.

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke satt i gang senest 5 år etter vedtak av planen, kan tillatelsen til gjennomføring av planen ikke gis uten nytt planvedtak. Kommunestyret kan likevel fatte vedtak om forlengelse av planen i forbindelse med vedtak av planstrategi etter § 8-3. Etter søknad fra tiltakshaver kan planvedtaket forlenges med inntil 2 år av gangen.

§ 12-3 Innhold og utforming av detaljplan

Reglene for områdeplan om arealformål (§ 11-3),

hensynssoner (§ 11-4) og bestemmelser (§ 11-5) gjelder på samme måte for detaljplan.

§ 12-4 Behandling av detaljplan

For behandling av detaljplan gjelder reglene for områdeplan i § 11-6 og § 11-7 med følgende endringer og tilføyelser:

Når arbeidet med detaljplan begynner, skal forslagsstiller, når denne er en annen enn planmyndigheten selv, legge planspørsmålet fram for planmyndigheten og andre berørte myndigheter i møte. Myndighetene kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

For detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal forslagsstiller utarbeide planprogram og foreta konsekvensutredning etter reglene i § 1-9.

Når fullstendig forslag til detaljplan er utarbeidet, skal kommunen snarest, og senest innen 12 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. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstiller underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med overordnet plan kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Utarbeiding av detaljplan kan slås sammen med behandling og godkjenning av søknad om rammetillatelse etter lovens kap. XVI, jf. § 95 a nr. 1. Kommunen kan treffe samtidig vedtak om detaljplan og rammetillatelse. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i slike saker.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta detaljplaner som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan, og hvor det ikke har vært vesentlige innvendinger fra berørte offentlige myndigheter eller interesser.

For mindre og enkle saker om detaljplan som fullt ut er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områdeplan, kan saksbehandlingen forenkles slik at planen behandles og vedtas på samme måte som mindre endring av områdeplan, jf. § 11-8, dersom det ikke er vesentlige innvendinger fra berørte offentlige myndigheter eller interesser.

For klage og innsigelse gjelder § 11-6 sjette ledd og § 11-7 tilsvarende, jfr. § 1-14 og § 1-15.

§ 12-5 Endring av detaljplan

For endring og oppheving av detaljplan gjelder reglene for områdeplan i § 11-8 tilsvarende.

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kap. 13 Samordnet areal og transportplanlegging

§ 13-1 Ansvar for samordnet areal- og transportplanlegging

Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for at arealbruk og transportbehov vurderes i sammenheng, og for at samordnet areal- og transportplanlegging inngår i den statlige, regionale og kommunale planleggingen etter denne lov.

Formålet med slik planlegging er å utvikle et arealbruks- og transportmønster med stor vekt på hensynet til bærekraftig utvikling. I arealplaner etter loven skal arealdisponeringens betydning for transportbehov og transportmønster, og miljøvirkningene, alltid inngå i planbeskrivelsen og konsekvensutredningen.

Lovens regler om arealplaner, med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser, gjelder for planlegging av nye og utvidelse av eksisterende veger, jernbaneanlegg, havner, landingsplasser for luftfartøyer og andre transportanlegg. Statlige myndigheter skal delta i regional og kommunal planlegging etter reglene i § 1-6 og gi nødvendig veiledning.

§ 13-2 Planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig og regional samferdselsmyndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om arealplan for transportanlegg av regional eller nasjonal betydning, med tilhørende arealer. Etter nærmere avtale mellom partene kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

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

Når det er nødvendig for å sikre arealer til framtidige transportanlegg, kan vedkommende samferdselsmyndighet anmode planmyndigheten om at arealdelen av en fylkesplan eller kommuneplan gis rettsvirkning etter reglene i § 6-6 eller § 9-10 i forbindelse med vedtak av slik plan.

Så vidt mulig bør det inngås avtale mellom partene om gjennomføring av vedtatt plan.

Kap. 14 Kystsoneplanlegging

§ 14-1 Ansvar for samlet planlegging i kystområdene

Planlegging i kystnære land- og sjøarealer skal skje som del av den regionale og kommunale planleggingen etter denne lov. Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for bærekraftig bruk og vern av naturressursene langs kysten. Næringsmessig utnytting, samferdsel, friluftsliv, vern av natur- og kulturmiljø og andre formål skal vurderes mest mulig samlet og langsiktig, og om nødvendig for større områder under ett.

§ 14-2 Kystsoneplan

Kommuner og fylkeskommuner kan utarbeide kystsoneplan for kysten med sjøen ut til grunnlinjen som arealplan, med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser etter reglene i denne lov. I 100-metersbeltet langs sjøen gjelder § 1-13.

Kongen kan treffe vedtak om at planområdet kan strekke seg ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Kongen kan også treffe vedtak etter § 1-3 om at statlig kystsoneplanlegging kan foretas lengre ut enn 1 nautisk mil fra grunnlinjen.

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig eller regional myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om kystsoneplan som arealplan etter denne lov. Etter nærmere avtale med kommunen eller fylkeskommunen kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende regional eller kommunal planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

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

Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

§ 15-1 Hovedregel om samordnet vannplanlegging

Samordnet vannplanlegging skal skje som regional planlegging etter denne lov. Lovens regler om planlegging av og planer for arealbruk i regioner

og kommuner gjelder for samordnet vannplanlegging.

§ 15-2 Vannregioner

Alle nedbørfelt med tilhørende kyst og sjøområder skal inngå i vannregioner. Kongen fastsetter grensene for den enkelte vannregion.

§ 15-3 Vannregionplan

Hvert fjerde år skal det utarbeides en vannregionplan. Så vidt mulig bør dette skje som del av fylkesplan eller som særskilt fylkesdelplan, med regionalt handlingsprogram for hver vannregion. Vannregionplan kan også behandles og vedtas som fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Også andre plantyper, herunder kommuneplan eller kommunedelplan, kan inngå i en vannregionplan.

Departementet kan i forskrift fastsette miljømål for vann og gi nærmere regler om utarbeidelse av vannregionplaner.

§ 15-4 Organisering av planarbeidet

Med samtykke av vedkommende fylkeskommune kan ansvarlig myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om vannregionplan som del av fylkesplan eller som fylkesdelplan etter denne lov. Etter nærmere avtale kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i fylkeskommunen har med å lede og organisere planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og fylkeskommunen om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

Kongen kan i forskrift gi regler om organiseringen av arbeidet med vannregionplaner.

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

Et mindretall (Toven) går imot forslaget til kapittel 15 Samordnet vannplanlegging.

Kap. 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)

§ 16-1 Ansvar for planleggingen

Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for planlegging for bruk og vern av større sammenhengende natur- og friluftsområder

av nasjonal og regional betydning, og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»), med sikte på å sikre natur- og friluftsverdiene i kombinasjon med annen virksomhet.

De regionale og kommunale arealplanformer i denne lov skal benyttes etter behov, med de regler som gjelder for arealformål, hensynssoner, rettingslinjer og bestemmelser.

Kongen kan i forskrift fastsette felles planbestemmelser om utøvelse av næringsvirksomhet, og om ferdsel, i slike planområder.

§ 16-2 Planleggingen og gjennomføring

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig og regional myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om plan for slikt område. Etter nærmere avtale kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

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

Når det er nødvendig for å sikre slike natur- og friluftsområder, kan vedkommende vernemyndighet anmode planmyndigheten om at arealdelen av en fylkesplan eller kommuneplan gis særlig rettsvirkning etter reglene i § 6-6 eller § 9-10 i samband med vedtak av slik plan.

Så vidt mulig bør det inngås avtale mellom partene om gjennomføring av vedtatt plan.

Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

§ 17-1 Virkeområde og formål

Bestemmelsene gjelder tiltak og planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, og som ikke omfattes av denne lovs Del I til V.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at virkningene 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.

§ 17-2 Generelle bestemmelser

For tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides forslag til program for plan- og utredningsarbeidet. Programmet skal gjøre rede for formålet med plan- eller søknadsarbeidet, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger.

Forslag til program sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringsuttalelsene, fastsette programmet som skal danne grunnlag for utarbeidelse av søknad eller planforslag med tilhørende konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen og søknad om tillatelse eller planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Det kan ikke gis tillatelse eller fattes planvedtak før utredningsplikten er oppfylt. Vedtak i saken med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av tiltaket eller planen med innkomne uttalelser har vært vurdert. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av tiltaket eller planen.

§ 17-3. Forholdet til andre stater

For planer og tiltak etter dette kapitlet som kan få vesentlige negative virkninger i en annen stat skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planleggingsprosessen.

§ 17-4 Kostnader

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.

§ 17-5 Forskrifter

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om planer og tiltak som omfattes av dette kapitlet og utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning.

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kap. 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

§ 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging

Innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser, kan kommunen i forbindel-

se med planvedtak eller tillatelse etter denne lov gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak, jfr. § 1-9.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

§ 18-2 Definisjon av, og adgangen til å inngå, utbyggingsavtale

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en tiltakshaver om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne lov. En utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale innenfor de rammer som gjelder for offentlige anskaffelser og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet.

§ 18-3 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Slik avtale kan også gå ut på at tiltakshaver skal besørge eller helt eller delvis finansiere bestemte ytelser knyttet til utbyggingen, innenfor de rammene som følger av § 18-1 og reglene om offentlige anskaffelser.

Avtalen må ikke legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet.

§ 18-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning

Når forhandlinger om en utbyggingsavtale påbegynnes, skal dette gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring etter reglene i § 10-2 første ledd. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser i samsvar med reglene i § 1-7 som grunnlag for sin deltakelse i forhandlingene.

Omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram for godkjenning i kommunen.

Dersom utbyggingen krever ny eller revidert områdeplan eller detaljplan, skal forslaget til avtale følge planforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Det samme gjelder dersom arealet samtidig er under regulering eller omregulering i områdeplan eller detaljplan, og avtalen gjelder forhold av betydning for reguleringen.

Utbyggingsavtale er ikke bindende for kommunen før det foreligger vedtatt plan.

§ 18-5 Endring av utbyggingsavtale

For endring av utbyggingsavtale gjelder forvaltningsrettslige regler om omgjøring. Endring av en utbyggingsavtale som medfører endring av vedtatt plan kan likevel foretas i samsvar med planendringen når denne er behandlet og vedtatt etter lovens regler. § 18-4 gjelder tilsvarende.

Del VIII Diverse bestemmelser

Kap.19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

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

Etter søknad kan kommunen i særlige tilfelle gi dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, arealdelen til kommuneplan, områdeplan og detaljplan samt fra fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter nærmere bestemmelse av Kongen. Innenfor lovens ramme kan kommunen også gi dispensasjon fra lovens krav om detaljplan eller områdeplan, jf. § 9-6.

Dispensasjon kan gis dersom hensynene bak byggeforbudet i § 1-13 eller planen ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Departementet kan i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Det kan stilles slike vilkår for å gi dispensasjon som anses nødvendige for å oppfylle kravet i andre ledd.

Fylkeskommunen, og statlige fagorgan hvis saksområde blir direkte berørt, skal være gitt mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis. For større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan ha vesentlig virkning, skal søknad om dispensasjon fra plankrav sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Før det gjøres vedtak, skal naboer og gjenboere varsles på den måten som er nevnt i § 94 nr. 3.

Et mindretall (Toven) går imot forslaget til femte ledd andre punktum.

§ 19-2 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid

Finner kommunestyret at et område bør undergis ny planlegging etter kap. 9 til 12 i loven her, kan det bestemmes at tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 ikke settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort. Det samme gjelder andre tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planlegging eller gjennomføring av planen.

Kommunen kan samtykke i at en eiendom blir delt eller et arbeid utført, hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre den nye planen.

Gjelder den påtenkte plan arealformålet omforming og fornyelse (§ 11-3 nr. 2, jf. § 12-2), kan kommunen også bestemme at grunneier (rettighetshaver) ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom i omformings- og fornyelsesarealet på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

Er planspørsmålet ikke endelig avgjort senest 2 år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort og tinglyst vedtak etter tredje ledd skal slettes. Tidligere innsendte forslag til deling og søknader om byggetillatelse tas straks opp til behandling og avgjørelse. Kommunen kan i tilfelle fastsette tomtegrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grunnflate.

Departementet kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Søknad om forlengelse må angi ønsket fristforlengelse og være sendt elektronisk eller avgitt til postoperatør eller til offentlig tjenestemann, som har fullmakt til å ta imot søknaden, innen fristens utløp. Er det søkt om forlengelse av fristen, gjelder forbudet inntil saken er avgjort.

Ved fristforlengelse kan 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 for omforming og fornyelse samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsene i § 42 gis tilsvarende anvendelse.

I forbindelse med planlegging etter § 4-3 annet ledd og § 4-5 og for øvrig når særlige grunner

foreligger kan departementet treffe vedtak som nevnt i første ledd. Bestemmelsene i forvaltningslovens §§ 16 og 27 første og annet ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune.

§§ 9-3 og 19-4

Merknad: Her settes inn §§ 31 og 32 i dagens plan og bygningslov som de er og forutsettes arbeidet videre med av departementet i det fortsatte lov-arbeidet.

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 20-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tidspunkt oppheves plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, kap. I-VIIa.

Innen utgangen av første år etter valg av nytt kommunestyre og fylkesting etter lovens ikrafttreden skal kommunen utarbeide og vedta kommunal planstrategi etter § 8-3 og fylkeskommunen utarbeide og vedta regional planstrategi etter § 5-3.

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 lovs kap. 4.

Kongen skal snarest mulig og innen to år etter lovens ikrafttreden presentere en samlet politikk for regional og kommunal planlegging, jf. § 4-1.

Planer som er vedtatt etter tidligere lov, gjelder inntil de erstattes av ny plan for samme område. Regulerings- og bebyggelsesplaner som ikke er gjennomført, faller likevel bort etter 10 år fra lovens ikrafttreden. Det samme gjelder planer hvor bare en liten del av planen er gjennomført, og planmyndigheten ikke lenger ser det aktuelt å gjennomføre planen i sin helhet, for den delen som ikke er gjennomført. Kommunen kan treffe vedtak om at gyldigheten av bestemte regulerings- og bebyggelsesplaner skal forlenges med inntil 5 år om gangen.

Kommunale forskrifter og vedtekter gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, forskrifter eller vedtekter.

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.

For tiltak som krever konsekvensutredning etter reglene kap. VII-a i gjeldende lov, og hvor utredningsprogram er godkjent, kan konsekvensutredningen fullføres etter disse reglene.

§ 20-2 Endringer i andre lover

Når loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer endres slik:

Ny § 7 skal lyde:

Vedtak om konsesjon til vassdragsregulering skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9-6, 11-2 eller 12-2.

Konsesjonsbehandlingen etter denne lov skal så vidt mulig samordnes med behandlingen av plan for tiltaket etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Et mindretall (Karlsen, Slettebøe, Svensli og Toven) går i mot forslaget.

2. Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern endres slik:

I § 18 nr. 1 tas inn som nytt første punktum: Vern av områder etter denne lov skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

I § 19 tas inn som nytt fjerde ledd: Vedtaket skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone i arealplan etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

3. Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag endres slik:

Ny § 6a (planer etter plan- og bygningsloven) skal lyde: Innenfor rammen av denne lov og forskrifter til loven kan kommunen i arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser, herunder forbud, om motorisert ferdsel i utmark som omfattes av denne lov. Bestemmelsene kan gå ut på at slik ferdsel bare kan foregå i bestemte områder eller langs bestemte traseer. Ferdsele kan også begrenses til bestemte formål eller bestemte tidsrom. I slik plan kan det også gis retningslinjer for kommunens behandlingen av saker etter loven.

Tilsvarende bestemmelser og retningslinjer

kan fastsettes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter plan og bygningsloven.

Slike bestemmelser og retningslinjer skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som hensynssone i planen.

4. Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift endres slik:

§ 8a nytt tredje ledd skal lyde: Arbeidet med distriktsplaner skal så vidt mulig skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Innenfor rammene av denne lov og reglene i plan- og bygningsloven, kan arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser om bygninger i og utøvelse av reindriften. Arealdisponeringen i vedtatt distriktsplan skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

5. Lov 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner endres slik:

I kap. VI skal ny § 21a lyde: Vern av kulturmiljøer og kulturminner skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Så vidt mulig skal saksbehandlingen etter denne lovs kap. III og § 22a og plan- og bygningsloven samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

Ny § 22b skal lyde Kulturminnemyndigheten kan i forskrift for bestemte typer kulturmiljø eller kulturminner, eller som enkeltvedtak i det enkelte tilfellet, bestemme at vern etter kap. III og § 22a kan vedtas ved områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

6. Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall endres slik:

I § 9 skal nytt tredje ledd lyde: Grenseverdier etter nr. 3 skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

§ 11 tredje ledd skal lyde: Forurensningsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett, på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Hvis virksomheten vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven med samtykke av planmyndigheten. Forurensningsmyndigheten kan bestemme at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kan gis ved vedtak

av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Ny § 12a skal lyde: For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven så vidt mulig samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

7. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet endres slik:

I § 7 skal nytt tredje ledd lyde: Så vidt mulig skal vedtak etter andre ledd bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Det skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone med tilhørende bestemmelser i arealplaner ved første planrevisjon.

8. Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. endres slik:

Ny § 8a (forholdet til plan- og bygningsloven) skal lyde: Vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

Vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9-6, 11-2 eller 12-2 skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av oppdrettsanlegg. Før slik tillatelse gis, skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten.

Saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven skal så vidt mulig samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

9. Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) endres slik:

§ 2-1 andre ledd skal lyde: For søknader om tillatelse til tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven samordnes. Kongen gir i forskrift bestemmelser om samordningen. For andre søknader om tillatelse gjelder krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kap. 17.

I § 2-2 skal nytt fjerde ledd lyde: Kongen kan i forskrift for bestemte typer tiltak, eller i det enkelte tilfellet, bestemme at konsesjon etter denne lov ikke er nødvendig dersom tiltaket er tillatt i om-

rådeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Ny § 2-3 skal lyde: Vedtak om konsesjon etter denne lov skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9-6, 11-2 eller 12-2.

§ 5B-1 nytt første ledd skal lyde: Energiplanlegging skal inngå i regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Et mindretall (Toven) går imot forslagene til endringer av energiloven.

10. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. endres slik:

I § 7 skal nytt tredje ledd lyde: Så vidt mulig skal vedtak etter andre ledd bygge på arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone med tilhørende bestemmelser i slike planer ved første planrevisjon.

11. Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart endres slik:

I § 7-1 skal nytt fjerde ledd lyde: Planlegging av nye landingsplasser skal skje etter plan- og bygningsloven.

§ 7-6 første ledd andre punktum oppheves.

I § 7-6 skal nytt andre og tredje ledd lyde: Vedtak om konsesjon for landingsplass, og vedtak om å anlegge statlig landingsplass, skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Landingsplasser kan ikke anlegges i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9-6, 11-2 eller 12-2.

Saksbehandlingen skal så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

12. Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (Vannressursloven) endres slik:

I § 9 skal nytt tredje ledd lyde: Kvalitetsmål etter første ledd skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

§ 22 siste ledd skal lyde: Konsesjonspliktige tiltak i vassdrag må ha konsesjon etter loven her.

Ny § 25 a skal lyde: Vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9-6, 11-2 eller 12-2.

For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal konsesjonsbehandlingen så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Et mindretall (Toven) går imot forslagene til endringer i Vannressursloven.

13. Lov 21. desember 2000 nr. 82 om havbeite endres slik:

I kap. III skal ny § 11a lyde: Vedtak om tillatelse etter denne lov skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

Vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9-6, 11-2 eller 12-2 skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av havbeiteanlegg. Før slik tillatelse gis, skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten.

For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal konsesjonsbehandlingen så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Kapittel 1

Innledning og sammendrag

1.1 utfordringer og hovedlinjer i forslaget

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

Endringene i samfunnet stiller nye krav til planleggingens evne til å stimulere nyskaping og deltakelse, og til å møte omstillinger. Kravene til avklarte utviklingsrammer og *god dialog* øker etter hvert som private overtar mer av utbyggings- og driftsoppgavene. Den *teknologiske* utviklingen muliggjør effektivisering og kvalitetsheving, men stiller også nye krav til kompetanse og omstilling i kommunenes planlegging. Endrede rammebetingelser og nye oppgaver gjør at *interkommunalt samarbeid* blir aktuelt på stadig nye områder. Da må systemet være robust. Det må skape samarbeid og felles arenaer mellom offentlig og privat sektor, og utvikle planarbeidet på grunnlag av forpliktende partnerskap. Alt dette er sentrale utfordringer ved utformingen av framtidens plansystem.

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

Utvalget ser behovet for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet, og mener våre forslag samlet gir disse virkningene*. Samtidig er det sterkt ønskelig å *øke*

medvirkningen og forbedre kvaliteten i planprosesser og planer. Oppgaven for utvalget har vært å avveie ønsker og behov som til dels trekker i forskjellige retninger.

I en tid med knappere ressurser til mange offentlige formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer og andre ressurser, stilles det store krav til det offentlige beslutningssystemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet. Varierende politisk interesse og oppslutning om planleggingen, og et inntrykk av lang saksbehandlingstid og byråkrati, truer dens legitimitet. Plansystemet kan virke unødig krevende for mange mindre kommuner i distriktene med stagnasjon og befolkningsnedgang.

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

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

En oversikt i sammendraget viser hvordan forslagene bidrar til dette.

Utvalget mener vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, fordi sammenhengen mellom en bred samfunnsplanlegging, arealplanlegging og gjennomføring av planene gjennom byggesaksbehandling er viktig og bør opprettholdes. Men loven må bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå. Utvalgets forslag legger opp til dette gjennom en klarere lovstruktur og et enklere språk. Det foreslås også et helt nytt innledningskapittel i loven som beskriver hovedtrekkene i plansystemet. Loven blir langt mer selvforklarende enn dagens lov.

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

Utvalget mener dagens system for *regional planlegging* – planleggingen over kommunegrensene – er for svakt og mangler tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. Vi foreslår å styrke dette systemet og samtidig gjøre det mer fleksibelt. Som den viktigste regionale utviklingsaktøren bør fylkeskommunen ha et hovedansvar også for regional planlegging i fylket. Forslagene gir fylkeskommunen et godt redskap til å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Men utvalgets forslag er robust i forhold til fremtidige endringer i styringsstrukturen på regionalt nivå. En regional planstrategi tidlig i hver valgperiode skal legge grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av fylkesplan, fylkesdelplaner for bestemte sektorer eller geografiske områder, og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. Kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes, og statens medvirkning gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplan, gjennom statlig godkjenning. *Interkommunalt plansamarbeid*

vil kunne være en god løsning i mange situasjoner, og utvalget foreslår et eget kapittel om dette i loven.

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

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

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

Det er lang tradisjon for at arealdisponeringen bestemmes av offentlige myndigheter, i samspill med grunneierne og andre berørte interesser. Med hjemmel i plan- og bygningsloven og en rekke andre lover kan kommunen og staten detaljert

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

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

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

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

Det foreslås *egne kapitler om enkelte viktige planleggingsoppgaver* som stiller særlige krav til samordning over administrative grenser og mellom forvaltningsnivåene, og hvor statlige og regionale myndigheter vil ha viktige roller: *samordnet areal- og transportplanlegging* som vil gi et felles plansystem for veger, jernbaner, flyplasser og havner, der arealbruk må sees i sammenheng med

målet om redusert transportbehov og gode og miljøvennlige transportløsninger, *kystsoneplanlegging*, samordnet *vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder*. Med samtykke av kommunale og regionale planmyndigheter kan de aktuelle statlige og regionale myndigheter starte arbeid med slike planoppgaver og helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i fylkeskommunen og kommune har med å lede og organisere planarbeidet. For øvrig gjelder lovens vanlige regler for disse planoppgavene.

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

Samordning mellom dette plansystemet og sektorplanlegging og -virksomhet har potensial til betydelig forenkling av det offentlige beslutningssystemet sett under ett. Samtidig er slik samordning krevende i seg selv, både faglig og ressursmessig. Prosessene kan bli mer kompliserte, og for både planmyndighetene og sektormyndighetene kan de kreve merarbeid. Målet er at samordningen skal gi et bedre resultat fordi utvalgets forslag gir muligheter for å ta flere hensyn inn i planleggingen og organisere grundigere medvirkning. Sammen med kravet om konsekvensutredning vil dette kunne bety merarbeid både for kommuner og fagmyndigheter. På den annen side vil bedre og aktuelle planer gi større forutsigbarhet i neste omgang og spare forvaltningen for tidkrevende behandling av mange enkeltsaker.

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

Utvalget har hatt et omfattende og komplisert arbeid. Det har vært krevende å få full oversikt over de mange politiske, administrative og rettslige spørsmålene som reiser seg, både i plansystemet selv og i koplingen til byggesaksbehandlingen

og til planer og vedtak etter annen lovgivning. Utvalget fremmer sine forslag ut fra en vurdering av hva som i dag synes mest tjenlig. Men vi ser at det her stadig vil være nye behov og utfordringer, og nye løsninger, både i utviklingen av plansystemet og i forholdet til sektorlovgivningen. Nye krav vil også komme utenfra, for eksempel i form av EU-direktiver. Det er nødvendig med et kontinuerlig arbeid med lovutviklingen på dette viktige feltet. Plan- og bygningsloven bør være oppdatert og egnet til enhver tid, i stedet for å måtte repareres grundig hvert 20. år, slik tilfellet har vært hittil. Utvalget vil sterkt anbefale at Regjeringen nedsetter en fast kommisjon for denne oppgaven.

1.2 Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget

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

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

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

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

for planleggingen slik at det blir en best mulig innbyrdes sammenheng i de rettslige virkemidlene på feltet.

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

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

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

1.3 Utvalgets mandat i hovedtrekk

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

Det reises særlig spørsmål om lovverket er godt nok til å sikre bærekraftig utvikling, herunder vern av biologisk mangfold, bærekraftig byutvikling og effektiv og miljøvennlig bruk av energi, og

om det legger godt til rette for sysselsetting, gode levekår og gode boliger i tilstrekkelig omfang.

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

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

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

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

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

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

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

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

Utvalgets mandat er sin helhet tatt inn som vedlegg 1.

1.4 Utvalget

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

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

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

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

Referansegruppen

Det ble opprettet en interdepartemental referan-

segruppe for arbeidet i utvalget. Også Sametinget var representert i denne gruppen. Ved tidspunkt for avgivelse av utredningen, besto referansegruppen av følgende medlemmer:

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

1.5 Utvalgets første delutredning

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

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

Videre gikk utvalget gjennom de forskjellige planformene og skisserte problemstillinger og mulige løsninger. Utvalget beskrev også en rekke viktige sektorer og samfunnsoppgaver og pekte på sammenhengen mellom disse og plansystemet i plan- og bygningsloven, og hvordan loven kan forbedres

for i sterkere grad å vareta de respektive interessene. Her var også muligheten for samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning et tema. Utvalget fremmet også enkelte konkrete forslag til endringer som utvalget mente burde kunne foretas uavhengig av utvalgets endelige utredning.

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

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

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

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

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

For å oppnå bedre samordning, foreslo utvalget:

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

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

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

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

- at det åpnes mulighet til å gi utfyllende bestemmelser om planlegging i sjø og vassdrag i tilknytning til kommuneplanens arealdel.

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

- at det søkes inngått gjensidig forpliktende avtaler mellom berørte myndigheter om tiltak og økonomisk medvirkning for å gjennomføre fylkesplaner og kommuneplaner.
- at det regionale utviklingsprogrammet (RUP) integreres i fylkesplanens handlingsprogram.
- at kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i kommuneplanens samfunnsdel knyttes sammen.
- at det innføres lovbestemte rammer for forhandlinger og avtaler mellom planmyndigheter og private utbyggere («utbyggingsavtaler») for å legge til rette for sikrere gjennomføring og samtidig unngå at avtaler undergraver offentlighet og medvirkning.
- at område for omforming og fornying («fortetting») innføres som ny arealkategori i kommuneplaner og reguleringsplaner.
- at det utvikles ordninger som gir bedre muligheter for å gjennomføre endringer i allerede utbygde områder i byer og tettsteder, etter liknende prinsipper som jordskifteordningen.

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

- at loven inneholder mer presise regler for planprosessene på alle nivåer. Det bør som hovedregel utarbeides et planprogram i en tidlig fase, som et felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser.
- at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen etter loven klargjøres i loven.
- at planmyndighetenes plikt til aktivt å legge til rette for offentlig medvirkning i planleggingen klargjøres, og at den planansvarlige plikter å legge fram et nærmere opplegg for dette som del av planprogrammet.
- at fylkes-, kommune- og reguleringsplanlegging i nødvendig utstrekning skal omfatte utredning av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dermed kan planprosess og nåværende konsekvensutredning (KU) for bestemte tiltak i alminnelighet slås sammen.
- at rettsstillingen til grunneiere og andre rettighetshavere styrkes i kommuneplanen i spørsmål av stor betydning for rådigheten over eendommen.

- at saksbehandlingen av innsendte («private») planer presiseres for blant annet å sikre større åpenhet i tidlig fase, og at det i alminnelighet holdes forhåndskonferanse ved innledningen til planprosessen. Lovens § 29 og § 30 slås sammen.
- at bebyggelsesplan sløyfes som planform og at reguleringsplan blir eneste detaljplan.
- at muligheten til å klage i byggesaker og reguleringsaker begrenses når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort.
- at det kan fastsettes visse tidsfrister for deler av saksbehandlingen som ledd i planprogrammet, og at det vurderes å innføre maksimalfrister i loven for visse ledd i planbehandlingen.

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

- at det utredes hvordan staten kan medvirke til at alle kommuner har nødvendig kapasitet for oppgavene etter loven.
- at det utredes hvilke behov som foreligger for utdanning av kvalifiserte planleggere, og hvordan denne utdanningen bør være i framtiden.
- en ny bestemmelse om data- og kartgrunnlag for planlegging, herunder om statens og kommunenes ansvar.

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

1.6 Hovedlinjer i tilbakemeldingene i høringen

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

Utredningen ble møtt med stor interesse og respons. Departementet mottok over 300 hørings-

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

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

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

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

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

bindelse med planlegging, har i hovedsak fått tilslutning. Det er bred tilslutning til klarere regler om bruk av innsigelse og kriterier og frister for innsigelse.

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

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

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

Det er bred tilslutning til at *kommuneplanens arealdel* gjøres mer fleksibel, med mulighet for nye arealkategorier og større muligheter for å gi bestemmelser og retningslinjer. Forslaget om å utrede muligheten for todeling av kommuneplanens arealdel, med et klarere skille mellom planen som strategisk dokument og som gjennomføringsgrunnlag, har fått litt varierende men i hovedsak positiv tilbakemelding. Det samme gjelder forslaget om å sløyfe bebyggelsesplan som planform. Videre er det positiv tilbakemelding på å gjøre endringer i LNF-kategorien slik at det blir bedre muligheter for å avveie ulike interesser og hensyn. Utvalget skisserte her fire mulige alternativer,

men festet seg særlig ved en løsning hvor LNF-kategorien opprettholdes som en samlet kategori, med bedre muligheter til å nyansere gjennom utfyllende bestemmelser. Uttalelsene fordeler seg på alle de fire alternativene, men det er overvekt av instanser som ønsker at LNF opprettholdes som samlet kategori. En del instanser er positive til å åpne for at kommuneplan kan gis lengre bindings-tid enn en kommunestyreperiode, men enkelte er skeptiske til å binde opp de folkevalgte utover valgperioden.

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

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

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

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

1.7 Arbeidet med utvalgets andre delutredning

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

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

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

get, slik de forelå våren 2002. Rapporten ble lagt fram i august 2002 og er blitt brukt av utvalget i den videre bearbeidingen av forslagene. Det vises til behandlingen av disse spørsmålene i kapittel 8.

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

1.8 Nye stortingsmeldinger med videre av betydning for utvalget

Siden avleveringen av første delutredning er det kommet en del nye politiske signaler gjennom stortingsmeldinger og tilhørende stortingsinnstillinger. Blant de mest aktuelle er St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport* med tilhørende Innst. S. nr. 228 (2001-2002) *Innstilling fra sameferdselskomiteen om bedre kollektivtransport*, St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv*, Innst. S. nr. 114 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om friluftsliv*, St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold*, Innst. S. nr. 206 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold*, St.meld. nr. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk* og St.meld. nr. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk med tilhørende Innst. S. nr. 240 (2001-2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og Tilleggsmelding til Norsk klimapolitikk*, St.prp. nr. 79 (2001-2002) *Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*, Innst. S. nr. 134 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om nasjonale laksefjorder og laksevassdrag*, St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder med tilhørende Innst. nr. 246 (2001-2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bedre miljø i byer og tettsteder*, samt St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* med tilhørende Innst. S. nr. 268 (2001-2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*, St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge*, St.meld. nr. 55 (2000-2001) *Om samepolitikken* og St.meld. nr. 33 (2001-2002) *Tilleggsmelding om samepolitikken*, og Innst. S. nr. 110 (2002-2003) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samepolitikken*.

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

Av tidligere stortingsmeldinger som også har

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

1.9 Internasjonale rammer

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

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

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

også følge reglene i *FN-konvensjonen om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger* («Espoo-konvensjonen»).

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

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

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

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

Den europeiske landskapskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 2001. Konvensjonens hovedintensjon er å fremme ivaretagelse av landskap gjen-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.10 Sammendrag

1.10.1 utfordringer og hovedlinjer i forslaget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

virkeområde i sjø utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen.

1.10.2 Nærmere om de enkelte plantypene

Kommunal planlegging

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

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

De kommunale planene

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

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

planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regional planlegging

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

Behovet for planlegging over kommunegrenser

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

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

Fylkesplanen skal ha en strategisk karakter og bør omfatte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statlige virkemidler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konsekvensutredninger

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

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

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

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

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

1.10.3 Sektorer og interesser – spørsmål om samordning

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

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

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

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

Følgende temaer behandles i utredningens kapittel 7:

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

1.10.4 Oversikt over forslagene

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

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

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

vareta viktige interesser og hensyn, herunder vernehensyn.

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

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

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

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

- at regjeringen hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene utarbeider og formidler en samordnet nasjonal politikk som skal legges til grunn for regional og lokal planlegging.
- en ny og fyldigere bestemmelse om statlige planretningslinjer (SPR), som blant annet presiserer saksbehandlingen og virkningene for planer og enkeltsaker. Utvalget mener nasjonale planer eller beslutninger av stor betydning for arealbruken i alminnelighet bør komme til uttrykk ved statlige planretningslinjer.
- at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen klargjøres i loven.
- at alle berørte myndigheter skal delta fra en tidlig fase og medvirke til utarbeidelse av planprogram, herunder program for medvirkning og utredning av vesentlige konsekvenser.
- at det etableres regionalt planforum for drøfting av samordningsspørsmål mellom statlige sektorinteresser, fylkeskommunene og kommunene i planleggingen.
- klarere regler om bruk av innsigelse, herunder kriterier og frister for innsigelse.
- at det innføres en formell meklerfunksjon på regionalt nivå for mekling mellom statlige myndigheter og mellom statlige myndigheter og kommuner i forbindelse med regional og kommunal planlegging.

- at den regionale planleggingen styrkes gjennom regler om utarbeidelse av en felles regional planstrategi, og at den styrkes som grunnlag for regionalt partnerskap og medvirkningsarena for sektorer og kommuner.
- at fylkesplaner skal utarbeides etter behov. Sentral godkjenning av fylkesplan opprettholdes.
- at fylkesdelplaner kan nyttes til flere forskjellige funksjoner etter behov. Fylkesdelplan som det ikke er innvendinger mot, trenger ikke statlig godkjenning.
- fylkesdelplan for arealbruk kan gjøres rettslig bindende ved statlig vedtak.
- nye og mer presise regler om interkommunalt plansamarbeid som knytter interkommunalt samarbeid sammen med den ordinære kommunale planleggingen og med fylkesplanleggingen.
- at kommuneplanen skal brukes som et felles planverktøy for kommunale virksomhetsområder.
- at kommunale planformer tilrettelegges med definisjoner, prosessformer, arealformål, hensynssoner, planbestemmelser og rettsvirkninger slik at de kan ivareta statlige sektors interesser og behov i planleggingen i større grad enn etter dagens lov, herunder bestemmelser som avklarer forholdet mellom planer og sektorlover med vedtak.
- at det i særskilte kapitler i loven, (kap. 13-16 i lovens Del V), gis egne bestemmelser om viktige tverrgående planoppgaver: Samordnet areal- og transportplanlegging, kystsoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder.
- at loven gir videre hjemmel for bestemmelser knyttet til de enkelte arealformål i kommuneplanens arealdel, herunder virksomheter i LRNF-områdene, om bebyggelse og om bruk og vern av arealene.
- endringer i en del sektorlover og anbefalinger om videre forskrifts- og regelverksarbeid med sikte på helhetlig planlegging og samordning. Når det spesielt gjelder forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven går i et mindretall (4 medlemmer) imot flertallsforslaget. *Ett medlem* går også imot forslaget til endringer i energiloven og vannressursloven.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.10.5 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslagene

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

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

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

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

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

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

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

Kapittel 2

Hovedspørsmål

I første delutredning drøftet utvalget en del prinsipielle sider ved plansystemet, som har særlig betydning for arbeidet med en lovrevisjon: Lovens formål, samordning, relevant og fleksibel planlegging, virkning og gjennomføring av planer, gode planprosesser, kvalitet og kompetanse og lovens struktur og utforming. I dette kapittelet vil utvalget ta opp disse temaene på bakgrunn av høringen, og gi en oversikt over hvordan utvalget har fulgt dem opp i lovforslaget.

Utvalgets mandat, gitt ved kongelig resolusjon 23.10.98 følger som vedlegg til denne innstillingen. Det gir utvalget i oppdrag å vurdere om loven kan forbedres som redskap for å vareta viktige samfunnsinteresser. Mandatet angir overordnede mål om sikring av en bærekraftig utvikling, tilrettelegging for sysselsetting, gode levekår og tilstrekkelig tilgang på gode boliger. Utvalget skal vurdere forenkling og effektivisering av saksbehandlingen, samtidig som den skal gi bedre samordning og medvirkning. Videre forutsetter mandatet at utvalget vurderer forbedringer og forenklinger i planformene på de forskjellige nivåer med sikte på både kvalitet og effektivisering. Utvalget bes også om å vurdere en bedre struktur i loven, og bedre samordning med andre aktuelle lover.

2.1 Lovens formål

2.1.1 Hovedpunkter i første delutredning

I NOU 2001:7 ble plansystemets formål drøftet i kapittel 6, med undertemaer og spørsmål om behovet for planlegging, planlegging som en felles arena for sektorer og interesser, politisk styring, spillet mellom nivåene, prinsipielle spørsmål i forholdet mellom offentlige og private interesser, og lovens formålsbestemmelse.

I mandatet for utvalget heter det at lovens hovedstruktur og bærende prinsipper skal stå fast. Utvalget mente det likevel var riktig å stille spørsmålet om vi i dagens samfunn trenger en slik offentlig planlegging som loven legger opp til. Stilt overfor en mulig ny revisjon av plan- og bygnings-

loven er det vanskelig å komme helt utenom det grunnleggende spørsmålet: Hvorfor planlegging?

I utredningen forsøkte utvalget å beskrive noen av de viktigste utfordringene vi tror det norske samfunnet vil stå overfor i de kommende tiårene. Mange av disse utfordringene kan ikke møtes og løses av planlegging alene. Men god planlegging, i samspill med markedskreftene, vil være nødvendig for å kunne dra full nytte av positive trekk i utviklingen, og unngå eller dempe uønskete konsekvenser. Utvalget uttalte blant annet:

«Utvalget vil framheve at offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven skal være et redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Planleggingen skal legge til rette for at Norge kan ha et dynamisk og konkurransedyktig næringsliv i ulike deler av landet. Den skal bidra til at behovene for boliger og andre viktige sosiale oppgaver kan dekkes. Planleggingen er ikke minst viktig for å legge til rette for utbygging. Den skal bidra til at interessekonfliktene som knytter seg til arealbruk og arealknapphet kan løses ut fra brede og langsiktige avveininger. En særlig oppgave er å verne viktige miljøverdier i et samfunn med fortsatt økonomisk vekst, befolkningsvekst og en stadig høyere levestandard. Planleggingen skal sikre at disse avveiningene skjer i åpenhet og offentlighet, med mulighet for de berørte til å påvirke utviklingen av sitt lokalsamfunn og nærmiljø. En god offentlig planlegging er ikke minst viktig for å ivareta interesser som ellers står svakt. I vid forstand skal planlegging bidra, direkte og indirekte, til en bedre fordeling av goder mellom ulike grupper.»

Utvalgets konklusjon var at det vil være et minst like sterkt behov for planlegging i de kommende tiårene som i dag. Plansystemet må være robust og fleksibelt, så dynamisk og uforutsigbar som utviklingen kan bli.

Det trengs gode mekanismer for å kunne se de forskjellige sektorene og interessene i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger. Utvalget så det som en hovedoppgave etter sitt

mandat å bidra til å utvikle plansystemet i plan- og bygningsloven til den felles arena for dette. Det er av stor betydning at de forskjellige sektorer og interesser kan varetas på en likeverdig og balansert måte innenfor lovens system.

Den politiske styringen er i seg selv et viktig formål med plansystemet. Utvalget konstaterte at den politiske interessen for planlegging etter plan- og bygningsloven er variabel. Det må vurderes endringer som kan øke de folkevalgtes kunnskap om de mulighetene loven gir dem til å utforme og iverksette politikk, og vilje til å drive en aktiv og god planlegging.

Plan- og bygningsloven instituerer planlegging og planbeslutninger på våre tre forvaltningsnivåer i et desentralisert system, og loven skal etter sitt formål «legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet». Det kan sies å være et innebygd formål med loven å sikre en «riktig» balanse mellom statlig styring, styring fra fylkesnivå og kommunalt selvstyre. Utvalget så dette som en viktig oppgave i arbeidet. Systemet må gjøre det mulig for staten å vareta nasjonale og statlige interesser. Samtidig framhevet vi blant annet at kommunenes medvirkning og påvirkningsmulighet på overordnede planer og statlige vedtak bør styrkes.

Rollefordelingen mellom offentlig og privat sektor, generelt i samfunnet og spesielt innenfor planleggingen, endrer seg. Planleggingen har ofte avgjørende betydning for grunneierens mulighet til å utnytte egen eiendom, og dermed for eiendomsverdien. Utvalget pekte på at det må finnes en riktig balanse mellom de positive drivkreftene som ligger i markedskreftene og utøvelse av eiendomsretten på den ene siden, og behovet for offentlige prosesser og planvedtak for å vareta allmenne og overordnede samfunnsinteresser på den andre.

Utvalget drøftet i dette innledningskapittelet også lovens ramme og formålsbestemmelse. Vi stilte spørsmålet om vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, eller om loven bør deles, for eksempel i en planlov og en bygningslov. Utvalget kom til at den bør bestå som en samlet lov for samfunnsplanlegging, styring av arealbruk og byggesaksbehandling. Imidlertid fant utvalget at gjeldende formålsbestemmelse ikke er dekkende og bør endres ved at flere viktige hensyn tas inn i bestemmelsen. Utvalget fremmet forslag til ny formålsparagraf i to alternativer, hvor alternativ 1 inneholdt en kort kasuistisk liste over hensyn det skal legges særlig vekt på, mens alternativ 2 ikke hadde med en slik liste.

2.1.2 Utvalgets syn på lovens formål og hovedtrekk

Tilbakemeldingene fra høringen gir i stor grad uttrykk for at utvalget med sin drøfting av lovens formål har pekt på de sentrale spørsmålene. De gir også i all hovedsak støtte til utvalgets hovedsyn på lovens formål og funksjon. Det er knapt noen høringsuttalelser som setter spørsmålstegn ved behovet for sektorovergripende kommunal og regional planlegging, eller ved de planverktøy som finnes i loven. Kommentarene gjelder hvordan loven bør utvikles til et bedre redskap for en planfunksjon som anses nødvendig. Utvalget har fått bred støtte for sitt prinsipielle syn på loven som en «felles arena». Dette spørsmålet vil vi komme tilbake til særlig i kapittel 2.2 nedenfor.

Utvalget mener vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, og har lagt opp sitt forslag ut fra dette. Begrunnelsen er den sammenhengen det er mellom en sektorovergripende samfunnsplanlegging, arealplanlegging og byggesaksbehandling. Dette er også det dominerende synet som er kommet fram under høringen, selv om enkelte høringsinstanser mener loven primært bør være en lov for arealplanlegging og byggesaksbehandling.

Det må understrekes at loven har en meget stor spennvidde, og at den skal vareta svært mange formål og oppgaver samtidig. Særlig for mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å mestre en så bred planlegging, og kopling mellom planformer og ulike hensyn, som systemet legger opp til. Men utvalget vil understreke at plansystemet er meget fleksibelt, og at det må brukes av kommunene ut fra de behov og ressurser kommunene har. Loven gir kommunene *et redskap som kan brukes på mange måter*. Planleggingen bør alltid være målrettet og ikke mer omfattende enn det behovet tilsier.

Lovens formålsbestemmelse

Høringen viste at det er bred enighet om at loven må få en ny formålsbestemmelse. Av de som har uttalt seg, mener de fleste at utvalgets alternativ 2, uten opplisting av hensyn det skal legges særlig vekt på, er det beste. Samtidig har flere myndigheter bedt om at også de interesser de skal vareta, tas inn i formålsparagrafen.

En lovs formålsparagraf har sin viktigste betydning ved å gjøre det klart hva som ønskes oppnådd med loven; hvilke mål, oppgaver eller konflikter loven skal være et virkemiddel til å løse. Den har også rettslig betydning som et viktig moment for tolkningen av bestemmelser i loven der det kan

være tvil om innhold og rekkevidde. Etter forvaltningsrettslig teori vil formålsparagrafen også bestemme hva som kan anses som saklige hensyn ved anvendelsen av lovens bestemmelser, og hvilke tyngende vilkår som eventuelt lovlig kan stilles i forbindelse med ellers begunstigende vedtak etter loven.

Formålsparagrafen i dagens plan- og bygningslov er knapp i formen og legger vekt på loven som en prosesslov for offentlig forvaltning, ved først å peke på at loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og utbygging. Det viktigste materielle innholdet er svært generelt formulert ved at loven «skal legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Gjennom senere tilføyelser til bestemmelsen er gode oppvekstvilkår for barn og estetiske hensyn nevnt spesielt i bestemmelsen. En rekke sentrale verdier og hensyn som loven er ment å vareta, er ikke nevnt. Bestemmelsen framstår derfor som ubalansert og lite dekkende for det som er formålet for en samlet plan- og bygningslov.

Dette er bakgrunnen for forslaget om en ny formålsparagraf (§ 1-1), hvor det både er tatt hensyn til at bestemmelsen ikke bør liste hensyn det skal legges særlig vekt på, og til ønsker om at viktige hensyn og oppgaver nevnes. Utvalget foreslår at bærekraftig utvikling trekkes fram som et overordnet formål, «til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Viktige mål som verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, gode oppvekst- og levekår, folkehelse og samfunnsikkerhet, vern av natur- og kulturmiljøet, vern av naturgrunnet for samisk kultur, estetikk og god byggeskikk, samt helse, miljø og sikkerhet, nevnes uttrykkelig. Dessuten sies det at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og virksomhet, bruk og vern skal bygge på en allsidig og langsiktig vurdering og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle som berøres. At loven skal sikre gjennomføringen av internasjonale avtaler innenfor lovens formål, forslås også tatt inn.

For en nærmere drøfting av hva som ligger i disse uttrykkene, vises det til lovmotivene.

Politisk styring

Planlegging dreier seg om å treffe politiske valg mellom ulike mål og verdier. Det er full enighet om at planleggingen skal ledes av de folkevalgte organene i kommunene og regionalt, og på dette sentrale punktet fører utvalget dagens system vi-

dere. Det er fylkestinget og kommunestyret som vedtar de regionale og kommunale planene. Loven åpner for delegasjon av en del avgjørelser i planarbeidet, og vedtak av enkle og uproblematisk planer. I tråd med kommunelovens prinsipper foreslår utvalget å sløyfe kravet om at det i hver kommune skal være et fast utvalg for plansaker. Det overlates således til kommunestyret selv å organisere planarbeidet og opprette de utvalg med videre som finnes nødvendig for å utføre oppgavene.

Staten må inn i bildet i en del situasjoner. Utvalget har lagt vekt på å gi rammer for den statlige deltakelsen, slik at den reserveres de situasjonene hvor den er nødvendig for å vareta nettopp de hensyn staten skal vareta. Dette temaet er drøftet nærmere i kapittel 5.

Det har stor betydning for de folkevalgtes engasjement i planleggingen at de blir fortrolige med planleggingsoppgavene og ser de politiske mulighetene som systemet gir. Det er i dag et problem at mange folkevalgte har et fjernt forhold til denne planleggingen og ikke identifiserer seg med de planene som gjelder. Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner innen et år etter kommune- og fylkestingsvalg skal utarbeide *en planstrategi for det videre planarbeidet*. Et formål med dette er å gi de folkevalgte et tidlig kjennskap til plansystemet, en snarlig mulighet til å drøfte strategi og oppgaver tidlig, og dermed også se resultater av eget planarbeid utover i valgperioden. Vi tror dette kan virke stimulerende på det politiske arbeidet.

Samspeillet mellom nivåene

Behovet for et bedre samspill mellom nivåene er det også klar støtte for i høringen Dette har sammenheng med loven som felles arena. Dette er først og fremst et spørsmål om hvordan loven praktiseres, men lovreglene om plansystemet vil også ha betydning. Dette har vært et hovedpunkt i utvalgets drøftinger. Det dreier seg om å bygge inn mekanismer i loven som kan sikre en riktig balanse mellom lokalt selvstyre og behovet for å vareta nasjonale og regionale hensyn. Kommunene og fylkeskommunene må ha frihet til å bestemme spørsmål som bare eller i det alt vesentlige bare berører dem selv. Systemet må imidlertid også være slik at statlige og regionale hensyn og interesser kommer fram og tydeliggjøres i planleggingen, og at de kan varetas i nødvendig grad, selv om planene vedtas av kommune og fylkeskommune. Det er i den sammenhengen viktig at de forskjellige statlige myndighetene samordner sine synspunkter inn mot planleggingen. Samtidig må det gjelde et gjensidighetsprinsipp som sikrer at loka-

le behov og oppfatninger kommer fram og kan påvirke de statlige og regionale standpunktene gjennom åpen dialog.

En viktig side av samspillet er at det er ryddige spilleregler for hvordan konflikter mellom myndighetsnivåene skal forebygges, avklares og så vidt mulig løses. Utvalget mener konflikter og interessekonflikter primært må løses gjennom selve planprosessen. Dette fordrer at alle viktige aktører deltar i planarbeidet fra begynnelsen, og så vidt mulig blir enige om hvordan planarbeidet skal foregå. Utvalget foreslår at det i alminnelighet skal utarbeides et *planprogram*. Lykkes det ikke å oppnå enighet gjennom den ordinære prosessen, skal det mekles mellom partene. Utvalget foreslår nye regler om innsigelse, som setter rammer for bruken av innsigelse og gjør mekling obligatorisk. Dersom mekling ikke fører fram, og innsigelsen ikke tas til følge, må konflikten løses av de sentrale myndighetene.

Gjennom høringen framkommer det en del skepsis til fylkesplanlegging, og det er stilt spørsmål om den skal ha en overkommunal karakter. Utvalget har nå utformet sine forslag til nye planformer på regionalt og kommunalt nivå slik at det etableres likeverdighet og balanse med gjensidig deltakelse og dialog mellom kommuner og fylkeskommuner. Eventuelle konflikter må i tilfelle avgjøres av staten sentralt. Utvalget mener derfor at overkommunespørsmålet ikke lenger er aktuelt i denne sammenheng.

En annen viktig side av samspillet knytter seg til forholdet mellom plannivåene. Loven gir i dag anvisning på et planhierarki hvor overordnede planer skal legges til grunn for de mer detaljerte planene. Utvalget mener at dette systemet bør videreføres, og har lagt dette til grunn for utformingen av bestemmelsene. For eksempel skal en fylkesplan legges til grunn for den kommunale planleggingen innenfor planområdet, og også for sektorenes planlegging og vedtak. Utvalget ser likevel dette som *et spørsmål om gjensidighet og dialog*, ved at kommunene for eksempel deltar aktivt i arbeidet med fylkesplanleggingen. Arbeidet med regional og kommunal planstrategi skal gå parallelt, slik at det kan skje en gjensidig tilpasning tidlig i planarbeidet.

Samspillet blir ikke godt hvis ikke planleggingen oppfattes som forpliktende for partene. Det må derfor vurderes regler for å sikre at planene ikke blir «luftslott», men er forankret i en konkret og realistisk vurdering av hva som er mulig, og hvilke virkemidler som skal brukes for å oppnå målene.

Utvalget legger til grunn at det er et stort behov for bedre kommuneoverskridende planlegging, og

har derfor utformet sine forslag til planer i kommuner og på regionalt nivå for at de skal være effektive redskap for slik planlegging. Utvalgets forslag vil gi et bedre samspill mellom nivåene. Det har i høringen til utvalgets første delutredning vært en del skepsis i kommunene til å styrke fylkesplanleggingen. Samtidig har den politiske behandlingen av oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune klargjort at fylkeskommunen ikke skal ha overkommunale funksjoner. Utvalget mener en god regional planlegging, herunder fylkesplanlegging og interkommunalt plansamarbeid, er nødvendig, og har lagt stortingsbehandlingen av oppgavemeldingen til grunn for sine forslag. Det er lagt stor vekt på at kommunene skal delta aktivt som likeverdig partner i den regionale planleggingen, og at staten skal godkjenne regionale fylkesdelplaner om arealbruk som binder kommunene.

For å få til et godt samspill mellom nivåene foreslår utvalget blant annet følgende:

Regjeringen skal hvert fjerde år utarbeide *en samordnet nasjonal politikk* for kommunal og regional planlegging. Denne skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen, og den skal også omfatte statens oppfølging av planene (§ 4-1).

Staten bør i større grad enn til nå gi retningslinjer for hvordan viktige nasjonale mål og hensyn skal varetas i planleggingen. Utvalget foreslår en ny bestemmelse om *statlige planretningslinjer*, til erstatning for regelen om rikspolitiske retningslinjer. Dette og andre statlige virkemidler omtales nærmere nedenfor i kapittel 5.

Et godt samspill mellom sektorene, og samhandling med de kommunale og regionale planmyndigheter i planleggingens forskjellige faser, er en sentral forutsetning for god koordinering av interesser og sektorer gjennom saksbehandlingen. Forslagene utvalget nå fremmer legger stor vekt på at sektorene bringes tidlig inn med klare regler for samhandling og deltakelse gjennom prosessen.

Den regionale planleggingen foreslås styrket og gjort langt mer fleksibel. Det er her et hovedpunkt at både kommunene og statlige sektormyndigheter skal delta aktivt i arbeidet slik at det etableres et bredt partnerskap for løsning av de regionale planoppgavene og for gjennomføringen. Gjennom den regionale planstrategien som skal utarbeides hvert fjerde år, etter fylkestingsvalget, skal de forskjellige nivåene komme fram til et felles opplegg. Dette er drøftet nærmere i kapittel 4.

Plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen klargjøres i loven. Det skal etableres et *regionalt planforum* i hvert fylke hvor de forskjellige statlige, regionale

og kommunale aktører kan møtes for avklaring og løsning (§ 2-5).

Utvalgets forslag er basert på den myndighetsorganisering som er innført gjennom den nye kommuneloven for fylker og kommuner, og som er etablert i plan- og bygningsloven for de statlige, regionale og kommunale planmyndighetene. Det foreslås i tillegg at *Sametinget* får myndighet til å fremme innsigelse, og til å klage på vedtak som vesentlig berører samiske interesser etter loven.

Offentlig planlegging og private interesser

Mye av diskusjonen i utvalget har også dreid seg om private interessers stilling i planleggingen. Planleggingen kan ikke lenger ses primært som en offentlig prosess som resulterer i restriksjoner og plikter for innbyggerne. Konkrete resultater kan bare oppnås ved et nært samarbeid mellom offentlige myndigheter og private aktører, ut fra *tanken om felles interesser og partnerskap*. Prosessene må legges opp til dette. Utvalget er ikke minst opptatt av dette i forbindelse med den regionale planleggingen. Skal denne planleggingen bli et viktig redskap for regional utvikling, må også næringslivet, organisasjoner og andre private aktører engasjere seg i planarbeidet og påta seg oppgaver i forbindelse med gjennomføringen.

Generelt må planprosessene også være så brede at *alle berørte interesser* blant befolkningen kommer fram og får mulighet til å bli hørt. Det gjelder ikke minst grupper og interesser som har vanskeligheter med å nå fram. Utvalget har lagt vekt på å forbedre og styrke reglene i loven om planprosess og medvirkning. Dette kommer vi tilbake til nedenfor i kapittel 2.4.

Grunneierinteressene er meget viktige i diskusjonen om planleggingen etter plan- og bygningsloven, særlig arealplanleggingen. Utvalget legger til grunn bred enighet om at det offentlige må regulere og ha «det siste ordet» når det gjelder arealbruken. Men grunneiernes og andre rettighetshaveres ønsker og interesser vil alltid være et viktig utgangspunkt for vedtaket om hvordan arealene skal utnyttes og må tillegges stor vekt. Mulighetene for gjennomføring av planer er i realiteten ofte knyttet til grunneierens egne behov og planer. Arealplanene har avgjørende betydning for hvordan en eiendom kan utnyttes, og dermed for eiendomsverdien. Rettssikkerheten for grunneierne blir derfor et viktig punkt. Utvalget foreslår generelt grundigere planprosesser, også i forhold til grunneierne. Et viktig punkt i utvalgets forslag er at dagens kommunedelplaner for arealbruk, som åpner for ganske detaljert styring av arealbruken i

byggeområder uten partsrettigheter og klageadgang for grunneierne, fjernes og erstattes av områdeplan med grundigere planprosess og klageadgang. Generelt foreslår utvalget et krav om detaljplan eller områdeplan for regulering som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet.

Regler for gjennomføring av lovens formål

For at lovens formål skal prege den konkrete planleggingen og prioriteringen, foreslår utvalget en bestemmelse i lovens innledningskapittel om verdier og retningslinjer for planleggingen (§ 1-4), som utfyller og konkretiserer formålsbestemmelsen. I senere bestemmelser i loven henvises det flere ganger til formålet, eller mer generelt til «den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen», som i en kort form er ment å avspeile formålsparagrafen. Den innledende bestemmelsen om kommuneplan nevner også de mål og oppgaver som en kommuneplan i alminnelighet bør omfatte, og som også reflekterer formålsparagrafen.

Det er gjennomgående i utvalgets forslag at det åpnes for at mange av de hensynene og oppgavene som nevnes i formålsparagrafen, skal kunne varetas i planleggingen på en bedre måte enn i dag.

Dette gjelder for det første materielle hensyn. Det blir bedre muligheter til å vareta både næringsinteresser, miljø, helse og sikkerhet, og verneinteresser knyttet til natur- og kulturmiljø. For det andre gjelder det kravene til grundigere planprosess og medvirkning, som vil bidra til at de forskjellige hensyn kan komme tydeligere og mer presist fram. Kravet om konsekvensutredning av vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn vil virke i samme retning.

I særskilte kapitler i loven, (kapittel 13-16 i lovens Del V), foreslås egne bestemmelser om viktige tverrgående planoppgaver som; samordnet areal- og transportplanlegging, kystsonoplanlegging, samordnet vannplanlegging, og planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder.

2.1.3 Lovstruktur

Utvalget pekte i sin første utredning på behovet for en bedre lovstruktur. Også mandatet tar opp dette, så vel som en del av høringsinstansene. Utvalget tar med sitt forslag sikte på å bygge opp plan- og bygningsloven som en oversiktlig og lett tilgjengelig lov der det i innledningskapittelet gis en oversikt over lovens formål, hvilke oppgaver den skal

vareta, og sammenhengen mellom plansaker og byggesaker mv. Også kapittel- og paragrafinndelingen blir nå ensartet og gjennomgående i den delen av loven som utvalget har arbeidet med, og den bør være et hensiktsmessig utgangspunkt for Bygningslovutvalgets arbeid med lovens bygningsdel.

Når det gjelder sammenhengen med andre lover som virker sammen med plan- og bygningsloven vises til kapittel 2.2. nedenfor, og til § 20-2 *Endringer i andre lover* med motiver.

Utvalget ser at det på dette felt stadig vil være nye behov og utfordringer, og nye løsninger, både i utviklingen av plansystemet og i forholdet til sektorlovgivningen. Nye krav vil også komme utenfra, for eksempel i form av EU-direktiver. Det er etter utvalgets syn nødvendig med et kontinuerlig arbeid med lovutviklingen på dette viktige feltet, som også bør omfatte forholdet mellom plandelen og bygningsdelen. Utvalget fremmer sine forslag ut fra en vurdering av hva som i dag synes mest tjenlig. Plan- og bygningsloven bør være oppdatert og egnet til enhver tid, i stedet for å måtte repareres grundig hvert 20. år, slik tilfellet har vært hittil. Utvalget vil sterkt anbefale at Regjeringen nedsetter en fast kommisjon for denne oppgaven.

2.2 Bedre samordning

2.2.1 Innledning

Mandatet

Et viktig punkt i utvalgets mandat gjelder lov- og virkemiddelsamordning. Utvalget er bedt om å videreføre «arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe en enkel lovstruktur, et samfunnsmessig forsvarlig og forutsigbart system for forvaltning av landets arealer, og slik at det legger til rette for rask avklaring av enkeltsaker om utbygging eller vern». Dette gjelder blant annet «hvordan plan- og bygningslovgivningen og deler av konsesjonslovgivningen kan samordnes bedre, spesielt i de tilfeller der konsesjoner er av lokal eller regional karakter». Det sies videre:

«Dette kan for eksempel innebære at vedtak etter plan- og bygningsloven også utvides til å virke som konsesjon, eller slik at det blir klare kopling mellom planvedtak og konsesjon. En forutsetning vil være at de hensyn sektorene ivaretar fortsatt blir ivarettatt på en tilfredsstillende måte, og at sektorenes kunnskap benyttes slik at verdiskaping og andre hensyn ivaretas.»

Første delutredning

I NOU 2001:7 drøftet utvalget samordningsspørsmålene forholdsvis inngående. Et enstemmig utvalg uttalte blant annet (s. 24):

«Utvalget ser at det er mulig å forenkle hele beslutningssystemet i samfunnet vårt ved i enda større grad å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til

- en felles arena for avveining og avklaring mellom sektorinteresser
- en felles plan- og beslutningsprosess for saker som er viktige for fylker og kommuner
- et felles planredskap for sektorer som har betydning for arealbruken.

Samordning vil ofte medføre at beslutningsprosessene blir mer krevende, og både graden av samordning, og måten den skal oppnås på, må vurderes mot andre hensyn.»

Ut fra dette skisserte utvalget forskjellige mulige mekanismer for samordning mellom plan- og bygningsloven. og særlovgivning. Utvalget ga også støtte til det syn, som allerede var fremmet av den daværende regjering, at statlige krav om særlige sektorplaner overfor kommunene bør fjernes, og at kommuneplanen/kommunedelplaner bør være det felles planinstrument for kommunale sektorplaner.

Høringen

Høringsuttalelsene til NOU 2001:7 viste at det er bred oppslutning om målet om en forenkling av beslutningssystemet gjennom bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, og at mange av de særlige plankrav til kommunene kan fjernes. Ikke minst pekte kommunene på behovet for bedre samordning mellom statlige fagmyndigheter og mellom de forskjellige særlover. Men også myndighetene på fylkesnivå og mange organisasjoner støtter denne hovedtanken. Det kommer ikke minst til uttrykk fra utbyggingssiden, som også møter dagens fragmenterte lov- og myndighetssystem i praksis. Enkelte sektormyndigheter er likevel skeptiske til for vidtgående samordning, og mener dette krever nærmere vurdering av hvert saksområde. Det pekes blant annet på behovet for å kunne vareta faglige krav og nasjonale interesser.

Videre vurdering

På dette grunnlaget har utvalget arbeidet videre med samordningsspørsmålene med sikte på kon-

krete forslag. I løpet av 2002 avholdt utvalget møter med hvert enkelt departement som har relevant lovgivning eller på annen måte har interesse av plan- og bygningslovens plansystem. Også en del underliggende etater deltok. Møtene ga utvalget oversikt over de forskjellige sektorenes lovgivning og forvaltningssystem for planlegging og enkeltvedtak. Bildet er sammensatt og til dels komplisert, og det gjør seg gjeldende forskjellige hensyn. Utvalget fikk likevel et klart positivt inntrykk av mulighetene og interessen for bedre samordning mellom særlovgivningen og plan- og bygningsloven, og mener det er godt grunnlag for å gå videre.

Utvalget har drøftet hva som kreves for at plansystemet i plan- og bygningsloven kan bli et reelt virkemiddel for bedre samordning, og samtidig et alternativ til någjeldende planlegging og vedtak etter særlovgivningen. Sektorene må også se fordele i å kunne bruke plansystemet for sine formål. Dette har vært viktige premisser i arbeidet med lovforslaget. Det har vært nødvendig for utvalget å analysere nærmere både samordningsbegrepet, og hva som kreves for å oppnå samordning mellom plan- og bygningslovens plansystem og sektorlovgivningen.

2.2.2 Hva vil det si å samordne? Utvalgets hovedsyn

Utvalgets hovedsyn er fortsatt at plansystemet i plan- og bygningsloven bør utvikles slik at det så langt som mulig kan samordne sektorenes virksomhet i planområdet. Vi mener også at plansystemet bør utvikles slik at det langt på veg kan bli et felles planverktøy for sektorene.

Skal plansystemet i plan- og bygningsloven kunne bli et vesentlig bedre redskap for samordning, kreves endringer både av plansystemet selv, og av forholdet mellom den folkestyrte planleggingen på den ene siden og den faglig styrte sektorforvaltningen på den andre. Endringene må gjelde både planprosessen, de styringsmidlene som legges inn i planene, og planers virkninger.

Planene etter plan- og bygningsloven er i sin natur sektorovergripende; de omfatter flere – ofte mange – sektorer, interesser og hensyn innenfor planområdet, som alle har sine egne mål og oppgaver. Sektorene, interessene og hensynene kan dels være sammenfallende, dels trekke i forskjellige retninger. Samordning innebærer at disse sektorene, interessene og hensynene, og forholdet mellom dem, blir klarlagt, sett i sammenheng og avveid i forhold til hverandre gjennom planprosessen, og at de i neste omgang følger planene. Dette

er dels spørsmål om hvordan selve prosessen organiseres. Planprosessene må være slik at de forskjellige sektormyndigheter blir trukket inn og kan delta i planleggingen på en god måte, at prosessene skaper forutsigbarhet i forholdet mellom planmyndighetene og sektormyndighetene, og at konflikter løses på en måte som partene godtar.

Dels er det spørsmål om «materiell» samordning av mål og virkemiddelbruk mellom sektormyndighetene. Resultatet av avveiningen kommer til uttrykk i planens innhold, det vil si planvedtaket. Selve planen må gi de nødvendige muligheter til både å vareta og avveie de forskjellige hensynene på en dekkende og tilstrekkelig nyansert måte. Planene må kunne gi et resultat som sektormyndighetene er tjent med.

Skal en vedtatt plan virke samordnende, må den også være forpliktende og følges. Det betyr i praksis at de som senere skal treffe vedtak eller tiltak av betydning for planens gjennomføring, legger planen til grunn. I utgangspunktet vil en vedtatt plan være resultatet av samarbeid i en felles planprosess hvor alle myndigheter har deltatt, og det vil være både interesse for og vilje til å gjennomføre den. Loven må likevel ha regler som sikrer dette. Virkningen av planen kan variere fra å være retningsgivende til å være direkte rettslig bindende. Planen kan også ha den virkning at den gjør vedtak etter annen lovgivning overflødig, jf. nærmere diskusjon nedenfor.

Oppsummering

Oppsummert kan samordning gjennom plan- og bygningsloven oppnås:

- ved at planprosessen avklarer sektorer og interesser og gjør det mulig å se dem i sammenheng,
- ved at de forskjellige sektormyndighetene, ikke minst de statlige myndighetene, reelt søker å samordne sine synspunkter,
- ved at reglene om de forskjellige planformene gir muligheter for å vareta og avveie alle sektorinteresser på en god måte,
- ved bestemmelser om at planen skal følges ved senere vedtak, særlig ved anvendelsen av annen lovgivning.

I det følgende vil utvalget drøfte disse fire temaene nærmere. Videre detaljer vil framkomme i behandlingen av de enkelte planformene (Del III) og sektorgjennomgangen (Del IV).

Arealbruk

Når det spesielt gjelder arealbruk, må de aller fleste bygge- og anleggstiltak av noen størrelse i dag ha tillatelse etter flere forskjellige sektorlover, og krever i tillegg ofte både reguleringsplan, konsekvensutredning og enkelttillatelse etter reglene i plan- og bygningsloven. Systemet er samlet sett komplisert, og for tiltakshaver er det tidkrevende og ofte uforutsigbart. Det er *flertallets* hovedsyn at *det ligger en meget betydelig forenklingmulighet* ved å la planer etter plan- og bygningsloven samtidig oppfylle krav om plan og tillatelse i enkeltsaker etter særlovgivning, inkludert krav om konsekvensutredning. Målet er altså å kople sektorplaner og sektorvedtak til planer etter plan- og bygningsloven, eventuelt å bruke planformene i plan- og bygningsloven direkte for regulering og tiltak etter sektorlovgivning.

Nivåer

Utvalget minner om at samordningen har to hovedlinjer: «*horisontal*» samordning mellom sektorer, og «*vertikal*» samordning mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Disse to dimensjonene griper inn i hverandre ved at særlovgivningen legger myndighet til de forskjellige nivåene. Samordning mellom sektorer vil derfor ofte også kreve samordning mellom nivåer.

Et grunnleggende problem knyttet til samordning gjennom plan- og bygningsloven er at mange særlover legger myndighet primært til statlige fagorganer, mens planene etter plan- og bygningsloven primært vedtas av de folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Diskusjonen om samordning blir derfor ofte også en diskusjon om riktig forvaltningsnivå og beste styringsmåte for vedkommende samfunnsoppgave. På mange måter møtes her to prinsipielt forskjellige styringsmåter og -ideologier. Men forskjellen bunner til dels i ulikheter i oppgavens karakter, og i en vurdering av hvordan vedkommende oppgave best kan vareta ut fra henholdsvis nasjonale, regionale eller kommunale behov.

Dette vil i praksis nødvendigvis reise spørsmålet om kapasitet og kompetanse hos henholdsvis planmyndighetene og sektormyndighetene. Overlates kommunene som planmyndighet ansvaret for å vareta en del sektorhensyn gjennom sine planer, som statlige fagmyndigheter hittil har hatt ansvaret for på grunnlag av sektorlovgivningen, må kommunene nødvendigvis også få – eller få tilgang til – den kompetansen som er nødvendig for dette. Samarbeidet med fagmyndighetene blir

uansett viktig, og en viss veiledning vil fagmyndigheten i alle fall ha plikt til. Det må imidlertid foretas en grundig vurdering for hvert saksområde av kommunenes reelle muligheter til å påta seg oppgavene, og hvordan kompetansebehovet skal løses. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gå detaljert inn i disse spørsmål for alle sektorene og forutsetter at dette arbeidet skjer som en del av den videre oppfølgingen.

Slik samordning reiser også en del rettslige spørsmål som utvalget ikke har hatt mulighet til å utrede i detalj. Ett problem er at mange sektorlover med konsesjonsordninger med videre setter opp rettslige kriterier for når tillatelse kan gis, og rammer for skjønnet for hvilke hensyn som kan vektlegges og vilkår som kan stilles. Det kan videre være nærmere regler om rapportering med videre, om sanksjoner ved overtredelse av en tillatelse, og om myndighetenes adgang til å omgjøre en gitt tillatelse. En del av reglene i plan- og bygningsloven er derimot nokså generelt formulert, og det er et gjennomgående trekk at det er overlatt planmyndighetene en stor grad av fritt skjønn til å bestemme hvordan arealene skal utnyttes og hva som skal tillates, og hvilke bestemmelser som skal gis i tilknytning til planen. Planmyndighetene kan – og skal – bygge sine vurderinger på et bredt spekter av hensyn. Det er nettopp dette som gjør det mulig å samordne mange interesser. Også dispensasjonsbestemmelsen er ganske vidt formulert. Disse forskjellige lovteknikker og hensyn vil i noen grad kunne kollidere. Det er svært viktig at det blir klare linjer på slike punkter, og løsningene må bero på en grundig vurdering av hver enkelt ordning.

2.2.3 Samordning gjennom planprosessen

En avgjørende forutsetning for at plan- og bygningslovens plansystem skal virke samordnende, er at alle viktige sektorer, interesser og hensyn varetas i planprosessen. Utvalget mener det er nødvendig å klargjøre og bygge ut reglene om behandlingen av de forskjellige planene for å oppnå dette. Som et viktig utgangspunkt foreslår utvalget en generell bestemmelse om at *alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen* etter loven når den berører deres egne planer og vedtak (§ 1-5).

Utvalget går inn for å styrke den regionale planleggingen uavhengig av diskusjonen om oppgavefordelingen. En god regional planlegging, som rettes inn mot aktuelle oppgaver, er et meget viktig virkemiddel for samordning, både mellom forvaltningsnivåene og mellom sektorene. Utvalget frem-

mer flere forslag for å legge til rette for at sektorinteresser både kan varetas bedre og ses i sammenheng med andre hensyn i den regionale planleggingen. Både statlige sektormyndigheter og kommunene skal varsles om planoppstart og trekkes mer aktivt og forpliktende inn i hele prosessen.

For all planlegging gjelder at den skal være *en åpen prosess med bred medvirkning*. Dette vil bidra til å klarlegge de forskjellige interessene som knytter seg til planen. Dette kan være et viktig grunnlag for sektormyndighetenes arbeid med planen. Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.

Virkemidler

Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner skal ha plikt til å utarbeide henholdsvis *kommunal og regional planstrategi* i begynnelsen av ny kommunestyre- og fylkestingperiode, i samarbeid med berørte myndigheter og interesser. Planstrategien skal vise hvilke utfordringer kommunen og regionen står overfor, og avgjøre hvilke planoppgaver som skal tas opp. Dette vil synliggjøre sektorenes interesser og behov og gi kommunen og fylkeskommunen et redskap for å kunne se oppgaver på tvers av sektorer.

Også *større vekt på samfunnsdelen i kommuneplanen* vil bidra til at sektorenes interesser og behov vurderes opp mot utfordringer, mål og oppgaver for kommunesamfunnet, kommunen som organisasjon og sektorene enkeltvis og i samarbeid.

For de fleste plantyper skal det utarbeides et *planprogram* som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Alle berørte myndigheter skal delta i utarbeidningen av planprogrammet. Dette vil tvinge dem til å klargjøre sine interesser i planleggingen på et tidlig tidspunkt. For detaljplan, som i stor grad fremmes av private aktører, skal det ved starten av planarbeidet holdes et møte om saken med planmyndigheten og andre berørte myndigheter.

Et viktig moment i utvalgets samlede forslag, er at reglene om konsekvensutredning integreres i planbestemmelsene. Dette vil gi mer samordnede beslutningsprosesser i arealplaner med vesentlige virkninger.

Videre foreslår utvalget at ordningen med *planforum i hvert fylke lovfestes*. Planforumet vil kunne være en godt egnet arena for drøftinger og vurde-

ringer av hvordan ulike sektorer og interesser kan varetas mer samlet gjennom plan- og bygningsloven, og samordning av sektorenes synspunkter.

Muligheten for å samordne sektorinteresser innenfor rammen av planer etter plan- og bygningsloven er også avhengig av hvordan eventuelle konflikter mellom planmyndighetene og sektormyndighetene løses. Utvalget foreslår en *klargjøring av reglene om innsigelse*, og vil lovfeste ordningen med *mekling* når innsigelse gjøres gjeldende. Lykkes ikke meklingen, vil saken gå til departementet for avgjørelse. Dette er en sikkerhetsventil for sektormyndigheter som varetar nasjonale og viktige regionale interesser.

Utvalget mener det vil bety en vesentlig forenkling av hele beslutningssystemet dersom en i langt større grad enn i dag kan *behandle en sak etter flere lover på grunnlag av én felles prosess*. Med de ordninger for planprogram, medvirkning, høring, konsekvensutredning osv., som her foreslås, er det liten grunn til at sektormyndigheter ikke skal kunne bruke denne prosessen også for sine formål. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kap. 2.2.5

Statlige myndigheter må også ha mulighet til unntaksvis selv å initiere planlegging og utarbeide og vedta planer etter loven. Det er da svært viktig at dette skjer etter de samme reglene som når kommunen eller fylkeskommunen planlegger, og i nært samarbeid med de lokale planmyndighetene. Utvalget legger stor vekt på at vi skal ha et enhetlig plansystem. Så langt som mulig bør det gjelde de samme regler for planleggingen uten hensyn til om det er staten, fylkeskommunen eller kommunen som er planmyndighet.

2.2.4 Samordning av statlig politikk. En tydeligere stat

Selv om planprosessene forbedres slik det er skissert, vil det ofte være et problem for den regionale og kommunale planleggingen at statlige sektormyndigheter fremmer forskjellige synspunkter i planarbeidet, som kan være vanskelige å forene. Når det i tillegg er mange ulike synspunkter fra fylkeskommunale og kommunale myndigheter, blir avveiningen og samordningen nødvendigvis svært krevende. Dette gjelder i særlig grad for kommunene, som sterkt etterlyser en bedre statlig samordning inn mot de lokale planprosessene.

Skal dette oppnås, må loven ha mekanismer for samordning av statlig politikk overfor regioner og kommuner. Samtidig må den gi muligheter for staten til å trekke opp mål og retningslinjer for den regionale og kommunale planleggingen. Forslagene for å styrke den regionale planleggingen, og

forslaget om et planforum i hvert fylke, er viktige ledd i dette, men ikke tilstrekkelige. Samordningen må også skje på sentralt hold. Det er i de senere år gjort innsats i denne retningen, men det er rom for forbedringer. Utvalget foreslår at Regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging (§ 4-1) som skal formidles til fylker og kommuner.

Dagens regler om rikspolitiske bestemmelser foreslås videreført og styrket som *statlig planbestemmelse*. Det er en viktig intensjon med forslagene at de forskjellige sektormyndighetene skal bruke disse virkemidlene aktivt for å sikre at viktige nasjonale hensyn varetas i den kommunale og regionale planleggingen. Gjennom den sentrale behandlingen av statlige planretningslinjer, og vedtaket som kongelig resolusjon, sikres nødvendig samordning mellom departementene.

Utvalget vil også understreke betydningen av at staten samordner sin virkemiddelbruk i forbindelse med gjennomføringen av planene.

2.2.5 Utvikling av planverktøyet for å oppnå større grad av samordning. Nærmere om hvordan sektorhensyn kan varetas i planene

Samordning krever også at de planene som vedtas, vil være tjenlige virkemidler for sektormyndighetene.

Felles arena og plandokument

Når det gjelder *samfunnsplanleggingen*, det vil si i første rekke kommuneplanens samfunnsdel og annen regional planlegging enn arealplanlegging, byr ikke dette på særlige problemer. Plansystemet i plan- og bygningsloven bør være det felles planverktøy for sektorene på regionalt nivå og kommunenivå. Dels kan sektorene behandles innenfor samlede fylkesplaner og kommuneplaner. Dels kan det utarbeides fylkesdelplaner og kommunedelplaner for bestemte temaer eller virksomhetsområder. For utvalget har det viktige vært at dette skal kunne være felles planredskap, og at forskjellige særregler om sektorplaner kan fjernes. Utvalget konstaterer at dette synet deles av Regjeringen og Stortinget. Vi har også gjennomgående fått støtte for dette synet av fagdepartementene. Det alminnelige kravet om høring og offentlig ettersyn av planforslag er et generelt prosesskrav etter loven og må gjelde også for slike planer. Men planprosessen kan forenkles for rene sektorplaner ved at planprogrammet sløyfes.

Situasjonen er mer komplisert når det gjelder *arealplanleggingen med rettslig bindende virkning*. Spørsmålet om hva som skal kunne bestemmes i planene etter plan- og bygningsloven for å kunne vareta bestemte interesser, særlig sett i forhold til den myndighet som er lagt til særlovgivningen, er vanskelig fordi det er så sammensatt.

Utvalget har fått bred støtte for det hovedsyn at arealplanene etter plan- og bygningsloven skal være «den felles arena» for kartlegging og avveining av de forskjellige hensyn og interesser i planområdet. Skal dette oppnås, må regelverket for de enkelte planformene være slik at alle hensyn og interesser kan varetas og komme til uttrykk i planen. Hvis ikke, vil planene bare vise en del av de samlede regler og restriksjoner som gjelder for arealbruken i planområdet; planen blir m.a.o. ikke «felles arena». Her er vi ved kjernen i spørsmålet om samordning mellom plan- og bygningsloven og den sektorlovgivningen som har betydning for arealbruk.

Utvalget mener *alle de bestemmelser som gjelder for bruken av et areal må komme til uttrykk i et felles plandokument*, som må være vedkommende plan etter plan- og bygningsloven. Samtidig er det klart at ikke alle disse bestemmelsene vil kunne vedtas av kommunen som planmyndighet. Viktige hjemler for vedtak, særlig om virksomhet som har betydning for arealbruken, ligger hos sektormyndighetene. Hjemmelen for bestemmelsene for bruk av arealer, herunder bestemmelser som regulerer virksomhet, vil altså kunne finnes:

- i plan- og bygningsloven selv, det vil si som hjemmel for hva kommunen som plan- og bygningsmyndighet selv kan bestemme,
- i sektorlovgivning, hvor myndigheten er lagt til kommunen,
- i sektorlovgivning, hvor myndigheten er lagt til fylkeskommunen eller staten.

I tillegg er situasjonen ofte den at en sektormyndighet ønsker bestemte løsninger for arealbruken i en plan. Dette kan myndigheten kreve ut fra den oppgaven den har og de interesser den skal vareta, uten at dette nødvendigvis bygger på noen lovbestemmelse. For eksempel vil statlige naturvernmyndigheter gjerne arbeide for å sikre viktige naturverdier i en plan, uten at det er snakk om formelt vernevedtak etter naturvernloven. Tilsvarende vil gjelde også på mange andre sektorområder. I slike tilfelle må hjemmelen for de løsningene som ønskes, ligge hos kommunen som planmyndighet. Går kommunen imot sektormyndighetens ønske, vil sektormyndigheten eventuelt gjøre gjeldende innsigelse, hvis vilkårene for dette er oppfylt.

Eventuelt kan de i neste omgang vurdere bruk av sin egen lovgivning.

Forslagene

For å gjøre arealplanene etter plan- og bygningsloven til en «felles arena», fremmer utvalget forslag etter to linjer:

For det første foreslås det at *kommunen og fylkeskommunen som planmyndighet får bedre muligheter til å vareta sektorinteresser og -hensyn i arealplanene enn de har i dag*. Dette gjelder særlig kommuneplanens arealdel, hvor mulighetene i dag er temmelig begrenset, særlig utenfor byggeområder. Men også for områdeplan og detaljplan foreslås det en viss utvidelse av muligheten til å gi bestemmelser i forhold til dagens reguleringsplan. Et viktig nytt element er *hensynssoner*, som kan virke på tvers av arealformål og som kan innføres i alle former for arealplaner. Disse vil være uttrykk for de forskjellige typer av restriksjoner og bestemmelser kommunen vedtar.

På saksområder hvor kommunen har myndighet, ligger det spesielt godt til rette for at plan- og bygningslovens plansystem blir det felles planverktøyet for arealstyring. Planprosessene må sikre de forskjellige kommunale organers medvirkning, og det blir kommunestyrets sak å avveie og om nødvendig prioritere mellom dem. Tilsvarende gjelder for saksområder som er lagt til fylkeskommunen og fylkestinget for fylkesdelplaner.

For det *andre* foreslår utvalget at også vedtak om arealbruk, og om virksomhet av betydning for arealbruk, som er fattet av fylkeskommunen eller staten med hjemmel i særlovgivning, skal kunne komme til uttrykk i arealplanen på en dekkende måte. Dette er et viktig nytt grep. Vedtakene forutsettes stort sett å komme til uttrykk gjennom hensynssonene, med tilhørende bestemmelser, som eventuelt kan gå på tvers av arealformål. Eksempler kan være visse sikringssoner av hensyn til forsvaret, eller soner med viktige kulturminner som har vern etter kulturminneloven. De kan også uttrykkes direkte gjennom arealformål, eventuelt i kombinasjon med hensynssone. For eksempel bør et område som er vernet etter naturvernloven, markeres i kommuneplanens arealdel som LRNF-areal med særskilt hensynssone (naturvernssone). Dette systemet vil erstatte dagens arealkategori «båndlagt område». Det gir sektormyndighetene et mer fleksibelt verktøy for styring av arealbruken gjennom kommuneplanen, samtidig som dette blir en del av planen. Slike sektorvedtak kan være truffet tidligere, uavhengig av planleggingen, men kan også komme som resultat av planarbeidet. I begge

tilfeller inkorporeres sektormyndighetens vedtak i planvedtaket og blir en del av planen.

Enkelte rettslige sider må klargjøres i forbindelse med at dette systemet settes ut i livet. Det gjelder for eksempel hvilken saksbehandling som skal kreves når det er behov for endringer av de forhold og regler som er basert på særlovgivning. Kan dette for eksempel endres gjennom vanlig endring av planen, eller kreves det en saksbehandling etter særlovens regler om omgjøring eller endring? Dette og andre rettslige spørsmål må vurderes i forbindelse med gjennomføringen av systemet.

Det bør kunne settes slike vilkår gjennom bestemmelser til planen som er nødvendige for å vareta de aktuelle sektorhensyn på en tilfredsstillende måte. Dermed vil arealplaner etter loven i stor utstrekning kunne erstatte sektorplaner og enkelttillatelser til bygge- og anleggstiltak. Systemet vil kunne forenkles vesentlig ved at saksbehandlingsregler og ordninger etter særlover kan fjernes og erstattes av et felles beslutningssystem etter plan- og bygningsloven.

Det samme gjelder langt på veg også for planer og vedtak med formål å verne viktige natur- og kulturverdier, og friluftsinnteresser. Ved å benytte de planverktøyene som utvalget nå foreslår, vil en kunne oppnå nyanserte former for vern, tilpasset de vernebehov som foreligger og de øvrige interesser i området. Utvalget foreslår for eksempel at det i kommuneplanens arealdel skal kunne gis retningslinjer og bestemmelser for nye tiltak og ny virksomhet i utmarksområder som det ikke er adgang til i dag. Slik vil avveiningen mellom bruk og vern av arealer og bygninger skje ut fra en helhetlig vurdering sammen med andre hensyn som del av den generelle arealplanleggingen, i stedet for etter sektorlovgivning. Kravene kan justeres i takt med endrete formål, som del av planrevisjon.

Det er viktig at det er klart hva kommunen kan bestemme selv som planmyndighet eller sektormyndighet, og hva som bare kan bestemmes ved vedtak av statlig sektormyndighet eller fylkeskommunen. Her kan det lett oppstå uklarheter. Utvalget ønsker som nevnt å utvide kommunens kompetanse som planmyndighet, og dette er reflektert i forslaget med hensyn til hva som kan gis av retningslinjer og bestemmelser i de forskjellige planene. For eksempel bør kommunen i en områdeplan et stykke på veg kunne stille krav om tiltak for å begrense støy. Slike tiltak vil kunne være en viktig forutsetning for planens lokalisering av boligområder i forhold til en veg eller støyende næringsvirksomhet. Samtidig vil forurensingsmyndigheten kunne ha hjemmel til å sette støykrav.

Som hovedregel bør det ikke være overlappende kompetanse. Her er forutsigbarhet viktig. Har for eksempel en industribedrift fått konsesjon etter forurensingsloven eller vannressursloven, bør i allminnelighet ikke kommunen etterpå kunne stille strengere krav i en detaljplan for tiltaket om de samme spørsmål. Dette er bare ett av mange eksempler. Slik mange lover er formulert og praktisert, kan det imidlertid være uklare grenser her. Dersom det er overlappende kompetanse, bør dette gjøres klart. Om nødvendig bør uklarhetene fjernes gjennom forskrifter. Problemet med tilgrensende kompetanse viser forøvrig behovet for at plan og konsesjon kan behandles samlet gjennom én felles prosess.

I tillegg foreslår utvalget to nye mekanismer som kan være viktige for å vareta nasjonale sektorinteresser i arealplanleggingen. Den ene er at deler av en arealdel til kommuneplanen skal kunne gis lengre bindingstid. Dette er særlig aktuelt for å verne viktige landbruksområder, naturområder og kulturlandskap, men også for langsiktig planlegging av vegtraséer og annen infrastruktur. Den andre er at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende. For begge disse ordningene må det endelige vedtaket treffes av staten, og planene kan ikke endres uten nytt statlig vedtak.

2.2.6 Nærmere om virkningene av en plan, og kopling mellom plan og sektorvedtak

Skal planene virke samordnende, må vedtatte planer følges av både kommunen og fylkeskommunen selv, og av sektormyndighetene når de senere skal treffe vedtak med hjemmel i særlovgivningen. Skjer ikke dette, faller mye av formålet med planleggingen bort. Flere bestemmelser i lovforslaget slår fast at planene skal legges til grunn av andre myndigheter.

Det er imidlertid grunn til å vurdere nærmere de mulige koplingene mellom planer etter plan- og bygningsloven og vedtak etter sektorlover. Det kan som nevnt ligge betydelige forenklingsmuligheter i å samordne prosesser, eller ved å la plan helt eller delvis erstatte vedtak etter særlov. I kapittel 7 nedenfor blir de enkelte sektorer gjennomgått med tanke på slike samordningsmuligheter, og det gis anbefalinger om sektorordninger som kan fjernes eller forenkles.

Utvalget vil understreke at det for hver enkelt sektor må vurderes hva som er tjenlig, ut fra både styringsoppgavene og de hensyn som gjør seg gjeldende der, og behovet for et enklere og klarere

beslutningssystem samlet sett. Utvalget har innenfor den tidsrammen som har vært til disposisjon, ikke hatt mulighet til å gjennomføre en så grundig analyse at vi kan gi klare anbefalinger på alle områder. Utvalget mener denne diskusjonen primært må føres videre innenfor hver enkelt sektor og med planmyndighetene på statlig, regionalt og kommunalt nivå.

Modeller

Flere alternativer er her aktuelle. Utvalget har særlig festet seg ved følgende muligheter:

- a) En helt generell regel om at planlegging av tiltak som reguleres av særlov, skal skje etter reglene i plan- og bygningsloven og ikke etter særlov.
- b) Særlovens plankrav/konsesjonsordning oppheves og erstattes fullt ut av planvedtak etter plan- og bygningsloven, gjennom nye bestemmelser i den enkelte særlov.
- c) Særloven opprettholder egne regler om plankrav/konsesjon, men sier uttrykkelig at plan/konsesjon ikke kan være i strid med vedtatt plan etter plan- og bygningsloven, eventuelt bare etter samtykke av planmyndigheten (någjeldende «samtykkemodell», jf. forurensingsloven § 11). Dette følger for så vidt allerede av den generelle regelen i plan- og bygningsloven om at planer skal være retningsgivende for statlig virksomhet i planområdet.
- d) Særloven åpner for at bestemte plankrav og konsesjonsordninger i loven kan erstattes av planvedtak etter plan- og bygningsloven, generelt for visse plan- og vedtakstyper eller i det enkelte tilfelle, etter nærmere vedtak av vedkommende fagmyndighet (en «omvendt samtykkemodell», se som eksempel vannressursloven § 20).
- e) Særloven åpner for at behandlingen av bestemte planer og konsesjonssaker skal gå etter planbehandlingen i plan- og bygningsloven, men slik at fagmyndigheten beholder sin myndighet til å treffe det formelle vedtak. Fagmyndighetens vedtak må så vidt mulig koples til eller treffes parallelt med planvedtaket (jf. alternativ 2 i NOU 2001:7 for vassdragsreguleringssaker).
- f) Særloven opprettholder egne sektorplaner/vedtak men har en generell bestemmelse som sier at planer og vedtak på sektoren «så vidt mulig» skal skje som del av og koplet til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette blir opp til vedkommende fagmyndighets vurdering.

- g) Systemene fungerer uavhengig av hverandre.
- h) Plan eller konsesjon etter særlov går foran plan etter plan- og bygningsloven eller opphever kravet om plan etter plan- og bygningsloven.
- i) Særloven gjelder alene – tiltaket krever ikke plan etter plan- og bygningsloven.

Det kan også tenkes kombinasjoner av disse alternativene, og kanskje også ytterligere varianter.

Som det framgår av det ovenstående har utvalget primært vært opptatt av hvordan plan- og bygningslovens plansystem kan styrkes og forbedres for å kunne bli et hensiktsmessig redskap for sektorenes planlegging og vedtak. Skal en kunne oppnå vesentlige framskritt på dette felt, må sektormyndighetene selv se fordeler ved å benytte plansystemet i plan- og bygningsloven for sine formål. Utvalget mener vi langt på veg kan oppnå dette målet med de forslagene vi nå legger fram.

Flertallet mener det videre reformarbeidet primært bør ta sikte på *at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov*. På områder hvor det ikke er mulig å la planvedtak etter plan- og bygningsloven erstatte plan eller vedtak etter sektorlov, kan det likevel oppnås betydelige forenklinger ved å *samkjøre saksbehandlingen etter de forskjellige lovene*. De saksbehandlingsreglene for planer som utvalget nå foreslår, vil som det framgår trolig dekke saksbehandlingskravene etter de aller fleste sektorlover som stiller krav om tillatelse med videre for et tiltak eller en virksomhet. Saksbehandlingen etter sektorlovene kan derfor inkluderes i planprosessen etter plan- og bygningsloven. Slik kan det – sett fra tiltakshaverens side – bli én og ikke flere prosesser. Selv om dette munner ut i flere vedtak av forskjellige myndigheter, bør dette være en vesentlig forenkling for utbygger.

Utvalget fremmer konkrete forslag til endringer av sektorlover der vi mener å ha grunnlag for dette. Det har imidlertid, som nevnt, ikke vært mulig innenfor tidsrammen for utvalget å gå tilstrekkelig grundig og detaljert inn i alle de aktuelle sektorsystemene. Det er også naturlig nok forskjellige holdninger til disse spørsmålene hos sektormyndighetene. På en del saksområder kommer utvalget med tilråding, men det er nødvendig med videre diskusjoner innenfor og mellom de berørte departementene og ytre etater for å finne fram til de beste løsningene.

Et mindretall, utvalgets medlemmer Karlsen, Slettebøe, Svensli og Toven vil bemerke:

Flertallet foreslår som generell regel at plan etter plan- og bygningsloven bør erstatte vedtak etter særlov, og det fremmes konkrete for-

slag om lovendringer i en rekke sektorlover i forhold til dette. Disse medlemmer mener en forutsetning for god planlegging og gode planer er tilfredsstillende kompetanse og ressurser. For gode planer, som dekker sektorers behov, er det viktig med spesialkompetanse som per i dag er tilstede på andre nivåer i forvaltningen. Det er svært usikkert hvilke økonomiske og administrative konsekvenser utvalgets forslag vil få både for den enkelte sektor, for kommunene og for næringslivet. Utvalget sier selv at «Det må imidlertid foretas en grundig vurdering for hvert saksområde av kommunenes reelle muligheter til å påta seg oppgavene og hvordan kompetansebehovet skal løses.

På bakgrunn av denne usikkerheten kan ikke dette mindretallet støtte flertallets generelle forslag.

Utvalgsmedlem Toven har dissens til § 1-11. Det vises til motivene til paragrafen.

Utvalgsmedlem Toven har også følgende *særmerknad* til kapittel 2.2.6 Nærmere om virkningene av en plan, og kopling mellom plan og sektorvedtak:

Utvalgsmedlem Toven mener utvalget ikke har grunnlag for å foreslå en generell hovedregel om at plan etter plan- og bygningsloven skal erstatte vedtak etter sektorlov. Dette fordi konsekvensene av et slikt forslag ikke er tilstrekkelig belyst for de ulike sektorer.

Utvalget er i henhold til mandatet pålagt å foreta en grundig vurdering, og å finne samfunnsmessige forsvarlige og forutsigbare system. Hovedmålet med utvalgets arbeid må således være å finne de mest samfunnsmessige optimale løsningene på samordningsspørsmålet. Jeg mener en i utvalget har lagt for liten vekt på denne diskusjonen, derimot kan det synes som om en har lagt for stor vekt på et generelt ønske om at all sektorlovgivning skal samordnes inn i plan- og bygningsloven.

Et plansystem som skal ivareta alle sektorerinteresser og erstatte alle vedtak/konsesjoner etter sektorlover må nødvendigvis bli komplisert, spørsmålet er om systemet blir for komplisert og om dette i det hele innebærer en forenkling og effektivisering?

Flertallet foreslår subsidiært å samkjøre saksbehandlingen etter de forskjellige lovene, slik at saksbehandlingen etter sektorlovene inkluderes i planprosessen etter plan- og bygningsloven. Dette ser ut til å skulle gjelde blant annet for konsesjonsbehandling etter energiloven og samtidig planbehandling for nye, større energianlegg. Flertallet synes å forutsette at saksbehandlingen etter sektorlov skal inkluderes i planprosessen etter plan- og bygningslo-

ven, og at sektormyndigheten skal godkjenne dette som vedtak/konsesjon etter sektorlov.

Når flertallet ønsker å opprettholde konsesjonsbehandling ved siden av planbehandling for, for eksempel energianlegg, er dette begrundet med behovet for fagkunnskap og for å kunne ivareta alle relevante hensyn. Relevant energifaglig behandling er imidlertid avhengig av to likeverdige faktorer: Kontroll med behandlingsprosess og kontroll med avgjørelse.

Behandlingen av større og ofte konfliktfylte anlegg forutsetter en omfattende og interaktiv behandling der det spilles inn og utredes nye alternativer. Likedan vil det være betydelige interesse motsetninger der kommune, miljømyndigheter, grunneiere og utbygger har ulike løsningsforslag. Kommunene ivaretar rimeligvis sine økonomiske interesser i saken og disse kan f. eks stå i motsetning til miljøinteresser. Kraftsystemmessige, tekniske og økonomiske hensyn kan igjen tale for andre løsninger.

I dette bildet forutsetter en forsvarlig energifaglig behandling at beslutninger om konsekvensutredningsprogram, om vurdering av alternativer, om tilleggsutredninger og annet styres av energimyndighetene ut fra fagkunnskap og omfattende erfaringer fra tilsvarende saker. Skal disse myndigheter være avhengig av kommunens prosess og prosessavgjørelser, vil de ikke ha grunnlag for et selvstendig vedtak i en tilstrekkelig opplyst sak.

På denne bakgrunn anser medlemmet Toven det ikke som hensiktsmessig med en løsning med kun kommunal planprosess som bakgrunn for konsesjonsvedtak. Enten må prosessen kjøres av energimyndighetene eller så må det være en dobbelt prosess.

Utvalgsmedlemmet Toven finner verken å kunne støtte flertallets forslag om en hovedregel om at plan skal erstatte sektorvedtak eller det subsidiære forslaget om felles prosess etter plan- og bygningsloven. Å innføre en slik generell måte å løse sektorsamordning på, kan virke tilforlatelig enkel, men vil for enkelte sektorer medføre samfunnsøkonomisk uheldige konsekvenser. De ulike sektorer er ikke tilstrekkelig belyst og økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget er ikke tilstrekkelig utredet, til at det er forsvarlig å foreslå en slik generell løsning for alle sektorer. Forholdet til kompetanse og kapasitet i kommunene er heller ikke tilstrekkelig vurdert. Det stilles også spørsmål ved om kommunene er villig til å påta seg dette ansvaret, det kan her vises til at kommunene i svært mange saker om bygging av energianlegg velger å dispensere fra reguleringsplanbehandling, fordi de ikke har kapasitet til å kjøre en reguleringsplan behandling, og føler seg mer fortrolig med at konsesjonsmyn-

digheten/fagmyndigheten kjører en konsesjonsprosess, hvor de samme hensyn som i planbehandlingen ivaretas, med kommunen som en viktig medspiller og høringspart.

2.3 Relevant og fleksibel planlegging

2.3.1 Hovedpunkter i første delutredning

I NOU 2001:7 la utvalget stor vekt på målet om at planleggingen etter plan- og bygningsloven må være relevant og fleksibel. Planleggingen er ikke et mål i seg selv, men et redskap for å løse og varetta viktige samfunnsoppgaver og interesser. Det ble understreket at planleggingen skal ha en klar nytteeffekt, og at det ikke planlegges mer enn nødvendig. Planredskapene må være fleksible slik at de er tilpasset oppgaver og behov, og slik at de gir en mest mulig enkel og effektiv interesseavklaring.

Forholdene og planoppgavene er *forskjellige rundt om i landet*, og det er store variasjoner i planoppgavenes kompleksitet og innhold. Det kan være mange forskjellige interesser og muligheter som knytter seg til en sak, en samfunnsoppgave eller et geografisk område. Planformene for samfunns- og arealvurdering må derfor være innrettet slik at de dekker behovene i de forskjellige typesituasjonene både for strategisk og overordnet styring og de mer detaljerte vurderinger og oppgaver. Det gjelder for eksempel både for kommuner med store utmarksarealer, lite utbyggingspress og begrensete arealkonflikter, og bykommuner med stor aktivitet og konkurranse om arealutnytting til forskjellige formål. På denne bakgrunnen foreslo utvalget i den første utredningen en del endringer i de kommunale planformene, og drøftet blant annet en løsning med å todele kommuneplanens arealdel i en strategisk del og en mer detaljert plan med større krav til saksbehandlingen, for å tilpasse loven til de forskjellige behov for arealstyring som foreligger.

Planoppgaver og utfordringer varierer også over tid slik at det for eksempel er et behov å kunne endre eller utarbeide nye planer ut fra nye forutsetninger og politiske prioriteringer. Planene må kunne fornyes og oppdateres etter behov og prioriteringer, og uaktuelle planer må kunne oppheves. Utvalget gikk på den bakgrunn inn for at kommuner og fylkeskommuner tidlig i hver valgperiode utarbeider en oversikt over plan- og endringsbehov, og fastlegger et program for planarbeidet. Det ble presisert at arbeidet må være målrettet og ikke gjøres mer omfattende enn behovet tilsier.

Med fleksible og tilpasningsdyktige planverk-

tøy menes også at disse skal kunne fungere under forskjellige forhold og forutsetninger når det gjelder *tilgjengelige ressurser og kompetanse*. Det er som nevnt her store forskjeller mellom kommunene. Utvalget drøftet derfor i første fase om det er hensiktsmessig å stille visse minstekrav til kompetanse i kommunene, og det ba om høringsinstansenes syn på spørsmålet. Det vises til kapittel 2.6 nedenfor.

Utvalget ga i første delutredning uttrykk for at loven langt på veg åpner for den fleksibiliteten og de valgmuligheter det er behov for, men ga samtidig uttrykk for at reglene for kommuneplanens arealdel var unødig stramme og begrensende for hva som kan og bør kunne reguleres gjennom kommuneplanleggingen. Utvalget skisserte derfor forslag til endringer som kan gjøre kommuneplanen til et mer fleksibelt og hensiktsmessig verktøy for overordnet arealstyring, samt visse endringer i reglene om regulering.

I delutredningen pekte utvalget også på hensyn som taler for å begrense valgmuligheter og fleksibilitet. For eksempel kan det være behov for langsiktige bindinger og føringer over tid, eller det kan være behov for minstekrav og standarder som ikke bør fravikes. Videre er visse minstekrav til saksbehandlingen om varsel til berørte og klageadgang nødvendig av rettssikkerhetsgrunner. Det er også av stor betydning at innbyggerne og brukerne oppfatter plansystemet som mest mulig oversiktlig og forutsigbart. Det bør derfor ikke inneholde mulighet til for mange plan- og regelformer.

Selv om de geografiske og styringskulturelle forholdene varierer utover landet, gikk utvalget klart inn for en felles plan- og bygningslov for hele landet med enhetlig grunnmønster av planformer, prosedyrer, rettslige kategorier og rettsvirkninger. Det var utvalgets syn at loven er så fleksibel at kommuner med små planbehov kan gjøre planleggingen tilsvarende enkel – uten derved å unnlate å planlegge.

Statlige og regionale planformer

Det er som nevnt klart behov for et bedre system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået for løsning av oppgaver som krever samarbeid over administrative grenser. Utvalget framhevet i sin første delutredning at fylkesplanleggingen skal være et fleksibelt hjelpemiddel for å løse oppgaver i fylket, og det må legges stor vekt på at den skal være målrettet og relevant og ikke mer omfattende enn behovet og formålet tilsier. Utvalget mente også at det er behov for bedre regler for

interkommunal planlegging og interkommunalt plansamarbeid, og signaliserte at det ville arbeide videre med et sett av normalbestemmelser om slik planlegging som kommunene kan bruke dersom de finner det hensiktsmessig.

2.3.2 Høringen

Inntrykket fra høringen er at utvalget pekte på sentrale punkter ved å trekke fram målet om at planleggingen må være relevant og fleksibel. Utvalget får tilslutning til de generelle betraktninger om disse spørsmålene, men det framkommer noe forskjellige syn på de mer konkrete forslagene som utvalget luftet.

De fleste var positive til at plansystemet skal være fleksibelt, men det ser ut til at forskjellige instanser legger noe forskjellig betydning i dette begrepet; dels begrensnings av planers virkninger, dels mer nyanserte og oppgavetilpassede planformer og planprosesser. Mange var positive til å gjøre både kommuneplanen og detaljplaner mer fleksible. Men flere ga uttrykk for at loven i dag gir de muligheter som det reelt er behov for, og at det mer er et spørsmål om behov for veiledning og kunnskap om bruken av systemet. Andre ga uttrykk for at systemet ikke bør gjøres så fleksibelt at det går på bekostning av helhetlig planlegging og ivaretagelsen av langsiktige og allmenne interesser. Spørsmålet om todeling av arealdelen ble viet særlig oppmerksomhet. Utvalgets intensjon fikk for så vidt positiv mottakelse, men en del instanser mente det var behov for å bearbeide forslaget videre, eller de var skeptiske. For øvrig vises til nærmere omtale nedenfor under omtalen av de kommunale planformene i kapittel 3, de regionale i kapittel 4 og de statlige i kapittel 5.

Høringsuttalelsene ga, med enkelte unntak, uttrykk for tilslutning til utvalgets tanker og forslag om at kommuner og fylkeskommuner tidlig i hver valgperiode skal utarbeide en oversikt over plan- og endringsbehov og fastlegge et program for planarbeidet. Noen uttrykte tvil om dette burde lovfestes.

2.3.3 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget følger opp forslaget fra første delutredning om *regional og kommunal planstrategi*. Dette er et viktig grep for å oppnå en relevant og fleksibel planlegging.

Det er utvalgets generelle syn at *den regionale planleggingen* må være særlig målrettet, og at planformene må bestemmes primært ut fra praktiske hensyn. Innenfor regional planlegging legger ut-

valget opp til et mer fleksibelt system enn i dag, med valgfrihet for bruk av fylkesplan, fylkesdelplan eller interkommunalt plansamarbeid ut fra hva som er mest hensiktsmessig. En fylkesplan bør primært være av strategisk karakter og utarbeides når det er behov for et overordnet og helhetlig grep, men det skal ikke være obligatorisk å utarbeide fylkesplan hvert fjerde år. Lovforslaget legger opp til stor grad av valgfrihet i bruk av planinstrumentene. Målrettede fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid kan velges der det er mer hensiktsmessig. En fylkesdelplan for arealbruk kan være uten bindende virkning, men kan også gjøres rettslig bindende ved statlig vedtak når det foreligger hensyn som går ut over grensene for en kommune. Dette blir nærmere utdypet i kapittel 4.

I NOU 2001:7 pekte utvalget særlig på behovet for å gjøre *kommuneplanens arealdel* mer fleksibel, med muligheter for nye arealkategorier og større muligheter til å gi bestemmelser og retningslinjer, blant annet i form av miljømål og funksjonskrav. Det er støtte for dette i høringen, selv om enkelte høringsuttalelser peker på at det også i dag er en fleksibilitet i systemet, som kan utnyttes bedre. Utvalget ser det som viktig å legge flere muligheter for bestemmelser inn i kommuneplanens arealdel. Dette kan gjøre planformen til et bedre instrument for en helhetlig avveining av forskjellige interesser og hensyn, og en felles arena for sektorene. Flere sektormyndigheter har bedt om dette. En utvidet hjemmel til å gi retningslinjer og bestemmelser, med tilhørende hensynssoner som også kan reflektere bestemmelser gitt av sektormyndigheter, vil gi slik økt fleksibilitet. Dette gjelder særlig i arealformålene *Landbruk, reindrift, naturvern og friluftsliv* og *Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner*. Imidlertid er det grenser for hva som kan og bør bestemmes i arealdelen, fordi planprosessen ikke er så grundig at den får fram alle relevante forhold ved de forskjellige eiendommene og interessene som berøres. Det må derfor også være grenser for fleksibiliteten på dette plannivået.

Også utvalgets opplegg for *områdeplan og detaljplan* innebærer en økt fleksibilitet i forhold til dagens kommunedelplan og reguleringsplan, ved en viss utvidelse av hjemmelen til å gi bestemmelser ut fra sektorhensyn, og innføring av tilhørende hensynssoner på tvers av arealformål. Utforming av områdeplanen kan variere fra meget grovmasket til detaljert; og enten gi direkte grunnlag for utbygging eller rammestyring for detaljplaner. Det gis åpning for privat bistand til områdeplaner, der kommunene vedtar igangsetting og premisser for

slik planlegging i tråd med kommuneplan. Dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner erstattes av detaljplaner som kan utarbeides både av det offentlige og av private, og med et fleksibelt sett av bestemmelser og retningslinjer knyttet til.

Samlet sett vil disse tre planformene kunne gi et sett av planverktøy som vil gi en rekke valgmuligheter, både for å legge de overordnede og langsiktige rammene og de gjennomføringsrettede og detaljerte planene som utarbeides i forbindelse med tiltak. Utvalget foreslår at det alltid bør kreves detaljplan eller områdeplan som grunnlag for bygging i arealer som i kommuneplanens arealdel legges ut til *Bebyggelse og anlegg*, eller *Omforming og fornyelse*. For øvrig vil kommuneplanen kunne gjøres så detaljert at det blir mulig å legge den til grunn for avgjørelse av byggesaker. Men kommunen kan også velge å stille krav om plan for slik utbygging. Opplegget er også fleksibelt på den måten at flere planer kan utarbeides parallelt. I forbindelse med arbeidet med en kommuneplan kan for eksempel et aktuelt utbyggingsområde planlegges som områdeplan.

2.4 Bedre gjennomføring

2.4.1 Hovedpunkter i første delutredning

Utvalget satte i første delutredning fokus på betydningen av planers virkninger og gjennomføring, og at innsatsen som gjøres i planleggingen er bortkastet dersom vedtatte planer ikke følges. Utvalget uttalte at de gjeldende prinsipper for de forskjellige planenes rettsvirkninger i hovedsak er fornuftige og bør opprettholdes, slik at planer skal være retningsgivende og legges til grunn for senere planer og vedtak om tiltak innenfor et planområde.

Gjennomføringen av de forskjellige planformer og planer varierer sterkt, og utvalget pekte på dette som et betydelig problem. Dette dreier seg i stor grad om praktiseringen, og forutsetningen om at myndighetene selv følger planene, framfor spørsmål om utforming av reglene. Men det er også grunn til å vurdere behovet for regelendringer for å styrke gjennomføringen. Det er flere årsaker til at vedtatte planer ikke følges eller gjennomføres fullt ut. Det kan for eksempel skyldes at planer ikke ajourføres slik loven forutsetter, og blir uaktuelle, de oppfattes som for stive, eller det skjer skifte av politisk flertall slik at beslutningstakerne ikke har det nødvendige eierskap til planene når det senere skal fattes vedtak i forbindelse med aktuelle tiltak.

En av følgene av dette er at det i utstrakt grad

gis *dispensasjoner*. Disse vil i en del tilfelle være begrunnet i behovet for rimelige og hensiktsmessige løsninger i enkeltsaker, men kan også bli unødvendig omfattende og framstå som vilkårlige. I verste fall undergraves hele planen; arealbruken styres gjennom dispensasjoner i stedet for gjennom planen. Dette har ikke vært meningen med dispensasjonsbestemmelsen i loven. Det er for øvrig store forskjeller i hvordan kommuner praktiserer denne bestemmelsen. Utvalget fremmet i første delutredning et forslag til en noe endret dispensasjonsbestemmelse for dispensasjon fra planer og byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er en klargjøring og en viss innstramming av dispensasjonsadgangen. Dette forslaget er foreløpig ikke fremmet for Stortinget. Utvalget fremmer det på nytt i denne utredningen, med bare små endringer. En vesentlig begrunnelse for forslaget er at det er behov for sikrere vurderingskriterier for når dispensasjon er aktuelt i stedet for endring av selve planen. Den foreslåtte bestemmelsen bør kunne bidra til en sikrere bruk av dispensasjon, og til at planer i større grad legges til grunn for enkeltsaker, slik at ressursene som settes inn i planarbeidet ikke blir bortkastet. Det vises for øvrig til drøftingen av spørsmålet i NOU 2001:7 og forslag til § 19-1 med lovmotiver.

Det ble også påpekt problemer i forbindelse med *håndhevingen* av planer. Vedtatte planer håndheves ikke alltid overfor de myndigheter som planene skal være retningsgivende eller bindende for. Dette synes særlig aktuelt i forbindelse med fylkesplaner. I dag er virkemidlene og ressursene til gjennomføring på en rekke felt lagt til sektorene og således i mindre grad koplet til planene. Det er en stor svakhet at det *i for liten grad er knyttet virkemidler* direkte til vedtatte planer, og det er behov for at sektorer knytter sine økonomiske virkemidler tettere til planer. Utvalget satte særlig fokus på det regionale utviklingsprogrammet (RUP), og behovet for å integrere det i fylkesplanens handlingsprogram. Utvalget mente også at kommunens økonomiplan bør knyttes sammen med handlingsprogrammet i kommuneplanen for å styrke gjennomføringen av planen.

Avtaler kan være et virkemiddel for å få gjennomført planer både myndigheter i mellom og mellom myndigheter og private utbyggere. Det gjelder dels spørsmål om myndigheter vil forplikte seg til å benytte sine lovhjemler, økonomiske virkemidler med videre for å sikre effektiv gjennomføring. Videre gjelder det såkalte *utbyggingsavtaler* mellom kommuner og private utbyggere i tilknytning til byggesaker og reguleringsplaner. Utvalget ga uttrykk for at det er behov for rammer for slike

avtalers innhold og hvordan de utarbeides med åpenhet innenfor rammen av planprosessen. Utvalget la i sin første utredning generelt vekt på at planprosesser og planformer må utformes slik at de blir mer gjennomføringsorientert. Samtidig gikk utvalget i første utredning inn for å arbeide videre med enkelte nye gjennomføringsvirkemidler, herunder utbyggingsavtaler, arealformål for omforming og fornyelse i arealplaner, og virkemidler for urbant jordskifte.

2.4.2 Høringen

Høringen ga generell støtte til utvalgets tanker og forslag omkring problemene med manglende gjennomføring av planer. Fra flere hold ble det pekt på problemet med at planer ofte ikke var tilstrekkelig målrettet og derfor manglet legitimitet. Det kom til uttrykk noe delte meninger om enkelte av utvalgets forslag på dette punkt.

Fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner var i det vesentlige positive til økt bruk av avtaler om økonomiske virkemidler mellom staten og kommunene for å gjennomføre fylkes- og kommuneplaner. Enkelte departementer var skeptiske til å knytte forpliktende finansieringsavtaler til fylkesplanen. Av de som uttalte seg var de fleste for å inkorporere regionalt utviklingsprogram i fylkesplanen. Også når det gjaldt forslag om å knytte sammen kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i kommuneplanen var det i hovedsak bred tilslutning.

Til forslaget om å innføre *lovbestemte rammer for utbyggingsavtaler* var mange instanser enige i at det var et behov for regler i loven. Noen instanser så ikke behov for slike regler. Noen framhevet at det måtte gis kriterier for slike avtaler, og hva som kan inngå, og at de kun bør omfatte kostnader knyttet til selve prosjektet. Det var videre en del uttalelser som pekte på behovet for at slike avtaler ble inngått i åpne og demokratiske prosessformer.

Til forslaget om å innføre *en egen arealkategori for omforming og fornyelse* var de aller fleste som uttalte seg positive, men noen av instansene pekte på behovet for videre veiledning, og enkelte var også usikre på om en slik arealkategori vil være hensiktsmessig. En rekke instanser var også positive til at forslaget om *urbant jordskifte* ble utredet nærmere, men enkelte var forbeholdne, eller ga uttrykk for at dette ikke var egnet virkemiddel i byområder.

2.4.3 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget er i det videre arbeid blitt bestyrket i sin oppfatning av at fokus nå må rettes mot virkningen og gjennomføringen av planer. Dette spørsmålet har nær sammenheng med de to foregående temaer. Planene må være målrettet, og de mange aktører som sitter med virkemidler for gjennomføring, må legge planen til grunn for sine vedtak. Utvalgets forslag om å knytte sektormyndighetene og sektorplanleggingen til planleggingen etter plan- og bygningsloven, er en meget viktig forutsetning for at sektorene i neste omgang også følger opp planene gjennom sine egne vedtak. De må imidlertid suppleres av regler som direkte styrker gjennomføringssiden i plansystemet.

Planers virkninger som gjennomføringsgrunnlag

Et viktig punkt i forbindelse med gjennomføringen gjelder lovens beskrivelse av de forskjellige planers rettsvirkninger. Utvalget har ønsket å tydeliggjøre dette i lovforslaget. Den generelle bestemmelsen i § 1-4 slår fast at «planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar. Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet». Dette er konkretisert i § 1-11. Den presiserer at en vedtatt plan skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet, og for vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Den sier også at «planen skal legges til grunn når det treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av planen, på den måten som framgår av vedkommende plan og planbestemmelser, og av bestemmelser i slike andre lover.» Det vises til lovmotivene til denne bestemmelsen. Videre er det særlige bestemmelser om virkninger av planer for byggesaksbehandlingen (§ 1-12) og for regionale og kommunale planer. Hovedregelen om at planer skal legges til grunn for senere planer og vedtak om tiltak innenfor et planområde sies uttrykkelig (§ 6-3 og § 9-1). For arealplanene redegjøres det også nærmere for rettsvirkningen (§ 9-6, § 11-2 og § 12-2). Dette følges også opp ved at det stilles et generelt krav om at det i planbeskrivelser, og i planprogram for større planer, skal angis hvorledes planforslaget forholder seg til gjeldende planer i området (§ 1-8). Loven sier også uttrykkelig at detaljplan skal bidra til å gjennomføre planer på høyere nivå (§ 12-1). Det vises til lovmotivene til disse bestemmelsene.

Rullerte og oppdaterte planer for gjennomføring

Utvalgets viktigste forslag for å sikre at planer er oppdaterte og aktuelle, er forslaget om at det tidlig i hver valgperiode skal utarbeides regional planstrategi og kommunal planstrategi. Det vises til omtalen av dette ovenfor, i kapittel 3 og kapittel 4, og i lovmotivene. Når utvalget foreslår planstrategien utarbeidet i løpet av det første året etter at nytt kommunestyre og fylkesting er konstituert, er det for at politikerne tidlig kan bli kjent med plansituasjonen, og ta en diskusjon om strategiske spørsmål for kommunen og regionen, og planoppgavene, tidlig i perioden. Dette vil også – forhåpentligvis – føre til at de folkevalgte identifiserer seg sterkere med de planer som deretter vedtas, og behovet for å gi dispensasjoner med videre burde reduseres.

Når det gjelder detaljplaner er det innført en tidsramme for når den kan gjennomføres uten forlengelse eller fornyet vurdering. For områdeplaner videreføres samme regel som nå gjelder for reguleringsplaner om at de faller bort som grunnlag for ekspropriasjon etter 10 år.

Handlingsprogram og gjennomføringsprogram

Utvalget har lagt vekt på å få tydeligere fram handlingsprogrammet som del av både den regionale og den kommunale planleggingen.

Det er et gjennomgående syn i høringen både at de forskjellige deler av kommuneplanleggingen må knyttes nærmere sammen, og at det samme må gjelde handlingsprogrammet i kommuneplanen og kommunens økonomiplan etter kommuneloven § 44. Utvalget går derfor videre med forslaget om å knytte sammen kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i kommuneplanens samfunnsdel, alternativt at økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen. Dette sies uttrykkelig i en egen bestemmelse om kommuneplanens handlingsdel (§ 9-4).

Også for den regionale planleggingen foreslås det flere bestemmelser for å styrke gjennomføringen. Utgangspunktet vil være den regionale planstrategien. Det sies uttrykkelig i bestemmelsen om fylkesplanens innhold (§ 6-2) at den skal inneholde prioriterte innsatsområder med vurdering av ressursbehov, statlige myndigheters medvirkning og ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføring. Utvalget foreslår også en egen bestemmelse om regionalt handlingsprogram (§ 6-8), med tanke på fylkesplanens innsatsområder. Dette skal utarbeides for innsatsområdene i fylkesplanen og redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen, hvem som har ansvaret for tiltakene,

og for avtaler om hvordan de skal finansieres. Tanken om klarere kopling mellom fylkesplanens handlingsdel og det regionale utviklingsprogrammet (RUP) fikk bred støtte under høringen. Utvalget foreslår at det sies uttrykkelig i loven at handlingsprogrammet kan omfatte det regionale utviklingsprogrammet (§ 6-7). For øvrig vises det til drøftingen i kapittel 4.

2.4.4 Særlig om avtaler

Utvalget mener gjennomføringen av planer i stadig større grad bør knyttes til forskjellige former for avtaler mellom de partene som disponerer virkemidler. Dette kan både være avtaler mellom myndigheter, og mellom myndigheter og private parter. Det siste er i tråd med den alminnelige utviklingen i planlegging og gjennomføring, med økende grad av samarbeid mellom det offentlige og private om løsning av oppgaver (OPS).

Utvalget legger til rette for dette i lovforslaget. I bestemmelsen om regionalt handlingsprogram (§ 6-7) sies det at dette blant annet skal redegjøre for avtaler om hvordan tiltakene skal finansieres. I kapitlet om interkommunalt plansamarbeid foreslår vi en bestemmelse om at «partene i et interkommunalt samarbeid 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» (§ 7-6). Slik samordning vil det ofte være behov for, for eksempel når en utbygging i en kommune er avhengig av tilrettelegging av infrastruktur i nabokommunen og liknende.

Også i forbindelse med den kommunale planleggingen vil det være aktuelt å inngå avtale om gjennomføringen, både mellom kommunen og forskjellige sektormyndigheter, og med private aktører. Bestemmelsen om kommuneplanens handlingsdel (§ 9-4) nevner uttrykkelig at handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver, og i motivene er det presisert at slike oppgaver også gjelder oppgaver som løses i samarbeid mellom kommunen og private organer.

Utvalget er klar over at dagens budsjettpraksis på nasjonalt nivå gjør det vanskelig for Stortinget og regjeringen å inngå avtaler som er bindende utover den årlige budsjettperioden. Vi mener likevel det må være mulig å komme et godt stykke på veg med forpliktende avtaler om visse mål. Utvalget anbefaler at nasjonale myndigheter foretar en særskilt vurdering av hvordan staten kan bidra positivt til gjennomføring av regionale og lokale planer, der myndigheter på alle nivåer har felles inter-

esse. Samordning i form av forpliktende avtaler krever trolig økt bruk av rammestyring overfor regionale og lokale myndigheter, ikke bare over det enkelte departements budsjett, men også på tvers av departementsområder. En slik endret praksis vil samsvare godt med utvalgets understrekninger av at nasjonale mål må prioriteres og tilpasses regionalt og lokalt.

Utvalget viser til forslag om flerårige budsjetter (Andreassen-utvalget) og mener statlige myndigheter lettere vil kunne forplikte seg gjennom samarbeidsavtaler.

Utbyggingsavtaler

I NOU 2001:7 tok utvalget opp spørsmål knyttet til bruken av såkalte utbyggingsavtaler. Bakgrunnen er at en stadig større del av prosjektplanlegging og -gjennomføring nå skjer i privat regi. På landsbasis er noe over halvdel av reguleringsforslagene fremmet av private, mens i enkelte byer ligger andelen så høyt som 80-90%. Ofte er planene bare ett av flere elementer i grunnlaget for gjennomføringen av tiltak. I forbindelse med slike utbygginger inngås det i stadig større grad avtaler mellom utbyggeren og kommunen om hvordan utbyggingen skal gjennomføres og om fordelingen av kostnader, særlig til teknisk og annen infrastruktur.

I NOU 2001:7 ga utvalget uttrykk for at utbyggingsavtaler kan bidra positivt til å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner. Samtidig er det en risiko i utbyggingsavtaler dersom de i realiteten binder kommunene til bestemte reguleringsvedtak i forkant av den lovfestede saksbehandling. Utvalget antok at det derfor er behov for regler om avtaler i selve loven for å øke forutsigbarheten for de som er parter i avtalen, sikre en forsvarlig saksbehandling fra forskjellige perspektiver, og sikre at kommunenes rettigheter og plikter etter plan- og bygningsloven ikke berøres.

Etter at NOU 2001:7 ble framlagt, er det blitt økt oppmerksomhet og diskusjon om bruken av utbyggingsavtaler. Det er etter hvert oppstått betydelig tvil om hvor langt kommunen har adgang til å forplikte en utbygger til å finansiere offentlig infrastruktur, selv om det skjer i form av avtale. Det er særlig blitt tvil om hvorvidt det bør være adgang til å inngå avtale om at utbygger skal betale for bygninger og anlegg som skal inngå i det offentlige tjenestetilbudet, og som tradisjonelt er blitt betalt av det offentlige. Eksempler er oppføring eller bidrag til skoler og barnehager, større infrastrukturtiltak og boliger for særlige grupper av boligtrengende. Avtalevilkår kan også gå ut på at utbyg-

geren skal betale et bestemt beløp til kommunen for dekning av kommunale utgifter som antas å oppstå som følge av utbyggingen. Slike krav vil medføre økte kostnader i forbindelse med utbyggingen, som i hovedsak til sjuende og sist belastes boligkjøperne. For omfattende byrder påstås derfor å ha preg av dobbeltbeskatning, og å kunne virke hemmende på boligbyggingen. Det er derfor også blitt betydelig politisk oppmerksomhet om spørsmålet.

Denne nye bruken av utbyggingsavtaler reiser mange vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og juridisk karakter, som har vært flittig diskutert i de senere år. Utvalget har innhentet en utredning om temaet fra Prosjekt PBL 2000, som har gitt utvalget en god oversikt. Et nytt felles rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet redegjør for juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler (Rundskriv H-5/02 fra desember 2002). Spørsmålet har også vært diskutert av Stortinget ved to anledninger i vinter. Det synes å være tverrpolitisk enighet om at det bør settes stramme rammer for hva kommunene skal kunne avtale av ytelse fra en utbygger, i hovedsak begrenset til utgifter til nødvendig teknisk infrastruktur som følge av utbyggingen, så som veg, vann, kloakk, fellesområder og liknende. Dette er formål som utbyggere tradisjonelt har bекostet, og som også omfattes av reglene om refusjon i plan- og bygningsloven.

Et nytt moment som er kommet til i diskusjonen, er det faktum at slike avtaler kan ha et innhold som omfattes av loven om offentlige anskaffelser, med de krav om anbud og så videre som gjelder der. Rammene for dette er også gitt gjennom EØS-reglene på området, som binder Norge.

Med dette utgangspunktet, og på bakgrunn av den omfattende debatt det har vært om bruken av utbyggingsavtaler, mener utvalget at tiden er moden for å foreslå enkelte lovregler om slike avtaler, og har tatt det inn som kapittel 18 i lovforslaget. Utvalget varslet dette i sin første delutredning. Under høringen var det betydelig støtte til tanken om lovregulering av visse spørsmål, både fra de mest berørte departementer (KRD, NHD), fylkesmenn, Statens byggt tekniske etat og Husbanken, og fra de større entreprenører og eiendomsutviklere som uttalte seg. Blant kommunene var det også i hovedsak en positiv holdning, selv om enkelte var skeptiske. Utvalget var i forrige omgang mest opp-tatt av de prosessuelle spørsmål ved utbyggingsavtaler, og særlig av at slike avtaler ikke må foregripe planbehandlingen etter loven. Dette er fortsatt et hovedpunkt for utvalget, og forslaget varetar dette hensynet. Ut fra diskusjonen i den senere tid er det

imidlertid også grunn til å trekke opp *rammer for innholdet* i slike avtaler, og utvalget fremmer forslag til lovbestemmelser også om dette, nærmere bestemt i lovens kapittel 18.

Utvalget mener det er gode grunner til at visse av de merkostnadene som en kommune får i forbindelse med en utbygging, helt eller delvis dekkes av utbyggerne, selv om dette blir veltet over på boligkjøperne i form av høyere priser. Dette gjelder særlig merkostnader til teknisk infrastruktur. Utvalget vil også peke på at en kommune eventuelt kan velge å stanse en utbygging helt, dersom kostnadene for kommunen blir for store. Plan- og bygningsloven gir for eksempel kommunen full adgang til å nekte en utbygging dersom etableringen av mange nye boliger medfører økte kostnader til tjenesteyting. Dette vil kunne virke dempende på boligbyggingen. Dette ser vi som et argument mot en for trang ramme for slike avtaler. Om den rettslige rammen for utbyggingsavtaler i dag vises ellers til Rundskriv H-5/02 fra desember 2002. Utvalget har merket seg at det er tilnærmet enighet på Stortinget om at slike avtaler bør begrenses til teknisk infrastruktur, og har lagt dette synet til grunn for sitt forslag. Det vises for øvrig til lovmotivene til kapittel 18.

Utvalget stiller seg fortsatt positiv til bruk av utbyggingsavtaler, under forutsetning av at det er åpenhet omkring avtalen, og at den ikke binder planbehandlingen verken formelt eller reelt. Utvalget tror at de bestemmelser vi foreslår, vil kunne bidra positivt til dette. I så fall vil bruk av slike avtaler, knyttet til detaljplaner og mer unntaksvis til områdeplaner, kunne bety *en meget viktig for-
enkling* særlig i forhold til refusjonsreglene i plan- og bygningsloven. Det vil kunne lette gjennomføringen av planer, som er et viktig mål med lovrevisjonen.

2.4.5 Virkemidler for gjennomføring av omforming og fornyelse

I NOU 2001:7 foreslo utvalget to virkemidler for å forbedre muligheten for gjennomføring av nødvendig omforming og fornyelse i allerede utbygde områder: Å innføre «omforming og fornyelse» som nytt arealformål i de kommunale arealplanene, og utvikle jordskifteliknende ordninger for å legge bedre til rette for omformingsprosjekter i byer og tettsteder («urbant jordskifte»). Disse forslagene bygget på utredningen fra «virkemiddelprosjektet», et samarbeidsprosjekt mellom flere departementer og etater som utredet problemer og nye virkemidler for denne oppgaven.

Begge forslagene fikk så godt som enstemmig

tilslutning under høringsrunden, og utvalget har arbeidet videre med disse temaene med sikte på konkrete lovforslag. Det viste seg snart at temaet «urbant jordskifte» er så omfattende og komplisert at utvalget ikke selv kunne utrede alle sider av dette. En egen arbeidsgruppe ble derfor nedsatt av Landbruksdepartementet etter initiativ fra utvalget.

Areal for omforming og fornyelse som nytt arealformål

Utvalget foreslår at «areal for omforming og fornyelse» innføres som ny arealkategori i kommuneplaner og reguleringsplaner, jf. § 9-7 nr. 2. Dette skal 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. Formålet inkluderer også arealer som i dag inngår i reguleringsformålet «fornyelse». Det er mest aktuelt å nytte arealformålet i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, og med en mer intensiv utnyttning enn tidligere. Det forutsettes at formålet brukes sammen med arealformål nr. 1 Bebyggelse og anlegg for å fastsette framtidig bruksformål og rammer for bebyggelse med videre, og ellers det som trengs av angivelser av hensynssoner etter § 9-8 og bestemmelser etter § 9-9 for å utforme et helhetlig plangrunnlag for det aktuelle området.

Planlegging i slike områder krever gjerne planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett. Formålet skal således gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. Utvalget gjør plass for dette formålet i loven siden det er behov for et klarere formelt grunnlag i de kommunale arealplanformene for planlegging og gjennomføring av en mer effektiv arealutnyttelse i allerede bebygde områder. De økonomiske, rettslige og administrative virkemidlene som kan være aktuelle å knytte til en slik arealkategori trenger imidlertid videre utvikling. Utvalget anbefaler derfor at de berørte departementer arbeider videre med dette. Det vises for øvrig til kapittel 3.7 og lovmotivene til § 9-7 første ledd nr. 2, samt kapittel 7.8.

«Urbant jordskifte»

Arbeidsgruppen som ble nedsatt av Landbruksdepartementet 18. januar 2002 etter forslag fra Planlovutvalget har, med bakgrunn i anbefalinger i utvalgets første utredning, vurdert mulige lovregler som åpner for bruk av jordskifte eller jordskiftelikkende virkemidler i byer og tettsteder. Målet med

dette er lettere å oppnå en god arealutnyttelse og fordeling av fordeler og ulemper ved tiltaket på berørte eiendommer. Gruppen har også vurdert muligheten for å bruke slike virkemidler i andre områder, spesielt for hyttebygging. Gruppen har videre vurdert hvem som skal initiere slike saker, særlig i forhold til grunneiere og kommuner, samt en del andre spørsmål. Rapporten fra gruppa ble lagt fram i sluttfasen av Planlovutvalgets arbeid. Det har derfor ikke vært mulig for utvalget å innarbeide forslagene i lovforslaget. Utvalget forutsetter at videre arbeid med dette skjer i forbindelse med høringen av utvalgsutredningen.

I rapporten redegjør arbeidsgruppen for det økende antallet private planforslag, og at disse som oftest følger grunneiers eiendom, mens det i byer og tettsteder som regel er behov for å se flere eiendommer under ett. Gruppen viser til at det er behov for nye privatretslige virkemidler for koordinering og samordning av privat planlegging og gjennomføring. Det gjelder særlig muligheten for felles planlegging med organisering av eiere og tilrettelegging av eiendomsforhold. Gruppen viser også til at økonomien er en kritisk faktor ved gjennomføringen av private planer, herunder i forbindelse med gjennomføring av infrastrukturkostnader, og det er behov for fordelig av kostnader mellom private parter og eventuell felles utbyggingsavtale med kommunen. Gruppen peker på dagens ordninger med ekspropriasjon og refusjon med videre etter dagens plan- og bygningslov.

Gruppen peker videre på at det er behov for nye virkemidler som kan forbedre arealutnyttelsen i utbyggingsområder på bakgrunn av den nasjonale vektleggingen av fortetting som strategi for byutvikling, og arealknappheten i en del byer. Videre pekes det på målene om å begrense by- og tettstedsspredning, styrket grunnlag for kollektivtransport, begrensnings av transportarbeidet, motvirkning av reduksjon av artsmangfold, begrensnings av miljøbelastninger og vern av dyrkningsjord med videre. Målet er å utnytte potensialet for ytterligere utbygging innenfor eksisterende byggesoner. Det knytter seg imidlertid store utfordringer til gjennomføring av fortetting, fornying og omforming, både når det gjelder eiendomsforhold, interessemotsetninger og infrastrukturkostnader. Arbeidsgruppen gir uttrykk for at det er behov for planlegging av større områder på tvers av eiendomsgrensene, og behov for virkemidler hvor private utbyggere kan pålegges å håndtere de utfordringer dette medfører med hensyn til eiendomsmessige forhold, krav til kvalitet og til infrastruktur, samt spørsmål om økonomi og kostnadsfordeling.

Gruppen peker også på behov for visse virkemidler i ferdig utbygde områder for å utarbeide regler for felles bruk av arealer som veger, parkeringsplasser og liknende. I tillegg vil det kunne være behov for mindre felles tiltak, samt mindre endringer av eiendoms- og rettighetsforhold.

Gruppen har prinsipielle drøftinger om:

- Utvikling av mulige virkemidler i jordskifteloven
- Om virkemidlene skal være til bruk for private og/eller offentlige myndigheter
- Jordskifterettens mulige rolle som særdomstol og de begrensninger det innebærer
- Eventuell innføring av en frivillig meklingsordning
- Om systemet som vurderes skal bygges på frivillighet eller grader av tvang, og hvilken betydning krav i jordskifteloven om tjenlighet og om tapsgaranti har i byområder, der gjerne arealverdiene er høyere enn i mindre utnyttede områder
- Om bruk av virkemidlene kan falle inn under begrepet, eller ha karakter av å være ekspropriasjon
- Prosessformene i jordskifte, og egnetheten i bysituasjoner pga. domstolsbehandlingen
- Om etablerte organisatoriske ordninger skal være basis for gruppens forslag
- Nye kompetansebehov
- Mekling
- Kompetansedeling mellom jordskifterett og forvaltningsorganer med sikte på å unngå overlapp
- Samhandlingen mellom jordskifteretten og de kommunale og statlige forvaltningsorgan, samt parter.

Gruppens forslag har følgende elementer:

- Ny ordning med utenrettslig og frivillig arealmekling mellom parter i forbindelse utarbeiding av felles (detalj-)plan for å avklare for eksempel organisering, fordeling av kostnader og inntekter og avklaring og tilrettelegging av eiendomsforhold.
- Flertallet foreslår å presisere at jordskifteloven gjelder for hele landet, (men med begrensninger for visse angitte saker; kombinerte saker og (sams) tiltak med stor risiko).
- Der jordskifte anvendes i byer med sikte på å gjennomføre detaljplaner, reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner foreslår flertallet at det skal være enighet om jordskiftekravet. Kravet til enighet knyttes til gjennomføring av areal for bebyggelse eller areal for omforming og

fornyelse. Det gjelder likevel ikke for områder for fritidsboliger, fritids- og turistformål eller råstoffutvinning etter forslag til § 9-7 nr. 1 og 2.

- Flertallet foreslår en tilføyelse i jordskifteloven § 2 ny bokstav h – om fordeling av arealverdier
- Flertallet foreslår en forsøksordning med rettsmekling i jordskifteretten etter mønster av tilsvarende ordning i de ordinære domstoler. Det kan kalles inn til rettsmekling i forkant av at en sak behandles for jordskifteretten. Forslaget omfatter både rettsfastsettende og rettsendrende saker.
- Flertallet foreslår bestemmelser i plan- og bygningsloven som henviser til jordskiftelovens virkemidler.

Gruppen gir uttrykk for at virkemidlene i jordskifteloven for å gjennomføre utbygging vil være mest egnet i hytteområder, ved feltutbygging og i enkle fortettingssituasjoner, og den foreslår på den bakgrunn at det settes i gang et arbeid for å se nærmere på virkemidler som er egnet i kompliserte utbyggingssituasjoner i tette bysentra.

Utvalget ser gruppens forslag som konstruktive og anbefaler departementet å vurdere i sitt lovforslag de henvisningsbestemmelser til jordskifteloven som gruppen har utformet. Gruppens virkemiddelforslag vil særlig kunne være et nyttig element i utviklingen av arealformålet *Omforming og fornyelse* i de kommunale arealplanene. Utvalget anbefaler at de berørte departementer følger opp gruppens arbeid og forslag i det følgende, og at dette kan gå inn i det endelige lovforslaget. Gruppen anbefaler arealmekling som et frivillig instrument for å legge til rette både for felles planlegging og gjennomføring av planer. Gruppen har vært opptatt av spørsmålet om tvang i jordskiftesaker når virkemidlene blir tatt i bruk i byområder. Flertallet i gruppen går inn for at jordskiftevirkemidlene kan tas i bruk i by, men det bør være enighet om å sette i gang jordskifteprosesser for å gjennomføre vedtatte planer. Bruk av jordskifte vil være mest egnet i oversiktlige, enkle situasjoner. I komplekse transformasjonsområder er virkemidlene trolig mindre egnet. Gruppen anbefaler at det arbeides videre med virkemidler i slike områder.

Utvalget vil for øvrig vise til Bygningslovutvalgets arbeid som naturlig bør omfatte vurdering av bedre virkemidler for gjennomføring av bytransformasjon, i det dagens regler om ekspropriasjon og refusjon ikke er tilstrekkelige.

2.5 Gode planprosesser

Mandatet legger betydelig vekt på behovet for forbedringer i saksbehandlingsbestemmelsene for planer slik at prosessene både blir mer effektive og gir bedre kvalitet og medvirkning.

2.5.1 Hovedpunkter fra første delutredning

Utvalget drøftet i NOU 2001:7 mange viktige sider av planprosessen. Den skal være både effektiv, enkel og rask, den skal vareta rettssikkerhet, sikre høg grad av medvirkning fra alle berørte interesser og grundige utredninger av miljø- og samfunnsmessige konsekvenser av planer. Det er viktig å finne en god balanse mellom disse hensynene som kan trekke i forskjellige retninger. En må også vareta internasjonale konvensjonskrav om rett til miljøinformasjon, rett til deltakelse mv. Reglene i plan- og bygningsloven om planprosess er kortfattede og praktiseringen varier. En del myndigheter og interesser involveres ikke eller lar seg ikke involvere i tilstrekkelig grad. Det samme gjelder berørte private enkeltpersoner, virksomheter eller grupper. Ny kommunikasjonsteknologi gir nye muligheter på dette feltet.

Bedre startfase

Det er behov for raskere avklaring av hvilke temaer og spørsmål som skal utredes og avklares, og det er behov for raskere avklaring av interessekonflikter. Utvalget mener det er mye å hente på å sette inn flere krefter i den innledende fasen av planbehandlingen, at alle parter trekkes tidlig inn og at det utarbeides et omforent program for planarbeidet. Dette vil kunne gi et grunnlag for raskere framdrift og mindre konflikter i de senere fasene av planbehandlingen. Utvalget sa i sin første utredning at det vil vurdere å lovfeste et slikt planprogram som element for mer presise saksbehandlingsregler. Planprogrammet skal blant annet klargjøre hva som skal utredes, hvem som skal delta i planarbeidet, hvordan medvirkningen skal organiseres med videre. Som et element i styrket oppstartfase har utvalget også vurdert om det er hensiktsmessig med et oppstartmøte mellom kommunene og private forslagsstillere i starten av arbeidet med private planer.

Planforum og mekling

I de fleste fylker er det innført rutiner med regionalt planforum som innebærer at de viktigste re-

gionale myndighetene, i regi av fylkesmannen eller fylkeskommunen møtes for å drøfte viktige planspørsmål i sitt område. Noen steder brukes dette planforumet for å drøfte plansaker, og eventuelt forskjellige syn og interesser, i en tidlig fase. Utvalget har vurdert om planforum bør formaliseres i loven, og bedt om synspunkter på dette i høringsrunden.

Utvalget vurderte også om ordningen med planforum kan koples sammen med en eventuell formalisering av en meklingsfunksjon på regionalt nivå som i dag praktiseres i fylkene. Fylkesmannen utfører i dag denne meklingen blant annet i forbindelse med saker om innsigelse. Utvalget sa i sin første utredning at det vil vurdere om det bør være nærmere regler i loven om slik mekling.

Medvirkning og sektorenes deltakelse

Når det gjelder offentlighet legger dagens regler opp til at det skal være bred medvirkning i planleggingen slik at alle interesser som berøres blir trukket med. I praksis varierer graden av medvirkning og kvaliteten på den mye. Selv om kommunenes praktisering og arbeidsmåte er av stor betydning for hvordan medvirkningen gjennomføres, uttalte utvalget at det vil se nærmere på selve regelverket, og klargjøre både planmyndighetenes plikt til å legge til rette for medvirkning og at også andre som utarbeider planer, herunder private, har et ansvar for å sikre god medvirkning.

Utvalget understreket i den første utredningen også betydningen av at statlige og regionale sektorer deltar i planprosessene tidlig og på en forpliktende måte. Dette vil gi mer effektive og forutberegnelige prosesser, raskere konfliktavveining, og høyere kvalitet på planene som gjennomføringsgrunnlag.

Rettsikkerhet

Rettsikkerheten er en sentral verdi som må sikres i planleggingen, særlig ved planer som har direkte betydning for grunneieres mulighet til å bruke egen eiendom. I hovedsak er dette hensynet godt ivaretatt, men utvalget sa i sin første utredning at det er behov for å styrke grunneieres rettsstilling og andre berørte når en kommuneplan detaljregulerer eiendomsutnyttelsen med direkte virkning for eksempel for byggesaksbehandling.

Utredning av konsekvenser

Utvalget foreslo i sin første utredning at fylkes-, kommune- og reguleringsplanlegging i nødvendig

utstrekning skal omfatte utredning av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dette vil si at kravet om konsekvensutredning integreres i planprosessen, noe som vil være i samsvar med EUs direktiv om konsekvensutredning av planer og programmer. Det vil også innebære at prosjekter konsekvensutredes i forbindelse med planen for tiltaket i stedet for gjennom egen prosess. Utvalget understreket at det er viktig at konsekvensutredninger av planer og programmer ikke gjøres mer omfattende enn det som er strengt nødvendig for formålet, og utvalget sa i sin første utredning at det vil legge vekt på å finne fram til regler som er lettfattelige og kan gjennomføres i alle typer kommuner.

Frister

Når det gjelder tidsforbruket i planer er utvalget kjent med at planprosessene etter loven av og til kan ta lang tid. Utvalget ser dette generelt som uheldig, men peker samtidig på at mange plansaker er kompliserte og bør behandles grundig. Utvalget har vurdert om det bør innføres tidsfrister, og i den forbindelse pekt på at sakene varierer slik i kompleksitet og omfang at det er vanskelig å lovfeste generelle maksimalfrister. Utvalget stilte seg imidlertid åpent for å arbeide videre med dette. Utvalget har også gitt uttrykk for at det i alminnelighet bør legges inn frister i de planprogrammene som utarbeides i starten av en plansak. Det er i mellomtiden utarbeidet og fremmet forslag om visse frister i plansaker i Ot.prp. nr. 113 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven*. Proposisjonen er behandlet av Stortinget våren 2003. Forslagene gjelder: Frist for kommunenes behandling av private forslag om regulering, frist for kommunestyrets behandling av private reguleringsforslag, frist for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner og rapporteringssystem i reguleringsaker som tar lang tid. Utvalget legger disse fristbestemmelsene til grunn i sitt arbeid med lovforslag. Etter det som er opplyst ventes endringene å tre i kraft sommeren 2003.

2.5.2 Høringen

Også drøftingen av de prosessuelle spørsmålene og utvalgets forslag til forbedringer får stort sett tilslutning i høringen. Til forslaget om planprogram, og om klargjøring av myndigheters plikt til tidlig deltakelse er de fleste uttalelsene generelt positive. Mange understreker betydningen av tid-

lig deltakelse og avklaring for å få forutsigbar og forpliktende deltakelse i planleggingen. Særlig kommunene legger vekt på at statlige og regionale myndigheter deltar tidlig på en forpliktende måte. Når det gjelder den planansvarliges plikt til å legge til rette for tidlig medvirkning, og opplegg for dette gjennom et planprogram, er mange positive. En del organisasjoner understreker behovet for å legge vekt på å tilrettelegge medvirkningen for grupper med særskilte behov. Det var mange uttalelser fra regionale myndigheter og kommuner som ønsker gode medvirkningsprosesser med adgang til reell innflytelse.

De fleste instansene er i hovedsak positive til forslaget om å bygge inn kravet om konsekvensutredning i den ordinære planprosessen, men enkelte peker på behov for en nøyere vurdering, og at det er behov for kriterier for hvilke saker og spørsmål som skal undergis utredning. Forslaget om å styrke grunneieres og rettighetshavers rettsstilling i kommuneplanen får generelt god tilslutning, men enkelte peker også på at det er behov for å styrke allmennhetens stilling i slike planer.

De fleste som uttaler seg gir tilslutning til forslaget om oppstartmøte ved behandlingen av private planforslag, og en del etterlyser mer presise regler for behandlingen av slike forslag. Forslag med sikte på å begrense klageretten for spørsmål som er avgjort i tidligere klage, for å unngå «omkamp», får tilslutning som hovedtanke, men enkelte gir uttrykk for at dette kan være komplisert, og bør vurderes nærmere.

2.5.3 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget har lagt vekt på å styrke de innledende fasene av planbehandlingen. Her er særlig reglene om utarbeiding av *planprogram*, sammen med oppstartmøte og konsekvensutredning sentral. Videre legges det i forslagene sterk vekt på tidlig samhandling og avklaring med sektormyndigheter, og tilrettelegging for berørtes og allmennhetens deltakelse. Utvalget foreslår i den forbindelse at regionalt planforum etableres som obligatorisk ordning. Videre foreslås mekling i regionale fora instituert som fast ordning i plansaker der det er uenighet mellom forskjellige myndigheter.

Planprosessene for de forskjellige planformene foreslås forbedret på flere punkter både for å gi en bedre saksforberedelse, politisk og demokratisk forankring, raskere framdrift ved fjerning av unødige prosessledd, innføring av frister mv.

Tilrettelegging for medvirkning

I formålsparagrafen og i bestemmelsen i § 1-4 om verdier og retningslinjer for planleggingen, fastslår utvalget som hovedprinsipper at planprosene skal sikre åpne prosesser og medvirkning fra berørte personer, virksomheter, organisasjoner og allmennheten samt fra berørte myndigheter. Reglene er nærmere konkretisert i § 1-7 som er hovedbestemmelsen om medvirkning og høring, og i de enkelte bestemmelsene for behandlingen av de forskjellige plantypene. Deltakelse er en forutsetning for at planene som utarbeides får et innhold, en kvalitet, legitimitet og forankring som gjør dem gode som grunnlag for gjennomføring, og som respekteres og følges opp etter at de er vedtatt. Det er en forutsetning for slik deltakelse at planprosene foregår i åpne former som gir informasjon og mulighet for reell deltaking hele vegen fra saken starter opp til endelig vedtak foreligger.

Planmyndighetene har her hovedansvaret. Men også andre enn planmyndighetene har en plikt til å aktivt å legge til rette for offentlig medvirkning når de utarbeider planer. Adgangen til reell deltakelse skal etter utvalgets syn ikke variere med hvem som står for planutarbeidingen. Ordinært skal det i forbindelse med oppstart i saken lages et opplegg for medvirkningen. Dette stilles som et krav til de saker der det skal utarbeides planprogram.

I § 1-7 er det også understreket at kommunen skal ha et særskilt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge som for øvrig fortsatt skal ha en egen talsperson i den kommunale behandlingen. En slik tilretteleggingsplikt ser utvalget som nødvendig for at grupper som ikke har de vanlige muligheter til å få nødvendig informasjon og til å bli hørt også skal ha anledning til å hevde sine interesser. Barnerepresentanten skal for øvrig ha et særskilt ansvar for å stimulere og organisere barns og unges medvirkning og på annen måte varetta deres interesser i planleggingen.

Plikten for å legge til rette for medvirkning er for øvrig dels grunnfestet i internasjonale avtaler. Det gjelder for eksempel *ILO-konvensjonen* om retten for urfolk til å få informasjon om og delta i beslutningsprosesser og *Barnekonvensjonen* om barns deltakelse. Videre stiller *Århuskonvensjonen* en rekke kvalitetskrav som skal sikre åpen saksbehandling i enkeltsaker knyttet til visse, positivt angitte aktiviteter som kan ha miljømessige konsekvenser. Konvensjonen legger også opp til at det skal være mulig å øve innflytelse på beslutninger blant annet ved at det skal foreligge informasjon

om planlagt aktivitet tidlig i beslutningsprosessen, og at myndighetene gir klar beskjed om hvor og hvordan deltakelse kan skje. I tillegg er det avgjørende at det fastsettes tidsrammer som er slik at de gjør deltakelse mulig, at det legges til rette for deltakelse på et tidlig tidspunkt når alternativer fortsatt er åpne, at synspunkter fra allmennheten blir behørig vurdert og tatt hensyn til og at allmennheten uten opphold informeres om resultatet.

Utvalgets forslag når det gjelder berørtes medvirkning er således i stor grad en oppfølging av kravene i disse konvensjonene.

Miljøinformasjon

En viktig premisse for utformingen av reglene om informasjon og allmennhetenes deltakelse i planleggingen finnes i den nye loven om *miljøinformasjon*, som blant annet implementerer Århuskonvensjonen i norsk rett. Lovens § 20 omhandler retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til regelverk, planer og programmer. Paragrafen er en prinsippbestemmelse om allmennhetens rett til å delta i de aktuelle beslutningsprosesser. Det stilles i bestemmelsen opp grunnleggende krav til slik deltakelse. Det er ikke noe vilkår at planene har rettslig bindende virkninger. Paragrafen gjelder utformingen av regelverk, planer og programmer som gjøres av både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. I den grad avtaler om myndighetsutøvelse i realiteten nedfeller regelverk, planer eller programmer er også disse omfattet.

Kravet om informasjon og mulighet for medvirkning omfatter alt arbeid med regelverk, planer og programmer uavhengig av om miljøvirkningen av disse anses å være vesentlige, og at allmennheten skal gis anledning til å delta med innspill i beslutningsprosessen. Bestemmelsen forutsetter at informasjon og mulighet for deltakelse gis på et tidspunkt hvor mulighet for innflytelse er reell, det vil som oftest si tidlig i saksbehandlingen. Det forutsettes at det settes tidsrammer for allmennhetens deltakelse som gjør det mulig å komme med relevante innspill. Tidsrammene må være så romslige at det gir for eksempel berørte interesseorganisasjoner anledning til å sette seg inn i saken og å drøfte denne internt i organisasjonen for å utarbeide innspill til saken.

Det stilles særskilte krav til medvirkning og informasjon for saker som kan få vesentlige konsekvenser for miljøet. Bestemmelsen sier at for slike saker skal det gjennomføres en høring av forslaget og at det ved høringen skal foreligge en redegjørelse

se av forslagens antatte virkninger på miljøet. Det gis ikke anledning til unntak fra bestemmelsens generelle krav til at myndighetene skal gi allmennheten mulighet til å komme med innspill, og at allmennheten skal gis nødvendig informasjon. Unntak fra alminnelig høring kan kun gis i særlige tilfeller.

For å sikre at de innspillene som er kommet inn fra allmennheten blir tatt hensyn til, forutsettes det at det ved avgjørelse i saken skal redegjøres for hvordan kravene til deltakelse er ivaretatt og hvordan eventuelle innspill som er kommet inn er vurdert. Bestemmelsen er ikke ment å stille krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene. Det stilles også krav om at avgjørelsen i saken skal offentliggjøres.

Sektorenes/fagmyndighetenes plikt til deltakelse

På samme måte som private skal også aktuelle myndigheter og organ ha anledning til å delta i planleggingen for å fremme og vareta sine oppgaver og interesser. Statlige sektormyndigheter, Sametinget, fylkeskommuner og kommuner skal dessuten ha en plikt til å delta i behandlingen av plansaker som berører deres oppgavefelt for å bidra til en tilstrekkelig saksopplysning og interesseavveining, ev. med konfliktavklaring. Dette er nødvendig for å få helhet og samordning av de offentlige interessene i planleggingen, og av hensyn til at planene skal være avklarende grunnlag for gjennomføring. Om plikten til offentlige organs deltakelse vises for øvrig til motivene til § 1-6 siste ledd.

Planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredning av planer og planforslag

På bakgrunn av høringen og sitt videre arbeid har utvalget funnet at planforslag generelt bør baseres på en planbeskrivelse som redegjør for planens formål, hovedinnhold og følger. I den forbindelse vil det være naturlig å ta stilling til hvilke behov det er for å legge til rette for medvirkning, hvilke sektorer som må inn i bildet og for øvrig hvilke spørsmål som må tas opp i planleggingen i det videre løp.

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn skal det utarbeides et eget planprogram som skal legges til grunn for det videre arbeide med planen inkludert konsekvensutredning, jf. lovmotivene til § 1-8 om de nærmere kravene til planprogrammet.

Et viktig formål med planprogrammet er at det

skal være et felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser. Saker som etter utvalgets forslag skal konsekvensutredes er fylkesdelplan for arealbruk, kommuneplanens arealdel, samt områdeplan og detaljplan som kan ha slike vesentlige virkninger. Dette innebærer at planprosess og nåværende konsekvensutredning (KU) for bestemte tiltak i alminnelighet blir slått sammen. Samtidig oppfylles kravene i foreliggende og vedtatte EU-direktiv om konsekvensutredning for angitte tiltak og for planer og programmer med vesentlige virkninger.

Det er utvalgets oppfatning at disse forslagene samlet vil gi en klar forenkling i forhold til dagens situasjon, samtidig som det både legger til rette for en nødvendig implementering av nytt direktiv, og gir grunnlaget for en bedre planprosess særlig gjennom en styrket oppstartfase. Det vises for øvrig til kapittel 6 nedenfor.

Grunneiernes rettsstilling i kommuneplanleggingen og i behandlingen av private planer

Som framhevet i innledningen av dette kapittel er grunneiernes situasjon i planleggingen viet stor oppmerksomhet og omtanke generelt i utformingen av utvalgets forslag både når det gjelder virkningen av de forskjellige planvedtakene og når det gjelder utformingen av saksbehandlingsreglene. Ved å gjøre kommuneplanens arealdel mer grovmasket i *areal for bebyggelse og anlegg* og å sikre videre planavklaring gjennom områdeplan og detaljplan, vil grunneiernes rettsstilling bli styrket bl.a. gjennom bedre varsling og klagerett.

Når det gjelder saksbehandlingen av innsendte *planforslag* – detaljplaner – blir reglene for slike presisert for å få en større forutberegnelighet om hvilke krav som stilles. I den forbindelse innføres en ordning med møte mellom forslagsstiller og kommune i den innledende fasen av arbeidet. Det legges til rette for en mest mulig enkel og rask saksbehandling der forslaget er i samsvar med den plan som gjelder for området fra før. Kurante private planer skal således kunne gis en enkel og rask behandling. Videre legges det opp til at det kan skje en felles behandling av både plan, sektorsøknader og søknad om rammetillatelse. Utvalgets forslag her imøtekommer i det vesentlige de ønsker byggenæringen har fremmet i utvalgets arbeid. Den videre utformingen av koplingen av byggesak til plansak vil være en oppgave for Bygningslovutvalget.

Planforum, mekling innsigelse og klage

Utvalgets forslag om styrket tidligfase i planprosessen, og styrket deltakelsesplikt for offentlige organ, vil innebære at interesser og eventuelle interessekonflikter bringes opp og vurderes på et tidligere tidspunkt enn det som ofte er tilfelle etter dagens ordning. Videre vil formalisering av ordningene med planforum og mulighet for mekling underveis i prosessen gi gode verktøy for å forebygge og løse interessekonflikter. Med dette som utgangspunkt mener utvalget at bruk av innsigelse og innsigelsesvarsel bør kunne reduseres betraktelig i forhold til dagens praksis. Videre vil fristen som nå er innført for å fremme innsigelse, og forslaget som nå tas opp til bestemmelse som hindrer ny innsigelse for forhold som er avgjort i tidligere innsigelsessak, bidra til at slike konflikter ikke kommer opp i sluttfasen av en planbehandling. Dette vil imøtekomme sterke ønsker både fra kommunene og fra private forslagsstillere om raskere og mer forutberegnelig planprosess.

Adgangen til å fremme forvaltningsklage for private og myndighetsklage for offentlige organ videreføres i det vesentlige, men med visse nye begrensninger. Det skal ikke kunne klages over forhold som tidligere er avgjort ved klage eller innsigelse, og offentlige organ skal ikke kunne klage på planvedtak som de kunne ha fremmet innsigelse til. Disse endringene vil imøtekomme ønsker både om raskere avgjørelser i saker og om å begrense muligheten til å ta omkamp i en sak som allerede er avgjort. Det må ellers tilføyes at Sameetinget nå får myndighet til å fremme innsigelse og til å klage på vedtak som vesentlig berører samiske interesser.

Tidsfrister

Når det for øvrig gjelder tidsfrister vises til Ot.prp. 113, jf. ovenfor.

2.6 Kvalitet og kompetanse

2.6.1 Hovedpunkter i første delutredning

Det er et mål i utvalgets mandat å forbedre kvaliteten på planleggingen både når det gjelder planens innhold og løsninger, saksbehandling og det mer tekniske innholdet i form av presentasjon og framstilling på kart. Rent innholdsmessige krav om for eksempel minimumsnormer for miljøkvalitet, krav til å hindre fare eller miljørisiko, standard på energi- og transportløsninger og liknende kan angis

som krav i loven eller forankres i den. De kan konkretiseres i forskrifter til plan- og bygningsloven eller andre lover, eller gjennom standarder og veiledning. Utvalget har erfart at mange planforslag bl.a. fra private, ikke oppfyller minstekrav til kvalitet verken innholdsmessig eller teknisk. Det reiser spørsmål om det bør stilles bestemte formelle krav til enten de som utarbeider planer eller til planprosess, innhold og form.

Det er et behov for utdanning av flere med tverrfaglig plankompetanse. Utvalget ga på den bakgrunn i sin første utredning uttrykk for at det bør utredes hvilke behov som foreligger for utdanning av kvalifiserte planleggere, og hvordan denne utdanningen bør være i framtida. Det er videre stort behov for at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kapasitet til å drive egen planlegging og til å behandle innsendte private planforslag. Utvalget pekte også på behovet for at det tilføres nødvendige ressurser til planleggingen i kommunene og fylkene, og at dette er en forutsetning for at planoppgavene skal kunne utføres på en forsvarlig måte. Utvalget ba derfor om høringsinstansenes syn på om det bør stilles kvalitetskrav til planens innhold, eller om det skal stilles bestemte kvalifikasjonskrav til planleggere.

Det er mange sider ved kvalitetsbegrepet som vanskelig lar seg lovregulere, men utvalget har lagt spesiell vekt på behovet for at fylkeskommuner og kommuner selv skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for sin planlegging. Videre stilles det krav til at detaljplaner skal utarbeides av fagkyndige, og det stilles sakstilpassede krav til plandokumentene i form av planbeskrivelse, planprogram, konsekvensutredning, krav til planers innhold mv, samt krav til standardisert teknisk framstilling av arealrettede planer. Særlig vil digitale verktøy i planframstilling, saksbehandling og plangjennomføring kunne bidra vesentlig til økt kvalitet og til bedre kapasitetsutnyttelse. Utvalget peker for øvrig på at det er gevinster å hente på en mer effektiv organisering og arbeidsmåte i fylker, sektorer og i kommuner, evt. gjennom satsing på interkommunale plankontorer eller liknende.

2.6.2 Høringen

Mange høringsinstanser er enige i utvalgets syn på behovet for å styrke kommunenes kompetanse og ressurser til å utføre planleggingen, og at staten har et ansvar for å bidra. Det samme gjelder forslag om å utrede behovet for utdanning av kvalifiserte planleggere, siden mange uttrykker behov for en bredere kompetanse i kommunene. Det er imidlertid ulike syn på om det bør stilles kvalifika-

sjonskrav til planleggere. I hovedsak stiller kommunenivået seg negative til bestemte kvalifikasjonskrav eller autorisasjonskrav for planleggere. De går inn for at kvalitetskravene må stilles til planen, dens innhold og planprosessen.

2.6.3 Utvalgets vurdering og forslag

Behovet for kapasitet i fylker og kommuner for å gjennomføre planleggingen

Utvalget vil understreke betydningen av at det drives en god planlegging etter loven. Det ligger store gevinster både samfunnsøkonomisk og for den enkelte kommune i at kommunen har oppdaterte planer, og at det skjer en løpende planlegging. Utvalget konstaterer at mange kommuner ikke har prioritert denne oppgaven tilstrekkelig i dag. Med de forslagene utvalget fremmer, vil kommunene på den ene siden få et mer fleksibelt virkemiddel til disposisjon, og kan målrette og i noen grad forenkle oppgavene. Samtidig ligger det nye elementer i forslaget som vil medføre høyere krav til kompetanse, og eventuelt også økt kapasitet. Siden plan- og bygningsloven skal vareta en rekke sektorinteresser, og bli den sentrale loven for kommunal sektorplanlegging, forutsetter det at også kommunenivået kan få tilgang til plankompetanse for nye fagtemaer og grupper. Utvalget mener likevel mange kommuner vil måtte styrke egen kapasitet på dette feltet, både for samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen. Samtidig er mange kommuner sterkt presset økonomisk.

Utvalget vil peke på betydningen av at det settes inn tilstrekkelige ressurser til å utarbeide kommunens rammeplaner og til å behandle innsendte planer. Tilstrekkelig planberedskap og kapasitet i kommunene vil kunne bety store besparelser for byggesaksbehandlingen ved at den da blir lettere og raskere. Det er behov for at kompetanse og ressurser omstilles med sikte på dette i kommunene, og at en setter inn nødvendig innsats i innføringsfasen av de nye lovforslagene. Staten bør i den forbindelse vurdere sin mulighet for å bidra med noe ekstra økonomiske ressurser i denne fasen.

Utvalget ser behovet for at Miljøverndepartementet i samarbeid med andre berørte departementer, vurderer tiltak for å sikre nødvendig fagkompetanse i kommunene. For å dekke den nødvendige faglige bredden i planleggingskompetansen på kommunenivået, vil vi foreslå at det stimuleres til, evt. gjøres forsøk med interkommunalt plansamarbeid, blant annet etablering av regionale «planleggingspools» knyttet til fylkes-

kommunen som regional utviklingsaktør. Dette kan skje i sammenheng med det veilederansvaret som fylkeskommunene er tillagt. I samspill med statlige fagmiljøer kan en på denne måten sikre seg nødvendig spisskompetanse i regionen.

Behovet for utdanning av kvalifiserte planleggere

Det vises til at utvalget i NOU 2001:7 anbefalte at det bør utdannes flere med egnet tverrfaglig plankompetanse, og ga uttrykk for at det bør foretas en samlet vurdering av behov, innhold og kapasitet i det eksisterende undervisningstilbudet i relevante planfag i lys av framtidige behov. En styrket etterutdanning på feltet synes naturlig. Utvalget har fortsatt dette syn og vil vise til at for eksempel høyskoler kan ta ansvar for et slikt tilbud hvis det tilrettelegges for det. Utvalget antar at hvis det tilrettelegges for slik undervisning vil det også være en etterspørsel etter dette.

Utvalget ser behovet for å prioritere utdanning av planleggere slik at de har den nødvendige kompetanse for å bruke plan- og bygningsloven, både som grunnlag for den brede kommunale planleggingen og for ulike sektorinteresser. En og samme planlegger vil neppe kunne forventes å inneha den nødvendige faglige bredden i den framtidig plankompetanse i en kommune. Den samlede faglige bredden vil måtte omfatte blant annet kompetanse om samfunns- og arealplanlegging, prosesskompetanse og viktig sektorkompetanse.

Utvalget ser også behovet for at Miljøverndepartementet, i samarbeid med andre aktuelle departementer, prioriterer *planforskningen* spesielt på bakgrunn av endringer i samfunnet, nasjonalt og internasjonalt, som legger nye rammer for offentlig planlegging. I kjølvannet av ny oppgavefordeling på regionalt nivå, og med bakgrunn i endringer av plan- og bygningsloven på kommunalt nivå, stilles planleggingen overfor nye utfordringer. Det er derfor et klart behov for å dokumentere og forklare hvordan utfordringene for planleggingen utvikler seg som en følge av disse utviklingstrekkene.

Miljøkrav og miljøvurderinger

Utvalget har i bestemmelsene om de kommunale arealplanformene foreslått en uttrykkelig hjemmel for at det kan gis bestemmelser om miljøkrav. Det er for så vidt mange hjemler i loven i dag som gir grunnlag for å stille krav som varetar miljøhensyn, men utvalget har funnet det hensiktsmessig å synliggjøre denne typen bestemmelser særskilt i lovteksten. Dette gjøres for å framheve hvilke mulig-

heter som foreligger for å stille miljøkrav og vareta miljøforhold i et planområde.

Plan- og bygningsloven regulerer samspillet mellom to hovedaktører i klareringen av utbyggingsprosjekter, det vil si plan- og bygningsmyndighetene og utbyggeren. En rekke andre parter og instanser har også interesser i utviklingen av et prosjekt, men de to hovedaktørene sitter begge med kompetanse og mulighet til å realisere miljøvennlige løsninger, og de må avveie miljøhensyn mot blant annet samlede kostnader. Det er derfor av stor betydning at både saksbehandlingsreglene for å avklare prosjekter, og mulighetene for å stille relevante krav, er slik utformet at en sikrer vurdering, drøfting og avveining av relevante og balanserte miljøkrav, og at det er mulig å vareta dem gjennom de formelle planene på en akseptabel måte for begge sider.

Økt vektlegging av miljø i utbyggingsprosjekter og plansaker kan bidra til høyere kostnader både pga. en mer omfattende prosess, og ved at kravene utløser merkostnader. Imidlertid vil en konsekvensutredning og miljøvurdering tidlig i en prosess, integrert i planarbeidet, legge til rette for en kostnadseffektiv og forebyggende miljøstrategi hvis den legges inn på rett nivå i forhold til prosjektutviklingen. Integrasjon av miljøvurderinger i planarbeidet kan være et middel til å bygge bro mellom målene som er satt i sektorplaner og -regler om miljø og den fysiske planleggingen. Dette kan bidra til mer helhetlige vurderinger i planprosessen, og til å sikre at målene blir fulgt opp senere i prosjektutviklingen. Videre vil miljøkvaliteter i et prosjekt som oftest bidra til at prosjektresultatet blir bedre og får høyere markedsmessig verdi.

Det er viktig å utforme reglene slik at miljøhensynene får en tilstrekkelig god vurdering uten å gå på bekostning av en effektiv prosjektutvikling. Det vil kunne løses ved å stille tilpassede krav til vurdering av miljøforhold og kostnader gjennomgående i plan- og prosjektarbeidet, integrere miljøvurderingene i den ordinære plan- og prosjektutviklingen, få avklart nødvendige tekniske krav som prosjektet skal oppfylle i en tidlig fase og klargjøre i offentlige planer hvilke virkemidler som vil bli brukt for å sikre framdriften.

Mens utbygging tradisjonelt har vært ansett som en fase etter planleggingen, og med en klar rolledeling mellom myndigheter og utbyggere, spiller utbyggere i dag ofte en rolle langt tidligere i prosessen. Utbyggerne sitter med nøkkelen til å finne konkrete løsninger for å nå de overordnede målene. Dette forutsetter god dialog mellom partene for samarbeid og forhandling om ulike løsninger gjennom prosjektets utvikling.

For å få en god prosess og ivaretagelse av miljøforhold må for det første planmyndighetene få synliggjort en helhetlig vurdering av miljøkonsekvenser, og det må legges vekt på vurdering av ulike tiltak for å redusere disse og evt. kostnadene forbundet med dem. Videre bør en i en integrert planleggings- og prosjekteringsprosess vurdere og belyse forhold som; miljøhensyn i anleggsperioden, avfallssystemer, energiforsyning og oppvarmingsløsninger, materialbruk og innemiljø, transportløsninger, estetikk, grøntområder og annet. Konklusjonene fra disse vurderingene vil også danne et grunnlag for oppfølging gjennom behandlingen av byggesaken, og vil kunne være basis for vurdering av livsløpskrav til prosjektet i dets levetid, og under prosjektgjennomføringen.

Konkretiseringen av miljøkravene bør skje gradvis gjennom prosessen, det bør legges en plan for framdriften, miljø bør være tema i oppstartmøter, og kommunen bør vurdere incentiver for utbygger gjennom planløsningene som velges.

Utvalget gir i loven også grunnlag for å rette fokus mot bedre ivaretagelse av helse- miljø og sikkerhet i plan- og byggesaksbehandling, og det gis hjemler for oppfølging og kvalitetssikring. Det vises til § 1-1, § 1-10 og § 11-5 nr. 12 og motive- ne til disse bestemmelsene.

På sin side bør utbygger i sin planlegging og i sin rammesøknad beskrive og foreslå aktuelle miljøtiltak, og sikre at disse varetas og dokumenteres i gjennomføringen.

Utvalget har i utformingen av sitt lovforslag søkt å legge inn bestemmelser på flere nivåer i loven for å nå slike miljømålsettinger. Det gjelder formulering av lovens formålsparagraf, og angivelsen av hvilke overordnede hensyn som skal varetas, krav om styrket oppstartfase med planbeskrivelse, eventuelt planprogram og konsekvensutredning, dokumentasjon, overvåkning og miljøoppfølging samt hjemler i de kommunale arealplanformene for å fastsette miljøkrav som er tilpasset vedkommende plannivå. De mest konkrete formene for krav kan gis med hjemmel i bestemmelser til områdeplan og detaljplan. Slike bestemmelser kan gjelde for eksempel forurensingsmessige krav, herunder grenseverdier, estetiske forhold og ivaretagelse av verne- og bevaringshensyn, landskaphensyn, krav til grøntarealer og uteopphold, krav til energiløsning, trafikkregulerende tiltak med mer. På kommuneplannivået kan det stilles miljøkrav som forutsettes å være tilpasset dette plannivået som oversikts- og rammeplan.

Funksjonskrav

Utvalget foreslår hjemmel til å stille funksjonskrav i arealplaner for å sikre gode funksjonelle løsninger i et planområde. Formålet er å imøtekomme et behov i overordnede arealplaner for å gi føringer for detaljplanleggingen uten å binde opp arealbruken for detaljert på et tidspunkt da en ikke kjenner prosjektene som skal realiseres. Funksjonskrav vil kunne redusere behovet for en mer detaljert arealsonering på overordnet nivå som binder løsninger unødig og vanskeliggjør gjennomføringen. Det er erfaringer med at mange kommunedelplaner har en for detaljert arealbruk uten at en kjenner prosjektene som i ettertid skal forholde seg til planen. Eksempelvis bindes framtidige veger, utbyggingsfelt, lekeplasser og liknende opp i planen i et ønske om å sikre nødvendige kvaliteter. Dette kan lett medføre at planen blir en for stiv ramme og en hemsko for gjennomføring av kvalitativt gode løsninger, som gjerne best konkretiseres i forbindelse med de konkrete prosjektplanene.

Funksjonskrav vil måtte være krav knyttet til avgrensede byggeområder avsatt i kommuneplanens arealdel eller områdeplan, og som kan romme flere underformål og funksjoner uten at disse blir for spesifikt knyttet til enkeltarealer i den overordnede planen. Nødvendig arealstyring innenfor rammene av den overordnede planen ivaretas isteden eller dels gjennom funksjonskrav som en del av eller i tillegg til ordinære planbestemmelser. Ved bruk av funksjonskrav på denne måten må områdene planlegges og gjennomføres under ett eller nøye koordinert. En må sikre nødvendige helhetsløsninger og grep i gjennomføringen slik at løsningen til slutt ikke blir at en eller få grunneiere blir sittende igjen med byrdene, mens de som kom først til gjennomføring, slipper å bidra til å oppfylle kravene i området.

Slike funksjonskrav vil blant annet kunne omfatte:

- Hjemmel til å fastsette hvilke funksjoner et avgrenset byggeområde kan omfatte uten at deres fysiske plassering eller omfang avklares innbyrdes (bolig, forretning, næring med mer).
- Krav til etablering av grønne strukturer innenfor et avgrenset byggeområde, uten at disse kartfestes og defineres som eget formål i den overordnede planen. Dette kan omfatte lekeplasser, turveger, parker, varetakelse av naturrester og grøntdrag med mer.
- Krav til etablering av veg- og gangvegssystem og andre deler av kommunikasjonssystem innenfor et avgrenset område etter nærmere

definerte krav til kapasitet og funksjon, uten at disse kartfestes og defineres som eget formål.

Funksjonskravene vil med dette som ramme og forutsetninger kunne være et verktøy for fleksibel gjennomføringsorientert planlegging. Slike krav vil også kunne omfatte miljøforhold.

2.6.4 Digitale verktøy i planlegging – grunnlag for tekniske krav til planen – behovet for planinformasjon

Utvalget la i sin første utredning fram forslag om ny bestemmelse for kart, plankart og annen stedfestet informasjon. Høringsinstansene ga bred støtte til utvalgets forslag. Departementet la på denne bakgrunn fram forslag til ny § 5 om kart og stedfestet informasjon, jf. Ot.prp. nr. 113 (2001–2002) om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon). Denne bestemmelsen klargjør kommunens ansvar for kartgrunnlaget generelt, og for å sette nødvendige tekniske krav til innleverte planforslag spesielt. Med hjemmel i forskrift får kommunen mulighet til bl a å kreve data levert på digital form.

Den videre utviklingen

I løpet av den tiden utvalget har vært i arbeid har bruken av digital informasjon og digitale verktøy i planprosessen stadig økt. Bruk av digitale verktøy er nå dominerende i konstruksjonen av plankartene, og utfordringen framover ligger i å utnytte den digitale informasjonen overfor publikum og inn i kommunenes forvaltning. Databasert informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) gjør det mulig å effektivisere og kvalitetssikre mange sider av plan- og byggesaksprosessen, og tilrettelegging for bruk av IKT vil derfor være en viktig del av en framtidsrettet planlovgivning.

Bruk av Internett øker kraftig. De fleste hjem vil i løpet av kort tid være i stand til å hente kart- og planinformasjon for hele landet ned fra nettet. Det må påregnes et krav fra publikum om at alle plan-data og fagdata som er nødvendig for den enkelte, skal gjøres tilgjengelig i egen stue med nødvendig kvalitet. Dette setter krav til staten som tilrettelegger, og ikke minst til kommunene, som nå må legge inn informasjonen på en lett tilgjengelig form. Allerede i dag har 90 % av kommunene egen hjemmeside på Internett.

Elektronisk planlegging

Private planleggere og utbyggere har i dag arbeid og merkostnader ved å tilpasse seg forskjellige krav og løsninger fra kommune til kommune. Befolkning og høringsinstanser finner ulike presentasjonsopplegg i kommunene, og planinformasjonen blir vanskeligere å tolke, sammenstille og formidle til andre.

Det foreligger en nasjonal standard for hvordan elementene i en digital arealplan skal kodes og presenteres, SOSI Plan, og denne standarden brukes av mange kommuner, og flere programvareleverandører implementerer standarden i sine systemer. Kommunene bruker stort sett geografiske informasjonssystemer (GIS), mens konsulentbransjen i hovedsak bruker digitale tegneverktøy (DAK). Disse to verktøyene kommuniserer ikke godt nok sammen. Departementet utga i 2002 en veileder i digital planlegging, som et praktisk oppslagsverk for alle som arbeider med digitale reguleringsplaner og digitale kommuneplaner. Blant annet ble det laget noen anbefalinger om hvordan ulike digitale verktøy skal kunne samspille bedre.

Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet står bak et samarbeidsprosjekt for å utvikle løsninger for elektronisk plan- og byggesaksbehandling, ByggSøk.

Løsningene skal føre til:

- Kortere behandlingstid og bedre ressursutnyttelse i kommunene og næringen
- Større forutsigbarhet i kommunens behandling av plan- og byggesaker
- Beskrivelse av standardiserte elektroniske løsninger som kan brukes på alle vanlige typer maskin- og programvare
- Målbar økt effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen, til beste for alle aktørene
- Bedre innsyn i planprosessen og bedre muligheter for medvirkning fra publikum, bl.a muligheter til å følge en plan- og byggesak gjennom saksgangen

Målsettingen i ByggSøk er at Internett skal benyttes som kommunikasjonskanal mellom planlegger og offentlig saksbehandler, men planinformasjon skal i prinsippet være tilgjengelig for alle som har tilgang til Internett.

Gjennom Byggsøk-prosjektet har privat sektor påpekt behovet for tilgang på planinformasjon. Privat sektor utgjør overvekten av tiltakshavere, som har behov for status for enkeltarealer, hvilke arealer som er tilgjengelig for hvilke formål, hvor lenge gjelder denne status med videre. Privat sektor tar også opp det tidstapet som skjer både med grunn-

lag i dårlig basisinformasjon, og manglende felles standarder for planlegging mellom privat og offentlig sektor.

Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget mener det er nødvendig å videreutvikle det som ble foreslått i første delutredning der løsningen var at kommunen selv, med hjemmel i en forskrift, kan avgjøre om den ønsker planer i digital form og på hvilken standard planene skal foreligge. Utvalget ser behovet for å tilrettelegge for bruk av digitale verktøy og at hele planprosessen må tilpasse seg den elektroniske verden og bygge på nasjonale standarder. Elektronisk presentasjon og dialog er viktig både i forhold til planutforming, medvirkning, planprosess og innsyn i vedtatte planer. EU-kommisjonen har lagt fram forslag til direktiv der det heter at offentlige myndigheter skal gjøre offentlig informasjon elektronisk tilgjengelig så langt dette er mulig og hensiktsmessig (KOM 2002 207).

Det er ikke hensiktsmessig at det uten nærmere koordinering er opp til den enkelte kommune å velge om den ønsker en elektronisk planlegging og hvilke standarder den ønsker å følge. For å oppnå en effektiv og demokratisk planlegging, beslutningsprosess og forvaltning av planer, bør alle kommuner bruke de samme standarder og presentasjonsmetoder. Utvalget går derfor inn for at departementet gjennom forskrifter skal fastsette hvordan kart, plankart og annen stedfestet informasjon skal tilrettelegges for å tilfredsstille en elektronisk og standardisert planprosess, og med felles løsninger for alle kommuner.

Fagmyndighetenes ansvar

Det er i forslag til lovens kapittel 1 i loven pekt på prinsippene om bærekraftig utvikling, langsiktighet og helhet i planleggingen. En viktig forutsetning for å få dette til i praktisk planlegging er at de ulike arealinteresser er kartlagt og gjort tilgjengelig tidlig i planprosessen.

Arealis er et samarbeid mellom fylker, kommuner og fagmyndigheter for å framskaffe digital kartfestet informasjon om areal-, miljø-, ressurs- og plandata. Statens kartverk koordinerer dette arbeidet på nasjonalt nivå, mens det på regionalt nivå skjer i samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeskommunen, regionale etater og kommuner. Alle fylker, ca. 100 kommuner og ca. 20 fagmyndigheter deltar så langt i samarbeidet. Arealinteresser som presenteres på kart blir viktige premissgivere i planprosessen. Planleggere vil på denne måten på

et tidlig tidspunkt få indikasjoner om arealkonflikter. Dette vil forbedre og effektivisere saksbehandlingen. Informasjonen i Arealis samles i databaser og distribueres til brukerne. Det arbeides nå med å opprette en portal på Internett. Det innebærer at fagmyndighetene kan legge til rette sin faginformatjon, slik at den automatisk kan hentes opp fra portalen og koples med grunnlagskart og annen stedfestet informasjon.

En viktig del av Arealis-arbeidet er standardisering og spesifikasjon av datasett. Hittil er det spesifisert ca. 160 ulike datasett. Det er en stor utfordring å få fagmyndighetene til å utarbeide datamodeller for sin faginformatjon og få fastsatt nasjonale standarder. Dette arbeidet er nødvendig for at informasjonen skal kunne nyttes av alle, og at den kan koples sammen med annen informasjon (brukes i geografiske informasjonssystemer, GIS). Mange datasett har i utgangspunktet bakgrunn i sektorhensyn, og registreres med hjemmel i lov, forskrifter eller krav til internasjonal rapportering. Arealis-arbeidet har i stor grad lagt vekt på å samordne disse hensyn, slik at fagdata blir god planinformasjon.

Utvalget foreslår at det settes krav til fagmyndighetene om kartfesting av arealinteresser, og at disse finnes lett tilgjengelig i digital form. Dette vil medføre en vesentlig effektiviseringsgevinst i planprosessen, samtidig som det kan kvalitetssikre at viktige arealinteresser blir tatt hensyn til. De fleste fagmyndigheter som forvalter arealinteresser deltar i Arealis-arbeidet. Utvalget går ut fra at forslaget vil formalisere en aktivitet som allerede pågår og bygge opp under den videre utvikling. Utvalget har lagt til grunn at departementet utarbeider nødvendige forskrifter om hvordan dette skal foregå, herunder om informasjonen skal gjøres tilgjengelig på Internett.

Vedtatte planer – planbase

De digitale plandataene skal ikke bare produseres. De skal også tas vare på og forvaltes på en hensiktsmessig måte. Forvaltning av planer omfatter alt som skjer med planen fra utarbeiding, offentlig ettersyn, saksbehandling, vedtak, registerføring og til slutt arkivering. Under hele prosessen kan det være aktuelt å hente fram planen for innsyn og informasjon for parter i saken eller politikere, publikum og saksbehandlere. Målet må være at forvaltningen av planene skal skje elektronisk, men i en overgangsperiode må nok både automatiske og manuelle metoder benyttes.

Alle som ønsker svar på hvordan et areal eller en eiendom kan utnyttes, bør på en enkel måte få

innsyn i vedtatte planer, og kommunene bør prioritere slike planer i den elektroniske planforvaltningen. Dette er særlig viktig for næringsliv basert på utbyggingsvirksomhet, finansiering eller omsetning av fast eiendom. Kommuner med slik informasjon tilgjengelig på Internett vil kunne oppnå et konkurransefortrinn i forhold til næringsetablering, utbyggingstiltak og bosetting. En slik døgnåpen løsning vil også avlaste kommunens ekspedisjon, sentralbord og saksbehandlere.

Enkelte kommuner har etablert planbaser og tilrettelagt dem for Internett, og mange er i gang med slike løsninger. Dette er en kostbar investering for kommunene, men de fleste kommuner innser nok at dette må gjøres før eller siden. En planbase vil være en viktig løsning for å kvalitetssikre at kommunen gir korrekt informasjon om gjeldende plan. Risiko for erstatningskrav som følge av feilaktige opplysninger kan imidlertid gi grunn til visse betenkeligheter. Spørsmålet bør vises videre oppmerksomhet.

Kommunene bruker i dag betydelige ressurser på å utvikle gode planbaseløsninger. Dette innebærer også mye prøving og feiling. Samfunnsøkonomisk ville det være hensiktsmessig om det på nasjonalt nivå blir utviklet en modell for innhold, utforming og funksjonalitet for en kommunal planbase, herunder også tilgjengeliggjøring av planer.

Utvalget mener det er viktig å arbeide for en tilfredsstillende rettssikkerhet knyttet til plansituasjonen. Det må holdes orden på hvilke planer som er bindende for arealbruken, og informasjon om gjeldende planer bør være lett tilgjengelig. Utvalget går inn for elektronisk presentasjon, og dette må også gjelde for vedtatte planer. Alle juridisk bindende arealplaner bør derfor være tilgjengelig på Internett, sammen med nødvendige bestemmelser, vedtak og liknende. Elektronisk plan- og byggesaksbehandling betinger at slike løsninger foreligger.

For å oppnå dette foreslår utvalget at kommunene skal ha en planbase. Planbasen bør vise plansituasjonen for den enkelte eiendom, og innholde plankart, bestemmelser, vedtak og andre opplysninger av betydning for arealbruken. Informasjonen i planbasen må være identisk med originalkilden for den planjuridiske informasjon. Planbasen bør foreligge i digital form og være lett tilgjengelig også for brukere utenfor kommunen. Utvalget forutsetter at Miljøverndepartementet utvikler en standardmodell for en kommunal planbase, fastsetter nødvendige forskrifter og standarder og utarbeider veiledning for etablering og drift av en slik planbase.

Alle kommuner og fylkeskommuner foretar år

lig rapportering av plansaksbehandling og planleggingsaktivitet til Kostra (Kommune-stat rapportering). Utvalget forutsetter at en planbase inneholder en direkte eller indirekte rapportering til Kostra eller andre nasjonale baser, slik at kommunene ikke trenger bruke ressurser på Kostra-rapportering til sentrale baser innenfor dette området.

Økonomiske, miljømessige og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag om en elektronisk presentasjon og dialog gir grunnlag for en bedre og mer effektiv planbehandling. De kommuner som har kommet langt på dette området kan vise til både effektivisering og bedre service. Utvalgets forslag om bruk av nasjonale standardiserte løsninger vil forenkle situasjonen for private konsulenter og kommuner. Forslaget om at fagmyndighetene framskaffer sine arealinteresser kartfestet i digital form er et viktig bidrag i å ivareta miljøinteresser, samt å få fram

bærekraftprinsippet på en hensiktsmessig måte. Det vil også kunne medvirke til en raskere planlegging og mindre innsigelser i prosessen. Utvalgets forslag om etablering av en elektronisk planbase vil effektivisere kommunenes planforvaltning, bedre rettssikkerheten og sikre publikum og næringslivet lett tilgang til planinformasjon.

Utvalget vil bemerke at satsingen på innføring av digitale verktøy og digitalt datagrunnlag vil kreve merkbare økonomiske uttelling i en initierings- og omleggingsfase, og at staten bør bidra med ekstra ressurser i denne fasen. Imidlertid vil det bety store og umiddelbare innsparinger både samfunnsøkonomisk og ikke minst for private tiltakshavere, så snart digitalisert kart- og informasjonsgrunnlag, baser og øvrig infrastruktur er etablert. Det er således behov for at staten bidrar med ekstra midler til å dekke en del av disse engangskostnadene slik at løsningene kan tas i bruk over hele landet innenfor en avgrenset tidsramme.

Disse spørsmål er utdypet nedenfor i kapittel 8.

Kapittel 3

Kommunal planlegging (del IV i lovutkastet)

3.1 Hovedtrekk i forslaget til kommunalt plansystem

Hovedelementene i forslaget til nytt kommunalt plansystem er:

1. Kommuneplansystemet består av kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommunedelplaner og handlingsdel
2. Arealplansystemet består av kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan
3. Arealplansystemet er revidert for bedre helhet og gjennomgående betegnelser
4. Dagens regler for konsekvensutredninger integreres i plansystemet
5. Sektorplanlegging skal som hovedregel skje gjennom kommuneplansystemet
6. Kommunene skal hvert 4. år gjennomgå kommuneplanen og ta stilling til opplegg for videre planlegging i Kommunal planstrategi
7. Det gis muligheter for lengre oppbinding av bestemte arealformål
8. Nye muligheter for interkommunal planlegging, og større fleksibilitet mellom fylkesplanlegging, interkommunal planlegging og kommunal planlegging
9. Bedre kopling mellom fylkesplan- og kommuneplanprosessene

Viktige mål og elementer:

Kommunene skal i begynnelsen av hver kommunestyreperiode vedta en *kommunal planstrategi*, der de blant annet beslutter om kommuneplanen skal revideres helt eller delvis, eller om den fortsatt skal gjelde. Vedtaket skal bygge på en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi. Hensikten er å styrke kommuneplanen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov.

Kommuneplanen skal styrkes som samordnende plannivå for all kommunal virksomhet, som skal omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen

og hele kommunens areal. Kommuneplanen består av samfunnsdel, arealdel og handlingsdel. *Kommunedelplan* opprettholdes ikke som begrep for geografisk avgrensede arealplaner, bare for bestemte temaer eller virksomhetsområder. De enkelte sektorenes planlegging forutsettes samordnet gjennom kommuneplanprosessen, enten ved at det utarbeides kommunedelplaner eller ved integrering i kommuneplanens samfunnsdel.

Dagens kommunedelplaner for by- og tettstedsområder, utbyggingsarealer, lokale og regionale verneområder med videre erstattes av *områdeplaner*, som skal undergis tilnærmet samme prosess som dagens reguleringsplaner. Områdeplaner kan fremmes parallelt med kommuneplanens arealdel, eller som egen planprosess. Hensikten er å gi klarere rettslige virkninger og bedre rettssikkerhet for berørte parter, men også å legge opp til et mer fleksibelt system der samme plan kan variere fra grovmasket til detaljert. Utarbeiding av områdeplan er et kommunalt ansvar, men private kan utføre planarbeidet i samsvar med kommunale rammer og retningslinjer. Områdeplan *skal* utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i kommuneplanens arealdel. Områdeplan *kan* utarbeides for alle områder med godkjent arealdel i kommuneplanen. Områdeplanen skal bygge på kommuneplanen. Dersom områdeplan avviker fra kommuneplanens arealdel, kreves det grundigere saksbehandling i form av planprogram.

Dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner erstattes av *detaljplaner*. Detaljplan *skal* utarbeides i areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel med krav om områdeplan. Detaljplan *skal* også utarbeides der det er gitt bestemmelser om dette i områdeplan eller kommuneplanens arealdel, eventuelt samtidig med arealdelen. Detaljplanene har samme rettslige virkning og planprosess som områdeplanen, men den kan fremmes av andre enn planmyndigheten – såkalt «privat plan» – og den kan fremmes parallelt med søknad om rammetillatelse. Detaljplaner *kan* fremmes for alle arealer der arealbruken er avklart i kommuneplanens arealdel eller områdeplan, og skal være i tråd med disse planene.

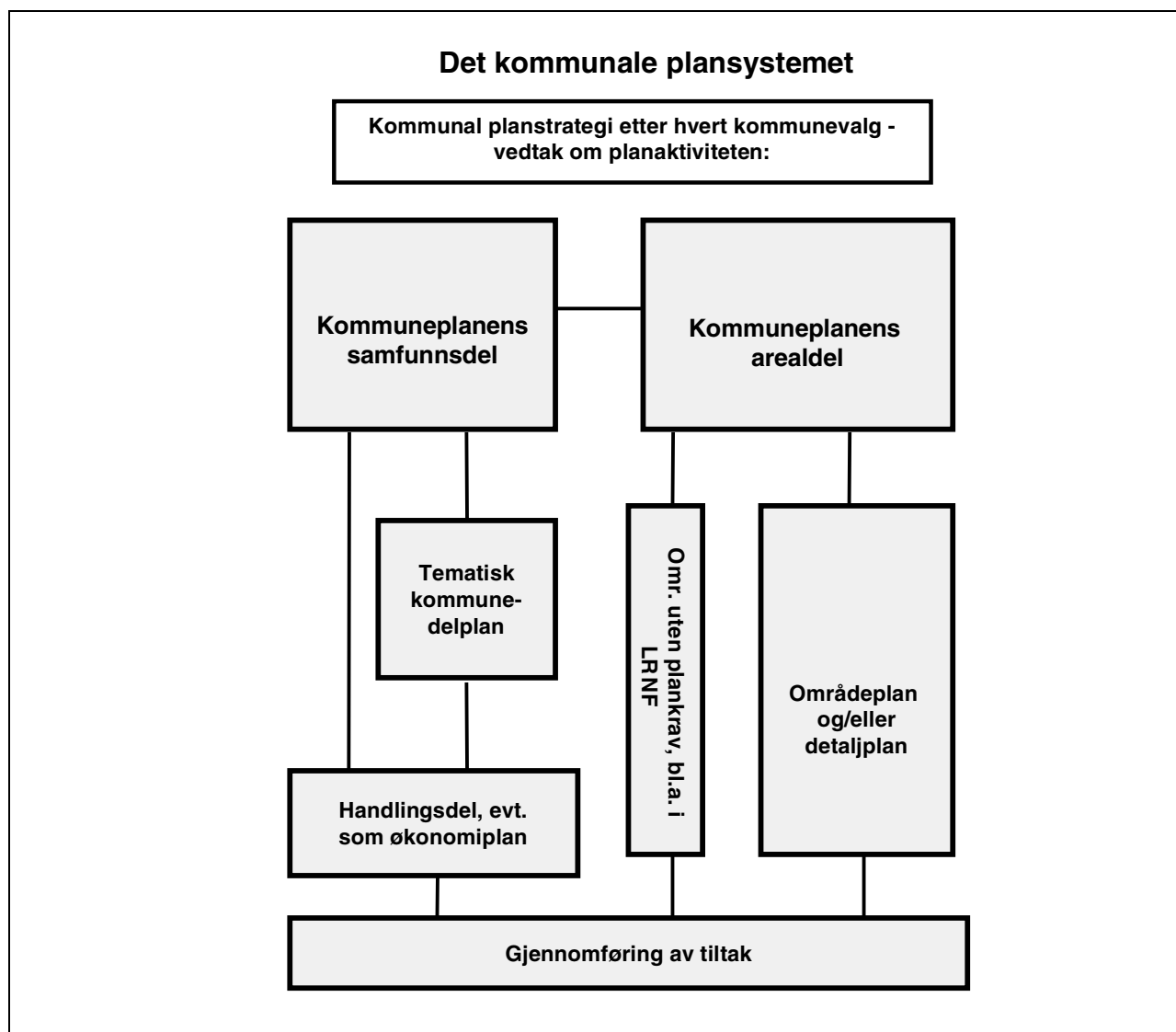


Fig. 3.1 Hovedelementene i kommunalt plansystem

Detaljplan eller områdeplan *skal* også utarbeides for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, jf. § 9-6 tredje ledd.

3.2 Kommunal planlegging – oversikt over første delutredning og høringen

I planlovutvalgets første delutredning NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven er det gitt en grundig gjennomgang av status for kommunal planlegging i Norge, jf. oppsummeringen i kapittel 1.5.

Utvalgets *mandat* er å oppdatere loven i tråd med de erfaringer og avklaringer som er gjort og de behov som er oppstått etter at gjeldende lov trådte i kraft. Plan- og bygningsloven av 1985 har

utløst en omfattende planleggingsaktivitet i flertallet av norske kommuner, og planleggingen er langt bedre tilpasset de lokale behov enn etter den tidligere bygningsloven. Samtidig endres kommunenes ansvar og oppgaver, og dermed også kravene til plansystemets innhold og oppbygging. Kravene til *samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer* øker fordi kravene til kvalitet og effektivitet i forvaltningen stadig øker, og fordi myndighet delegeres til kommunene innenfor stadig nye sektorområder. Samordning lokalt betinger samordning nasjonalt og regionalt. Kravene til *avklarte utviklingsrammer* og *god dialog* øker etter hvert som private overtar mer av utbyggings- og driftsoppgavene. Den *teknologiske utviklingen* muliggjør effektivisering og kvalitetsheving, men stiller også nye krav til kompetanse og omstilling i kommunenes planlegging. Endrede rammebetingelser og nye oppgaver gjør at *interkommunalt samarbeid*

blir aktuelt på stadig nye områder, dermed øker også behovet for interkommunal og regional planlegging.

Sentrale spørsmål framover er hvordan loven kan bidra til sikring av bærekraftig utvikling, samordning med annet aktuelt lovverk der kommunene har forvaltningsmyndighet, effektivisering og tilrettelegging for verdiskaping med sikte på sissetting, og gode levekår og boliger i tilstrekkelig omfang. Dette er viktige nasjonale verdimål, men i den kommunale planleggingen vil målene ofte kunne framstå som motsatte interesser som må avveies mot hverandre. En kritisk faktor for et bedre og mer effektivt kommunalt plansystem, er derfor avklaring og tydeliggjøring av nasjonale og regionale forventninger og krav til planleggingen.

Siden kommunal arealplanlegging på detaljnivå har stor betydning for de felles omgivelsene, og direkte rettsvirkning for enkeltmennesket, er kvaliteten på informasjon og medvirkning spesielt viktig innenfor denne delen av loven. Dette henger også sammen med at detaljplanleggingen i økende grad er koplet til konkrete utbyggingsprosjekter, der byggesak ofte går parallelt med plansak. Med et høgt oppdrevet tempo og store økonomiske interesser, vil faren for «overkjøring» av allmennheten kunne oppstå, med påfølgende økning av klagesaker, forsinkelser og økt ressursbruk på enkeltsaker. Et godt system for tidlig informasjon og medvirkning vil dermed ikke bare sikre lovens intensjoner om åpen planprosess, men også framdrift og effektivitet.

Utvalget legger til grunn at plan- og bygningsloven fortsatt skal være den sentrale loven for langsiktig og sektorovergripende planlegging i kommunene. Denne planleggingen skal både være en planlegging for kommunens samlede utvikling, og for de enkelte sektorer og virksomhetsområder. Den skal være den felles arena for avveining av og prioritering mellom sektorer og interesser. Utvalget understreker betydningen av at alle kommuner driver en løpende planlegging, og at planene legges opp målrettet og tilpasset den enkelte kommunes behov.

Det har vært en sentral oppgave for utvalget å vurdere hvordan kommuneplanen kan utvikles videre. Bakgrunnen er at dagens regler og praksis ikke har gjort kommuneplanen til et så sentralt samordningsverktøy som intensjonene var ved lovens ikrafttredelse i 1986. Utvalget ser her et stort potensial for forbedring koplet til forenkling, ved at en rekke planregler og prosesser i særlover kan integreres i eller samordnes med plan- og bygningsloven.

I høringen har forslagene om styrking av kom-

muneplanen som samordningsverktøy, og bedre kobling mellom samfunnsdel og arealdel, fått relativt bred støtte, men noen høringsinstanser savner grundigere vurdering av forholdet til kommuneloven og til sektorlovene. Flere høringsinstanser mener arealdelen har fått for bred plass i første delutredning. Forslagene om bedre verktøy for interkommunalt samarbeid, formalisert meklerfunksjon og oppstramming av innsigelsesinstituttet får bred tilslutning. Det gjør også forslaget om at kommunene tidlig i hver valgperiode skal avklare rammer og planvirksomhet. Forslaget om en todeling av kommuneplanens arealdel i en overordnet strategisk del og en mer detaljert gjennomføringsplan er overveiende positivt mottatt, men flere har påpekt at systemet kan bli uoversiktlig og komplisert.

Landbruks-, natur- og friluftsområdene er kommentert av mange, og det er stor spredning på holdninger til utvalgets ulike forslag. Flertallet av høringsinstanser støtter forslaget om bedre bestemmelser for planlegging i sjø og vassdrag. Det er generell støtte til prinsippet om at det skal kunne legges opp til forpliktende avtaler i forbindelse med kommunale planer, og til bedre sammenknytting mellom handlingsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven. Det er også positiv tilbakemelding på forslaget om å innføre oppstartmøter i forbindelse med private planinnspill.

I kapittel 1.6 er det gitt en generell gjennomgang av høringsuttalelsene til delutredning nr. 1.

3.3 Hovedmål i planleggingen

3.3.1 Bruk- og vernperspektivet

De innledende bestemmelser i kapittel 1 i lovutkastet gir hoveddrammene for det kommunale plansystemet, og vil utfylle bestemmelsene om den enkelte plantype. Nedenfor er det derfor gitt et konsentrat av de viktigste innledende bestemmelsene. Formål og organisering er presisert i lovens del IV om planlegging i kommunene.

Formålsparagrafen i § 1-1 innebærer en presisering av bruk- og vernperspektivet på planlegging, samtidig som det presiseres at loven skal fremme bærekraftig utvikling, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, fremme folkehelse og samfunnssikkerhet, og sikre verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre grunnlaget for samisk kultur. Loven skal også vareta hensynet til estetikk og byggeskikk.

Formålsparagrafen inneholder også en be-

stemmelse om at planer og vedtak skal bygge på allsidig og langsiktig vurdering, og på åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Det er også et formål i loven at det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet, og at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor virkeområdet.

3.3.2 Verdier og retningslinjer

Formålsparagrafen er nærmere utfyllt i forslaget til § 1-4, verdier og retningslinjer. Her er blant annet tatt inn formulering fra dagens lov, om at planlegging og planer etter loven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses. Bærekraftig utvikling settes som et mål for både lokal, regional og nasjonal planlegging. Bestemmelsene i § 1-4 vil ha stor betydning for kommunal planlegging og praktiseringen av loven.

3.3.3 Planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning

I § 1-8 gis det bestemmelser om at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger samt forholdet til andre planer som gjelder i området. Nivået på en slik planbeskrivelse må tilpasses planens omfang og kompleksitet. I kommuner med en oppdatert kommuneplan vil denne gi mye av grunnlaget for beskrivelsen. For private planer legges det opp til at kommunene gjennom oppstartmøte skal klarlegge hvordan plansituasjonen er i et område, og hvilke krav som stilles til planbeskrivelsen.

Det brukes relativt store ressurser på kartlegging av ulike typer data i landet, både på nasjonalt, fylkes- og kommunalt nivå. Utvalget ser det som vesentlig at disse dataene blir gjort tilgjengelige for kommunal og privat planlegging, og at de kan bidra til bedre planlegging og ressursforvaltning.

Det er viktig at de utredninger og prosesser som settes i gang i tilknytning til en plan, er mest mulig målrettet i forhold til hva formålet med planen er. For å avklare dette, foreslås det innført et eget planprogram for blant annet kommuneplan og område- og detaljplan med vesentlige virkninger. Planprogrammet skal utarbeides tidlig i planprosessen, og skal avklare formål og innhold i planarbeidet, planprosessen, opplegg for medvirkning og utredninger. Alternativer skal også beskrives. Planprogrammet skal høres og legges ut til

offentlig ettersyn. Reglene for dette er nærmere omtalt under den enkelte plantype.

I § 1-9 er det gitt bestemmelser om konsekvensutredninger. Innenfor det kommunale plan-systemet vil det være krav om konsekvensutredninger for kommuneplanens arealdel, og for områdeplan og detaljplan med vesentlige virkninger.

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. Dette er nærmere omtalt i utredningens kapittel 6.

3.4 Utvalgets forslag om kommunal planstrategi – kapittel 8 i lovutkastet

Utvalget foreslår å innføre et krav om at alle kommuner skal vedta en *kommunal planstrategi* tidlig i valgperioden, og innen ett år etter konstituering av kommunestyret. Den kommunale planstrategien bør avklare overordnede mål og utfordringer i kommunen i perioden, og inneholde et vedtak om kommunens videre planarbeid, herunder om kommuneplanen skal revideres. På regionalt nivå har kommunal planstrategi sin parallell i regional planstrategi.

En viktig begrunnelse for forslaget er at kommunepolitikere skal kunne gjøre seg kjent med kommuneplanen som styringsverktøy, og ta stilling til om de ønsker endringer i de mål og strategier som er nedfelt i planen. Gjennomgangen skal omfatte både kommuneplanens samfunnsdel og arealdelen, samt eventuelle kommunedelplaner.

Avhengig av behov og prioriteringer kan kommunene vedta *hel eller delvis kommuneplanrevisjon* som en del av den kommunale planstrategien, eventuelt forlengelse av tidligere kommuneplan. I kommuner med liten aktivitet kan full revisjon av kommuneplanen hvert 4. år virke unødvendig, da

Boks 3.1 Kommunal planstrategi

- Drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling
- Gjennomgang av sektorenes virksomhet og planleggingsbehov
- Langsiktig arealstrategi (prinsipper for romlig utvikling)
- Vurdering av kommunens planbehov
- Beslutning om hel eller delvis kommuneplanrevisjon, eller om gjeldende plan skal videreføres, og beslutning om sektorplanlegging i form av kommunedelplaner

kan planressursene rettes inn mot de sektorene eller områdene hvor behovet er størst. Dette politiske valget skal skje gjennom vedtak av kommunal planstrategi.

3.4.1 Vedtak av kommunal planstrategi – en selvstendig prosess

Planstrategien er ikke en del av selve kommuneplanprosessen. Hensikten er at kommunestyrerepresentantene relativt raskt etter konstituering skal få et forhold til kommuneplanen, og ta stilling til om de ønsker å styre etter gjeldende plan, eller endre hele eller deler av den. Utvalget legger vekt på at den kommunale planstrategien skal kunne gjøres enkel, og ikke må oppfattes som et nytt plankrav. Ressurs- eller kompetansemessige begrensninger i kommunene skal ikke være et hinder for å følge opp kravet om en kommunal planstrategi.

Det forutsettes at arbeidet med kommunal planstrategi kommer i gang straks etter at kommunestyret er konstituert, og at det inngår som en naturlig del av opplæringsprogrammet til det nye kommunestyret. Det skal legges til rette for en åpen debatt og aktiv informasjon om strategien.

Dersom kommunen vedtar å starte opp en kommuneplanrevisjon, vil kommunal planstrategi være et godt grunnlag for dette arbeidet, og vil kunne innarbeides som en del av kommuneplanens samfunnsdel. Som i all planlegging, vil det naturligvis kunne være aktuelt å endre mål og strategier undervegs i planprosessen.

Det stilles få konkrete krav til medvirkning og informasjon, men utvalget tror en åpen debatt om kommunens framtid vil kunne bli en viktig arena for lokaldemokratiet og lokalt engasjement rundt egen framtid. Det forutsettes at kommunestyret tar konkret stilling til behovet for revisjon av kommuneplanen og andre planoppgaver.

Det forutsettes at statlige og regionale myndigheter deltar aktivt i dette arbeidet, og gir innspill til kommunen både om eget planbehov og om utfordringer som krever kommunal planlegging. Statlige planretningslinjer, jf. § 4-2, forutsettes lagt til grunn i disse vurderingene. Utvalget mener en tidsmessig koordinering av arbeidet med kommunal planstrategi vil innebære mer effektiv samordning mellom plannivåene, og bedre oppfølging av retningslinjer. Dette gjelder både fra statlig og regionalt nivå til kommunene, og fra kommunene og til regionalt og statlig nivå.

Utvalget legger også vekt på at det må utvikles et gjensidig samarbeid mellom fylkeskommunene, kommunene og statlige myndigheter i arbeidet

med henholdsvis regional og kommunal planstrategi, som vil foregå parallelt i tid.

3.4.2 Samordning med nasjonal politikk og regional planstrategi

I § 4-1 i lovforslaget er det bestemt at Kongen hvert fjerde år skal legge fram en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Ved at kommunene samordner sin behandling av kommunal planstrategi tidsmessig seg i mellom og med fylkeskommunene, vil det være mulig å rette formidlingen av den nasjonale politikken tidsmessig inn mot oppstarttidspunktet for kommunal og regional planstrategi.

Arbeidet med en tilsvarende regional planstrategi på fylkesnivået vil gå parallelt med kommunenes arbeid med kommunal planstrategi. Dette vil gi muligheter for samråd og gjensidig påvirkning mellom nivåene.

3.4.3 Sektorene viktig i kommunal planstrategi

Sektorenes planbehov kan enten løses direkte gjennom kommuneplanprosessen, eller det kan fremmes kommunedelplaner som egne prosesser, bygd på kommuneplanens samfunnsdel. Skal dette systemet fungere, må også statlige sektormyndigheter legge opp sine reformer og tiltak på en måte som muliggjør implementering i kommuneplan-systemet. Dette vil bli lettere med et opplegg der alle kommuner pålegges å kjøre tilnærmet parallelle løp for de kommunale planstrategiene, og dermed også for vurdering av revisjonsbehov. Dette løpet må tilpasses løpet for fylkesplanrevisjonen, og utarbeiding av regional planstrategi. Utvalget ser det som viktig at disse to prosessene kan spille sammen, og at et parallelt løp på kommunalt og fylkeskommunalt nivå vil gjøre dette enklere enn i dag.

3.5 Kommuneplan, kapittel 9 og 10 i lovutkastet

3.5.1 Fleksibelt styringsverktøy for kommunene

Kommuneplanen er et verktøy som stadig vil måtte endres og utvikles, i tråd med endringene i samfunnet, i kommunestrukturen og så videre. Kommunene er svært forskjellige, og det er ønskelig å ha en relativt vid ramme for hvordan kommuneplanredskapet brukes. Loven stiller derfor relativt

få absolutte krav til hvordan en kommuneplan skal se ut, men beskriver ulike typer verktøy som kan tas i bruk etter behov. Kravene til planprosess er mer detaljerte, dette har sammenheng med at loven skal sikre medvirkning og åpenhet i prosessen. De mest detaljerte delene av loven gjelder kommuneplanens arealdel. Denne delen av planen er rettslig bindende for enkeltpersoner, og innhold og virkninger må derfor være utfyllende beskrevet i loven.

Det legges opp til at det kan gis nærmere forskrifter om innhold og gjennomføring av kommuneplanen.

3.5.2 Hovedmål for utviklingen av kommuneplansystemet

Utvalget ønsker å tydeliggjøre kommuneplanen som en overordnet, grovmasket plantype, både når det gjelder samfunnsdelen og den rettslig bindende arealdelen. Det er lagt vekt på å tydeliggjøre sammenhengen mellom gode analyser og registreringer, klare politiske mål og strategier, og virkemidler for gjennomføring i den enkelte sektor og forvaltningsenhet. Dette betyr at det må fokuseres på sammenhengen mellom den langsiktige samfunnsdelen, sektorenes planlegging og forvaltning i kommunen, rettslig bindende arealdel og handlingsdelen av kommuneplanen. Hvis disse delene utvikles uavhengig av hverandre, vil ikke plansystemet kunne fungere som reelt sektorsamordnende og styrende. Samtidig som det er et mål å øke politisk og allmenn deltakelse, må det også legges stor vekt på å sikre gjennomføring og rettslig avklaring, slik at systemet kan fungere godt for ulike sektors planbehov. Direkte overføring av planhjemler eller prosedyrer fra dagens sektorplaner vil imidlertid ha begrenset effekt dersom det ikke innebærer større krav til sektorsamordning av virkemiddelbruk og gjennomføring i tid og rom.

3.5.3 Planprogram

Planprogram er nærmere beskrevet i kommentarene til § 1-8. Hensikten med planprogrammet er å avklare innhold og opplegg for planarbeidet. For planer der det kreves at planbeskrivelsen inneholder en konsekvensutredning, skal planprogrammet beskrive innholdet i konsekvensutredningen. Etter § 1-9 kreves det slik konsekvensutredning for kommuneplanens arealdel, i tillegg til områdeplan og detaljplan med vesentlige virkninger.

Planprogrammet kan alternativt legges inn som en del av kommunal planstrategi, dersom denne gjøres tilstrekkelig konkret. For tematiske

Boks 3.2 Planprogrammets innhold – jf. § 10-2.

- beskrivelse av intensjonen med og hovedinnhold i planarbeidet
- aktuelle sektorinteresser
- beskrivelse av opplegg for planprosessen, herunder medvirkning
- beskrivelse av utredningsbehov
- for kommuneplanens arealdel: innhold i konsekvensutredning etter reglene i § 1-8 som en del av planarbeidet.

kommunedelplaner kan en velge å utelate planprogram, dersom ikke innholdet i kommunedelplanen utløser krav om konsekvensutredning pga. vesentlige virkninger. Spørsmålet om det skal utarbeides planprogram bør drøftes med sektormyndighetene i oppstartfasen av planprosessen.

Planprogrammet sendes på *høring* til offentlige myndigheter, og legges ut til allment offentlig ettersyn. Selv om dette er en foreløpig høring, vil det være naturlig at politiske myndigheter på fylkesnivå gir sine signaler til kommuneplanen i denne fasen. Det er særlig viktig at sektormyndighetene gir innspill på planprogrammet, slik at aktuelle planbehov kan fanges opp i planarbeidet, og koordineres med andre planbehov.

3.5.4 Behandling av kommuneplan

Proessen knyttet til planprogrammet vil gi kommunen et langt bedre grunnlag for å vurdere handlingsrommet, sektorenes planbehov og eventuelle konfliktpunkter som bør tas opp i kommuneplanarbeidet. All erfaring tilsier at grundig og åpen prosess i tidlig fase av planarbeidet, gir en raskere og bedre videre- og slutføring med færre konflikter. Selv om dette innebærer krav om en ekstra høring og offentlig ettersyn i forhold til dagens system, vil opplegget totalt likevel gi grunnlag for større effektivitet og framdrift i planprosessene. Mange kommuner praktiserer en foreløpig høring allerede, med gode erfaringer. Det vil være særlig viktig å få fram mulige innsigelser til planarbeidet tidlig, slik at planprosessen kan brukes til å få fram akseptable alternativer og konfliktløsning.

Det legges ikke opp til vesentlige endringer i opplegget for sluttbehandlingen av planer i forhold til i dagens lov, men meklingsfunksjonen foreslås lovfestet. Mekling tilrås avholdt etter at kommunen har fattet vedtak om planen, enten i planutvalget eller kommunestyret. Dersom meklingen fører

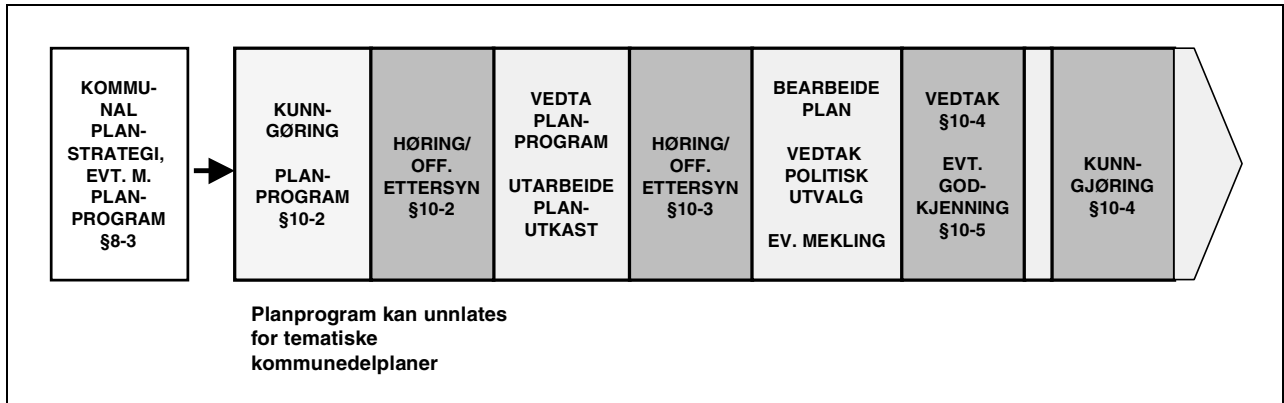


Fig. 3.2 Hovedfaser i planprosessen for kommuneplaner

fram og innsigelsen trekkes, vil kommunestyrets vedtak være endelig. Dersom meklingen innebærer endringer i planen, eller at meklingen ikke fører fram og innsigelsen blir stående, skal saken tas opp i kommunestyret til ny behandling. Kommunestyret må da ta stilling til om de ønsker å opprettholde et vedtak som innebærer at saken oversendes Miljøverndepartementet for endelig godkjenning, eller om de ønsker å endre vedtaket slik at saken kan ferdigbehandles eller avsluttes. For endringer i planen gjelder § 10-4 andre ledd. Regionalt planforum etter § 2-5 i lovforslaget vil ha en viktig funksjon både i planprogramfasen, og undervegs i planprosessen. Fylkeskommunens ansvar for planforumet vil innebære et viktig ansvar for å få fram sektorinteresser og nasjonale og regionale interesser, og det forutsettes samarbeid mellom regionale og statlige myndigheter i arbeidet. Det er viktig at forumet brukes for å få fram premisser og interesser tidlig i planarbeidet. Forumet er et samordningsorgan, men erstatter ikke behandling i de enkelte sektorene.

Fylkesmannen har et viktig ansvar for koordinering av de statlige interessene i planarbeidet. Fylkesmannen har i dag en rolle som mekler i innsigelsessaker. Utvalget tar ikke stilling til hvem som skal være mekler etter ny lov, men legger opp til at Kongen skal treffe vedtak om hvem som er mekler. Det er avgjørende at statlige og fylkeskommunale organ finner fram til praktiske samarbeidsløsninger som er effektive i forhold til kommunene. Ulike situasjoner i fylkene gjør at det kan være ulike samarbeidsløsninger som velges.

3.5.5 Videreføring av eksisterende kommuneplan

Kommunen kan også velge å videreføre eksisterende kommuneplan, fordi den fortsatt er dekkende.

de. Kommunen kan f. eks prioritere arbeidet med utforming av områdeplaner, detaljplan og handlingsdelen av kommuneplanen, eller tematiske kommunedelplaner. Arbeidet med kommunens målstyringsdokument og virksomhetsplan utgjør også en del av kommunens planarbeid, og må ses i nær sammenheng med kommuneplansystemet.

Det er kommunen som bestemmer hvilken planprosess som velges, og sektormyndighetene skal gi innspill på dette i forbindelse med prosessen rundt kommuneplanstrategien. Dersom det er nasjonale eller viktige regionale interesser som tilsier at en kommune reviderer kommuneplanen, skal dette komme fram i prosessen knyttet til kommunal planstrategi.

Manglende kommuneplanrevisjon kan, som etter dagens system, føre til at statlig eller regional planmyndighet fremmer innsigelse til områdeplan eller detaljplaner, fordi plansammenhengene ikke er avklart.

3.6 Nærmere om kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel

3.6.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Med kommuneplanens samfunnsdel menes en langsiktig planlegging med bred samfunnsmessig tilnærming, som konkretiserer de mål og visjoner politikerne har for utviklingen av samfunnet. Sentrale problemstillinger i samfunnsdelen vil for eksempel være vilkårene for ulike grupper som barn, unge og eldre, næringslivsutvikling, befolkningsutvikling, boligforhold, transport og samferdsel, det sivile samfunns rolle, utfordringene for kommunen som organisasjon, og så videre. Med økt mobilitet ser vi at stadig flere av disse problemstillingene må løses på tvers av kommunegrensene.

Derfor ser utvalget det som viktig å legge til rette for at flere kommuner skal kunne samarbeide om kommuneplanens samfunnsdel, og at regionalisert fylkesplanlegging kan være nyttig som grunnlag for kommuneplanleggingen.

Utvalget foreslår at loven fortsatt legger opp til stor fleksibilitet for kommunene når det gjelder innhold og oppbygging av kommuneplanens samfunnsdel. Skal plantypen kunne oppfylle funksjonen som planredskap for sektorene, må det likevel sikres at planene oppfyller visse kvalitets- og innholds krav. Disse kan spesifiseres i forskrift og veiledning. Innholdet i kommuneplanens samfunnsdel er nærmere beskrevet under lovmotivene til § 9-2.

Det bør være gode koblinger fra samfunnsdelen både mot kommunens egen arealplanlegging, tematiske kommunedelplaner og handlingsdelen, og mot regional og interkommunal planlegging. Dette betinger at det opprettes egnede fora for utvikling av samarbeidsoppgavene, og der kommunenes samfunnsdel legges til grunn for blant annet utvikling av partnerskap. Kommuner som har avklarte, langsiktige mål og strategier gjennom kommuneplanen, vil lettere kunne forplikte seg i denne type partnerskap, dersom de bidrar til løsning av prioriterte oppgaver i planen.

I § 9-3 gis det bestemmelser om at samfunnsdelen bør inneholde en vurdering av de langsiktige utviklingstrekkene i kommunen, i form av en *langsiktig arealstrategi*. Her kan sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk drøftes i et lengre tidsperspektiv, for eksempel 30 år eller mer. En viktig funksjon er å gi grunnlag for viktige strategiske valg om kommunens utvikling, og hvordan kommuneplanen følger opp nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk.

Innholdet i langsiktig arealstrategi er nærmere beskrevet under lovmotivene til § 9-3.

Denne typen planlegging, som går under betegnelsen «spatial planning» på engelsk, blir ofte oversatt til «romlig planlegging» på norsk. Utvalget har funnet det riktig å bruke begrepet *langsiktig arealstrategi* for å understreke at dette dreier seg om en del av de ordinære planprosessene, der arealplanleggingen skal bygge på den økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling i samfunnet. Med et tidsperspektiv på 30 år eller mer vil disse strategiene ha preg av å være scenarier, og er ment som et redskap for å se kommunens utvikling i et større perspektiv.

Ministrene innen Europarådet med ansvar for regional planlegging (CEMAT) vedtok i september 2000 retningslinjer for bærekraftig romlig ut-

vikling av det europeiske kontinentet. Utvalget mener at utarbeiding av kommunale og regionale, langsiktige arealstrategier vil være en mulighet til å følge opp disse retningslinjene gjennom plan- og bygningslovssystemet.

3.6.2 Kommuneplanens handlingsdel

Kommuneplanens handlingsdel er beskrevet i lovforslagets § 9-4. Utvalget er opptatt av at økonomiplanleggingen knyttes tett opp til gjennomføringen av kommuneplanen, og åpner derfor for at økonomiplan etter kommuneloven kan utgjøre handlingsdelen, dersom plan- og bygningslovens krav til innhold er oppfylt. Det stilles for øvrig ikke bestemte saksbehandlingsregler for handlingsdelen. Det innebærer at kommunene står fritt innen de rammer og krav som er gitt i kommuneloven. Handlingsdelen skal vedtas årlig, og ha minst fire-årig perspektiv.

Handlingsdelen skal, i tillegg til økonomiplan etter kommuneloven, inneholde et handlingsprogram for oppfølging av kommuneplan, eventuelle kommunedelplaner og kommunal planstrategi. Det skal ta opp prioritering av menneskelige og fysiske ressurser, kommunalt planarbeid og andre ikke-økonomiske prioriteringer. Kommunen skal også ta opp prioritering av oppgaver kommunen skal løse i samarbeid med andre offentlige eller private aktører i perioden.

3.7 Nærmere om kommuneplanens arealdel

3.7.1 Langsiktig og grovmasket planverktøy

Kommuneplanens arealdel er beskrevet i lovforslagets § 9-5 til § 9-11. De enkelte elementene i arealdelen, og planprosessen, er nærmere beskrevet i motivene til disse bestemmelsene.

Utvalget har ønsket å tydeliggjøre kommuneplanens arealdel som *grovmasket og overordnet planverktøy*. Dette betyr at mulighetene for detaljerte formål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel begrenses noe i forhold til i dag. Som en følge av dette foreslås begrepet «kommunedelplan» fjernet som arealplanbetegnelse, denne betegnelsen brukes bare om temaplan. Hovedprinsippet vil være at en gjennom krav om *områdeplan* eller *detaljplan* sikrer nødvendig planprosess og detaljeringsgrad med sikte på utbygging, inngrep, bruk eller vern av betydning. Slikt plankrav gjelder for alle arealer for bygg og anlegg, og for omfor-

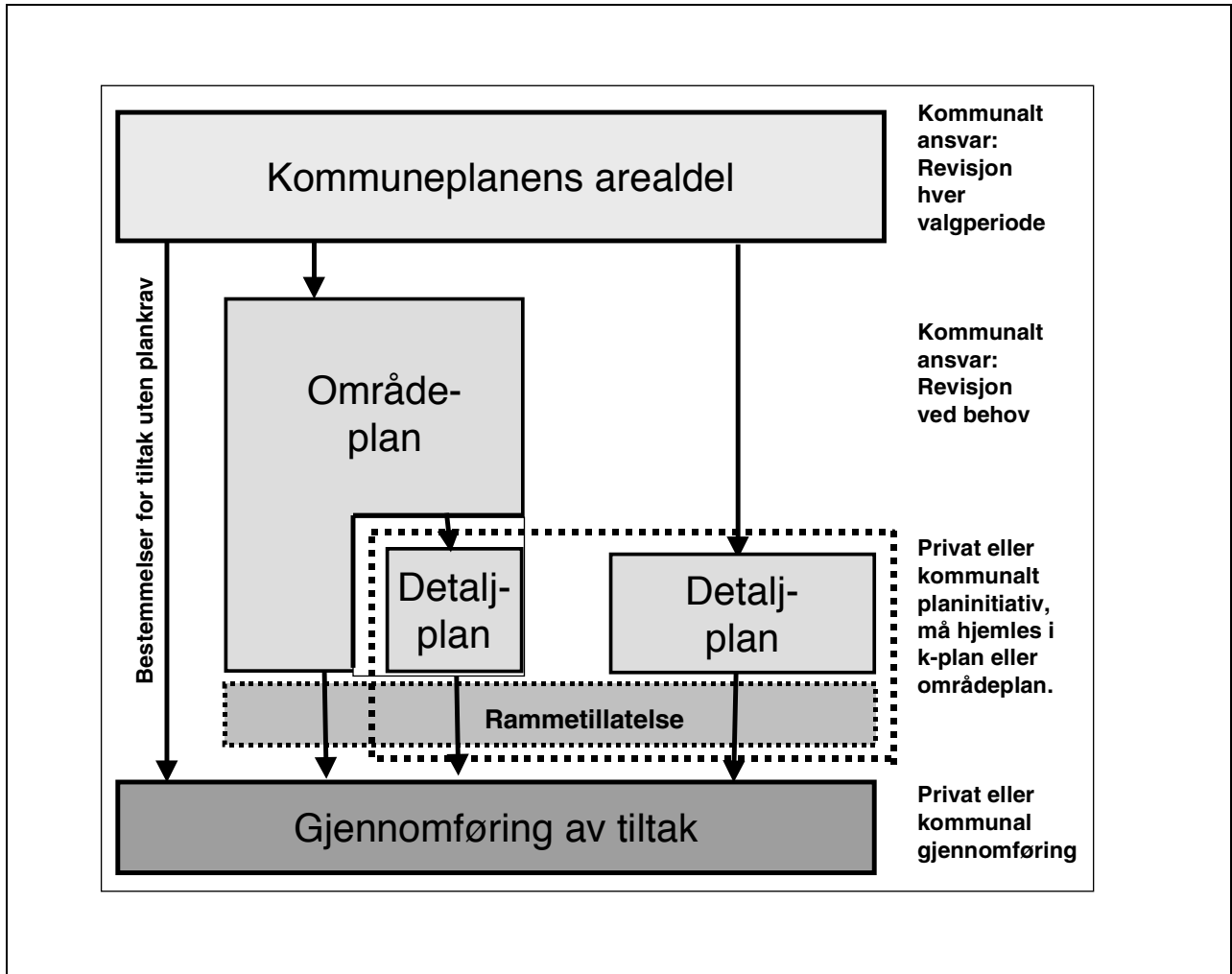


Fig. 3.3 Sammenhengen mellom kommunale arealplaner med rettsvirkning.

ming. Det kan gis bestemmelser med krav om detaljplan eller områdeplan for alle arealer i kommuneplanen. For større bygge- og anleggsarbeid gjelder et generelt krav om detaljplan eller områdeplan. Unntaket vil være utbygging i LRNF-arealer innenfor visse begrensninger, blant annet spredt utbygging, der det legges opp til et system med planavklaring og enkeltsaksbehandling i forhold til enkelte særlover.

I NOU 2001:7 drøftet utvalget en løsning med todeling av kommuneplanen, slik at planprosessen kunne tilpasses detaljeringsgrad og rettslig virkning. Bakgrunnen for dette var at kommunedelplanen etter dagens lov gir muligheter for relativt detaljert form- og funksjonsstyring, samtidig som planprosessen ikke omfatter varslingskrav overfor grunneiere og klagerett. Forslaget innebar at en i sentrumsområder og andre utbyggingsområder med detaljert kommunedelplan, kunne legge inn en mer omfattende planprosess på nivå med reguleringsplan.

Denne løsningen er ikke fulgt opp videre, fordi det vurderes som uheldig å bruke samme planbegrep om planer med ulik prosess og rettslig virkning. Utvalget har i stedet valgt å innføre et nytt planbegrep, områdeplan, som vil erstatte blant annet dagens kommunedelplaner for tettsteder. Kommunedelplan foreslås dermed bare opprettholdt som begrep for temaplaner i samfunnsdelen.

3.7.2 Areal kategorier i kommuneplanens arealdel – arealformål og hensynssoner

I dagens lov er arealkategoriene angitt samlet i § 20-4, som delvis angir klart avgrensede formål (bygeområde, LNF-område, område for råstoffutvinning, områder for bruk eller vern av sjø og vassdrag), delvis områder som er eller skal båndlegges gjennom regulering eller i kraft av særlover. Også betegnelsen «viktige ledd i kommunikasjonssystemet» er angitt.

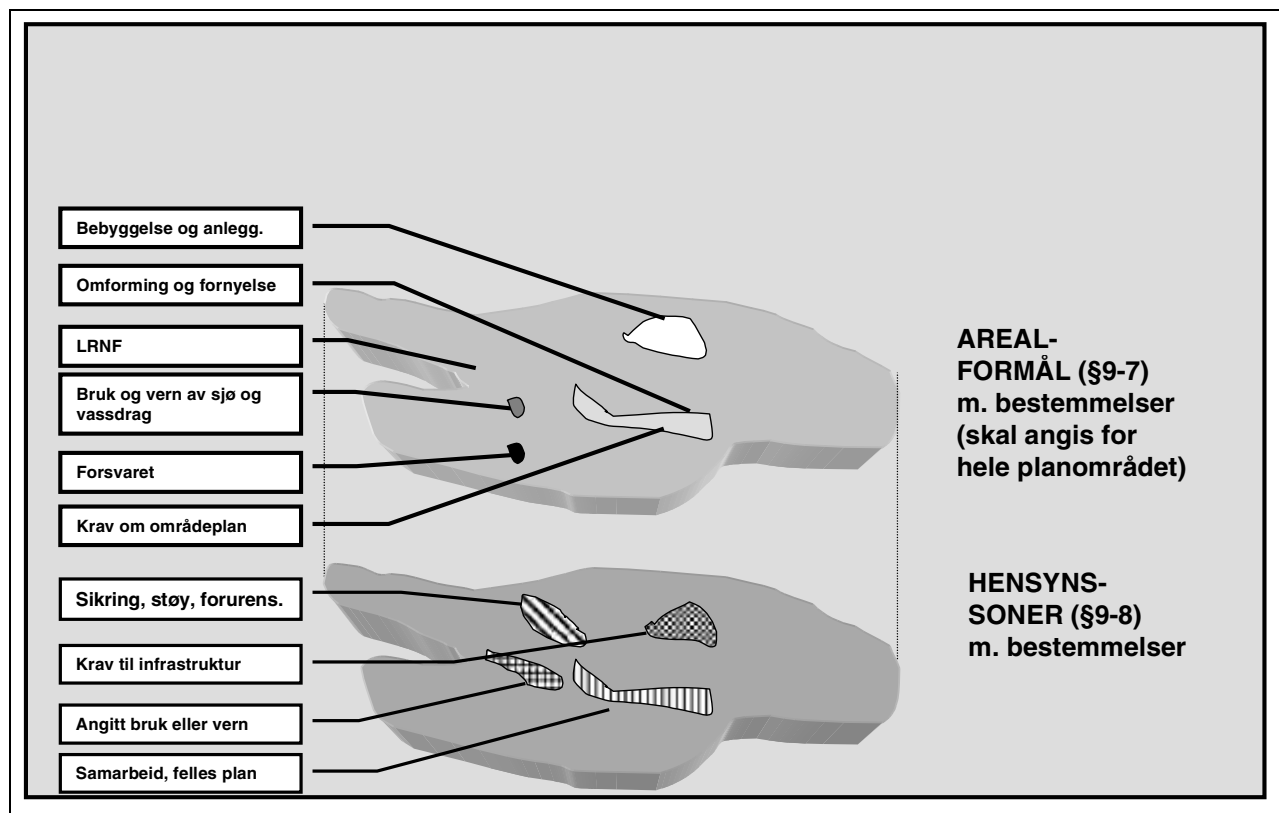


Fig. 3.4 Arealkategorier i kommuneplanens arealdel. Arealformål og hensynssoner – vises samlet på kommuneplankartet

met» forutsetter en slik oppfølging i seinere planlegging, og er derfor en form for båndlegging.

Båndleggingsbegrepet ble blant annet innført for å sikre at kommunene fulgte opp kommuneplanens arealdel med reguleringsplaner, og tilsvarende at sektorene fulgte opp med vedtak etter respektive sektorplaner. Det ble derfor innført en begrenset varighet av båndleggingen, på fire år med mulighet for to års forlengelse. Erfaringene med båndleggingsinstituttet er varierende, blant annet fordi oppfølgingen av en rekke sektorvedtak ikke er blitt gjennomført innen utløpsfristen. Det har også vist seg vanskelig for kommunene å holde tidsfristen for gjennomføring av reguleringsplaner. Siden det ikke er anledning til å videreføre båndleggingen i revidert plan, kan det oppstå uheldige overgangsperioder, dersom ikke kommunene nedlegger bygge- og deleforbud for å regulere området.

Utvalget har i første delinnstilling tatt opp behovet for en gjennomgang av båndleggingskategorien for hver enkelt sektor. Utvalget ser behovet for en mer direkte og varig hjemmel i kommuneplanens arealdel til å sikre ulike funksjoner, hensyn og restriksjoner som i dagens system faller inn under båndleggingsbestemmelsene. I lovutkastet løses dette gjennom to hovedgrep:

1. *Gjennomgående arealformål på alle plannivåer, og muligheter for å kombinere arealformål også i kommuneplanens arealdel*

Siden adgangen til å spesifisere og kombinere arealformål i kommuneplanens arealdel etter dagens lov er svært begrenset, må mange funksjoner utenom byggeområdene angis som båndlagte områder. Utvalget ønsker i stedet at alle hovedformål skal være mest mulig like for alle plantyper, og at alle kombinasjoner i utgangspunktet skal være tillatt. For mange av de arealformålene som i dag vises som båndlagte arealer i kommuneplanen, vil det i det nye systemet være krav om områdeplan eller detaljplan. Dette innebærer at arealformålet i kommuneplanens arealdel vil fungere som en «båndlegging» inntil plankravet er innfridd.

2. *Samling av ulike typer hensyn og restriksjoner i egne soner, hensynssoner*

Utvalget foreslår et gjennomgående system med hensynssoner som går igjen på alle plannivåer. Dette betyr at for eksempel en sikringsone for vannverk vises på samme måte på alle plannivåer. Gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel avklares rettsvirkningen av sonen – om den følger direkte av kommuneplanens arealdel, om det kreves områdeplan- eller

detaljplanavklaring før området kan utnyttes, eller om rettsvirkningen følger av vedtak etter annen lov. Det kan også knyttes ikke rettslig bindende retningslinjer til hensynssonene, som tar opp for eksempel saksbehandlingsregler, ønskede prioriteringer i den kommunale forvaltning av områdene og liknende.

3.7.3 Nærmere om arealformål i arealdelen, jf. § 9-7

Arealformål definerer eksisterende og framtidig arealbruk. Det skal angis ett eller flere arealformål for hele kommunens areal, eventuelt kombinert med hensynssoner. Hovedbetegnelse for arealformål foreslås gjennomgående for både kommuneplan, områdeplan og detaljplan, med unntak for LRNF-områdene der underspesifiseringene i lovteksten er forskjellige. Fordi detaljeringsgraden er forskjellig, vil det være anledning til mer finmasketete formålsbetegnelser og bestemmelser i område- og detaljplan enn i kommuneplanens arealdel. Arealformålene i kommuneplanens arealdel kan ikke deles ytterligere inn i underformål.

Det foreslås åpnet for at ulike arealformål kan kombineres, dersom dette er hensiktsmessig. Der det er nødvendig for å sikre detaljert og grundig planprosess, skal det gis bestemmelser om plankrav etter kapittel VII eller VIII for arealformålene. For konkrete kommentarer til de enkelte arealformålene, vises det til lovmotivene til § 9-7, og for hjemmelen til å gi bestemmelser og retningslinjer vises det til lovmotivene til § 9-9.

3.7.4 Hensynssoner – § 9-8

Mens arealformål angir den konkrete funksjonen eller bruken av et areal, skal *betingelsene* for denne bruken i form av særlige hensyn eller restriksjoner, angis som hensynssoner. Begrunnelsen for dette er at dagens system der formål og hensyn er blandet sammen, gir behov for svært mange underkategorier. Ved at hensynssoner kan angis som en skravur uavhengig av arealformålet, kan det også knyttes entydige bestemmelser til disse sonene, som gjelder uansett formål. Dette vil sikre at for eksempel et viktig kulturminneområde vil kunne synliggjøres både innenfor og utenfor arealformålet bebyggelse og anlegg, og at det også kan knyttes plankrav for bestemte typer virksomhet til et slikt område. Mange kommuneplaner viser i dag ulike interesser på plankartet, men dagens lov gjør det ikke mulig å knytte mer forpliktende bestemmelser til disse sonene.

En av intensjonene med hensynssonene er å få

til bedre kobling mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer, som kan omfatte samme areal og derfor må ses i sammenheng. Kommuneplanen bør gi oversikt over de ulike arealbindinger og bestemmelser som gjelder, og som innbyggerne må forholde seg til. Særlig viktig vil det være å samordne de områdene der kommunen selv er forvaltningsmyndighet.

For konkrete kommentarer til de enkelte hensynssonene, vises det lovmotivene til § 9-8. I motivene til § 9-9 kommenteres hjemmelen til å gi bestemmelser og retningslinjer til hensynssonene nærmere. Slike bestemmelser kan blant annet omhandle krav om område- eller detaljplan, miljøkvalitet og funksjonskrav, forbud mot eller påbud om teknisk infrastruktur, tiltak mot fare eller miljørisiko, offentlige formål, felles arealer og felles planlegging.

3.7.5 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel

For å sikre nasjonale eller viktige regionale hensyn, kan Kongen bestemme at deler av arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves uten etter samtykke fra departementet innen en nærmere angitt tidsramme på 12 uker. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er behovet for varig sikring av enkelte verdier og interesser, som ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert 4. år. Selv om en i ordinær planprosess vil kunne sikre slike verdier gjennom innsigelsesinstituttet, vil et vedtak etter denne paragrafen markere en form for varig sikring som er hevet opp på nasjonalt nivå. Et slikt virkemiddel vil kunne være aktuelt å bruke for eksempel i sammenheng med jordvern, natur- og kulturvern og traséer for infrastruktur.

3.8 Kommentarer til enkelte av arealformålene

3.8.1 Spesielt om areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF-arealer)

3.8.1.1 Innledning

For å synliggjøre at reindriftsnæringen er en betydelig arealbruker innenfor LNF-områdene, tilrår utvalget at betegnelsen endres til Landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftareal, forkortet LRNF-areal. R-en synliggjør at reindrifta er en svært viktig næring i deler av landet, som har sine egne betingelser og behov og som kan være i konflikt med de øvrige brukerne av et areal. I kommuner med rein-

drift er det viktig at differensierte reindriftsarealer vises som hensynssoner med bestemmelser. Dette vil gi et godt utgangspunkt for planlegging og avklaring av enkeltsaker i reindriftsarealene.

3.8.1.2 Dagens LNF-kategori

Dagens LNF-kategori er en bunden kategori som omfatter områder for landbruk, natur- og friluftsliv.

Planformål, bestemmelser og rettsvirkninger innebærer at tiltak i landbruk kan gjennomføres i samsvar med formålet. Kommunen har begrensede muligheter for å avveie og prioritere mellom landbruk og andre hensyn i de områdene som inngår i kategorien. Dette gjelder blant annet natur-, friluftsliv- og landskaphensyn, byggeskikk/estetikk og lokaliseringsvurderinger av tiltak og inngrep. For å fastlegge slike forhold må en nytte reguleringsplan. Likevel kan kommunen i medhold av § 20-4 bokstav f innføre forbud mot nærmere angitt bygge- og anleggstiltak i 100-metersbeltet langs vassdrag. Videre inngår vegbygging i landbruket også i oppregningen av tiltak som i utgangspunktet krever byggetillatelse etter § 93, og som omfattes av kravet til reguleringsplan for større tiltak. Men siden veger som behandles og godkjennes etter landbruksvegforskriften er unntatt fra byggesaksbehandling blir de fleste landbruksveger ikke behandlet etter plan- og bygningsloven.

Fra landbrukets side er det uttrykt behov for en mer fleksibel innpassing av landbruksrelatert virksomhet og bebyggelse pga. nye driftsformer og aktiviteter. I landbruket ivaretas interessene gjennom flere særlover, og gjennom en rekke økonomiske virkemidler som kan styre omfang og form og kvalitet på drift. De øvrige formål i kombinasjonen har ikke i samme grad slike muligheter. Det gjelder spesielt biologisk mangfold og naturmiljøet generelt, men også viktige friluftslivsinteresser.

Det kan også pekes på at det for landbrukets del har skjedd organisatoriske endringer med kommunal forankring av landbruksforvaltningen. Videre er landbruket i omstilling ved at det innføres nye driftsformer, rammevilkårene for omsetning og drift endres, og det skjer omstrukturering i bruks- og eiersammensetning med mer.

3.8.1.3 NOU 2001:7

I NOU 2001:7 drøftet utvalget forskjellige modeller og sluttet seg til en modell der LNF-kategorien beholdes samlet, men med mulighet til å gi kommuneplanbestemmelser med overordnede føringer for praktisering av særlover som regulerer ulike virksomheter i LNF-områdene. En slik løsning

vil innebære at kommuneplanen i større grad blir en felles ramme og arena for samlet vurdering av de forskjellige sektorenes forvaltning og virkemiddelbruk.

Utvalget drøftet også tre øvrige alternativ som innebærer:

1. Deling av kategorien i henholdsvis landbruks-, natur- og friluftsområder med adgang til å markere hvilke hensyn som skal ha prioritet, og med adgang til å knytte utfyllende bestemmelser.
2. Loven tilføyes nye arealkategorier, for eks. for biologisk mangfold, i tillegg til L, N, og F med bestemmelser til hver av kategoriene.
3. En kombinasjon av flere alternativer; særlig der en kombinasjon av alternativene 1 og 2 synes aktuell.

Kjernen i spørsmålet som drøftes er om en gjennom kommuneplanens arealdel skal kunne legge restriksjoner på driften av landbruksarealer av hensyn til natur-, friluftsliv-, kulturminne-, estetikk- eller andre hensyn, som for eksempel også kan være forskjellige former for hensyn innen landbruk. I den sammenheng er definisjonen av landbruk, og hvilke tiltak som direkte er i samsvar med formålet, et sentralt spørsmål. I dagens lov er det lagt til grunn at det er tiltak og virksomhet som ledd i såkalt «tradisjonell» landbruksmessig biologisk produksjon, og annen «stedbunden næring», jf. § 20-4 andre ledd bokstav c, som er i samsvar med formålet. Annen virksomhet som turisme, handel, utleiehytter, industriell produksjon og liknende faller utenfor.

I NOU 2001: 7 er følgende problemstillinger tatt opp til drøfting med sikte på eventuell løsning i nytt system:

I forhold til landbruk:

- Behov for å sondre mellom de forskjellige tiltak som går inn under landbruk blant annet reindrift, skogsdrift, jordbruksområder i drift, impediment og kulturlandskapsområder
- Behov for å klargjøre hvilke nye tiltak og næringsvirksomhet som går inn under landbruk i LNF-kategorien
- Differensiere reinbeiteområder, for eksempel i kalvingsland, flytteleier med videre.
- Behov for å markere særlig verdifulle jordvernområder
- Behov for nye bestemmelser for å ta vare på landbruks-hensyn i forhold til naturvern og friluftsliv.

I forhold til naturvern:

- Synliggjøre naturvern i kommuneplanens arealdel i forhold til tiltak i landbruket, blant annet vern av naturmiljøet og områder som må tas vare på av omsyn til biologisk mangfold
- Legge til rette for at verneforslag markeres i kommuneplanens arealdel og så langt mulig ivaretas i forhold til landbruk og friluftsliv
- Behov for nye bestemmelser om å sikre naturverninteressene i forhold til landbruk og friluftsliv i kommuneplanens arealdel
- Klargjøre innholdet i § 2-4 andre ledd bokstav f) om byggeforbud i 100-metersbeltet ved vassdrag.

I forhold til friluftsliv:

- Avklare forholdet til landbruk og eventuelt naturvern i store sammenhengende friluftsområder
- Legge ut by- og tettstedsnære markaområder i kommuneplanens arealdel med avklaring av forholdet til blant annet skogsdrift og vern
- Legge til rette for sammenhengende grønnstrukturer med avgrensing mot tiltak i landbruket/naturvernområder
- Legge ut nærfriområder for opphold, lek, sport og andre fritidsaktiviteter
- Utvikle områder der barn og unges behov for sikkerhet, ro og rekreasjon ivaretas i forhold til trafikk, støy med videre
- Legge ut kulturlandskap der både vern av natur og landbruksdrift kan vurderes samlet for å fremme formålet
- Vurdere nye bestemmelser i § 2-4 andre ledd for å ivareta dette.

Andre hensyn

- Vurdere bestemmelsen i § 20-4 andre ledd bokstav c), om spredt utbygging i LNF-områdene for å gjøre den praktikabel, samtidig som forholdet til landbruks- natur- og friluftslivsinteressene avklares i kommuneplanprosessen.
- Kople inn landbrukets planer i den ordinære kommuneplanleggingen.
- Ivareta landskaps- og bygningsetetikk, sikre at andre arealplanhensyn ivaretas og følges opp, og at større tiltak og bygninger får en forsvarlig behandling og avklaring i plansammenheng – herunder også bygninger og tiltak i landbruket.
- Avklare og samordne ulike og evt. motstridende behov/krav etter ulike særlover og hensyn.

3.8.1.4 Høringen

Det vises til sammendrag av høringsuttalelser, som legges ut på Internett. Som dette viser, fordelte uttalelsene seg på alle alternativer, men hovedtyngden gir i utgangspunktet støtte til utvalgets alternativ 1, det vil si å beholde LNF-kategorien samlet, men med adgang til å gi bestemmelser som gir retningslinjer for praktiseringen av sektorenes virkemidler, og for å synliggjøre de viktigste interesser. Jord- og skogbruksorganisasjonene går i hovedsak inn for å beholde dagens ordning uten anledning til å legge restriksjoner på landbruksdriften i kommuneplanens arealdel. Samtidig uttrykkes det ønske om å gi større anledning til å innpasse nye landbruksbaserte funksjoner innenfor stedbunden næring. På den annen side er det en god del høringsinstanser som viser til behov for endringer spesielt for nærmere å vareta naturvern- og friluftslivshensyn slik at LNF-områdene kan forvaltes mer nyansert, og at det er behov for å markere hvilken kategori som skal ha fortrinn. Dertil framheves behovet for hjemmel til å gi nødvendige bestemmelser for å sikre de ulike interesser i kombinasjonen. Friluftsliv- og naturvernorganisasjonene går tydeligst inn for ønske om deling eller underdeling av kategorien for å kunne ivareta natur, biologisk mangfold eller friluftslivshensyn direkte med kommuneplanens arealdel som grunnlag.

3.8.1.5 Forslag til virkemidler knyttet til LRNF-områdene

Utvalget foreslår at LRNF-kategorien holdes samlet, og at hovedprinsippet er at underdeling av L, R, N og F skal skje gjennom område- eller detaljplanlegging. Det foreslås likevel å dele opp LRNF-arealene i to arealformål, med en viss mulighet for nyansering. Det åpnes for at en i den generelle LRNF-kategorien kan gi bestemmelser om gårds-tilknyttet næringsvirksomhet. I tillegg videreføres muligheten til å vise spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging innenfor LRNF-arealene. LRNF

3.8.1.6 LRNF a) Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelser i planen.

Dette arealformålet vil omfatte storparten av landets areal. I dag viser kommuneplanene ulike typer underdeling av LNF-områdene, til opplysning eller som veiledning for behandling av enkelt-

saker. Dette systemet foreslås systematisert ved at en del sentrale interesser fanges opp av hensynssonene. Denne underdelingen gir ingen rettsvirkning ut over flerbruksformålet i LRNF, men gjennom område- eller detaljplanlegging eller henvisning til sektorlov kan det gis slik rettsvirkning. Det vil i tillegg være enkelte fare- og sikringssoner som kan hjemles direkte i kommuneplanens arealdel. Hensynssonene vil for øvrig gi et oversiktlig bilde over viktige hensyn og kvaliteter i kommunen, som vil virke førende for planlegging og virksomhet.

Foruten den rettslige virkningen, vil sonene medføre at kommuneplanen blir et samlet dokument der alle typer arealbindinger og forhold skal framkomme. Det trengs forsøksvirksomhet og utviklingsarbeid for å komme fram til hvordan det kommunale plansystemet, sektorplaner og ulike typer virkemidler kan spille sammen og bli et godt redskap for utvikling og vern i LRNF-arealene.

Det er vesentlig at lov og veiledning utformes slik at kart og bestemmelser blir entydige og lett lesbare. Det foreslås at det skal kunne gis en del generelle bestemmelser direkte knyttet til LRNF-arealer. Dagens Retningslinjer for estetisk utforming etter § 74.2 brukes i liten grad, og det foreslås at denne type bestemmelser om størrelse og utforming kan gis i kommuneplanen direkte, også for LRNF-arealer.

Utvalget åpner for at «gårdstilknyttet næringsvirksomhet» kan tillates i LRNF-arealene etter nærmere bestemmelser i planen. Med gårdstilknyttet næringsutvikling menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. Det ligger klare begrensninger i omfanget av avledet næringsvirksomhet som kan tillates under bokstav a, blant annet vil fradeling falle utenom arealformålet. En betingelse for å kunne åpne for landbruksavledet virksomhet i LRNF-arealene, er at det er gitt bestemmelser om dette i kommuneplanen. Utvalget mener at kommunen dermed har muligheter til både å sikre jordvernet, og å legge til rette for ny næringsutvikling tilknyttet gardene.

Det er i dag krav om konsekvensutredning knyttet til visse typer større tiltak innenfor LRNF (større driftsenheter, nydyrking, permanent avskoging, reingjerder, større landbruksveger med videre). Dette er en grunn til å kunne integrere slike tiltak i plansystemet blant annet slik at det gis kommuneplanbestemmelser om område- eller detaljplan med planprogram for denne typen tiltak.

3.8.1.7 b) Areal der spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan

Denne bestemmelsen er en videreføring av § 20-4 andre ledd bokstav c) i plan- og bygningsloven av 1985. Den omfatter reelt spredt bebyggelse, og det kan knyttes krav om detaljplan til bestemte områder eller et visst antall bygninger innenfor arealet. Med spredt fritidsutbygging menes fritidsboliger og enkeltanlegg knyttet til friluftsliv. Med næringsutbygging menes alle former for spredt næringsutbygging som ikke faller inn under eventuelle bestemmelser i bokstav a). Næringsbegrepet går her altså mye lenger enn etter bokstav a, og ut over gårdstilknyttet virksomhet. Bestemmelsen kan bare brukes for reelt spredt utbygging. Der som det legges opp til bolig-, fritidsbolig- eller næringsutvikling ut over dette, skal området vises som areal for bebyggelse og anlegg. Det er også en mulighet å vise et areal som kombinert LRNF-areal og areal for bebyggelse og anlegg, der det er behov for videre område- eller detaljplanlegging.

Det gjøres her et unntak fra hovedregelen om at avklaringen av arealbruken i utbyggingsområder skal skje gjennom områdeplan eller detaljplan. Det kan avgrensnes områder der nærmere angitt spredt utbygging er i tråd med kommuneplanen, men der det før byggetillatelse kan gis må foreligge definerte sektortillatelse, for eksempel knyttet til infrastruktur, landbruk, miljøvern eller kulturvern. Utvalget viser her til at det i mange kommuner ikke vil være hensiktsmessig å angi spredt utbygging i detalj, fordi den vil ha et lite omfang og er spredt over store områder. Samtidig vil det i en del slike områder være ønskelig å stimulere til for eksempel spredt boligbygging. Det forutsettes at planmyndigheten foretar en prinsipiell avklaring av hvor spredt utbygging skal tillates, i samråd med sektormyndighetene. Den oversiktsplanmessige siden av saken avklares i kommuneplanen, mens den detaljerte vurderingen i forhold til blant annet landbruk, naturvern, kulturvern, veg, vann og avløp vanligvis må skje gjennom enkeltsaksbehandling. Selv om et LRNF-areal åpner for spredt boligbygging, må altså forholdet til en del sektorlover avklares i den enkelte sak, dersom dette forholdet ikke er avklart gjennom planen. Dette ligner på dagens praktisering av § 20-4 andre ledd bokstav c), der det foretas en planavklaring for enkelte sektorer, men der det blir foretatt en konkret vurdering av enkeltsaken i forhold til jordvern og i forhold til kulturminner. Det foreslås her en mer fleksibel ordning, der situasjonen bestemmer

hvilke sektorinteresser som eventuelt kan avklares i plan, og hvilke som krever enkeltsaksbehandling.

Til forskjell fra dagens sonedeling med retningslinjer, foreslås det altså at spredt utbygging som godkjennes av sektormyndighetene, skal være i tråd med planen og ikke kreve dispensasjon. Det er spørsmål om det bør tilføyes en kriteriebasert samtykkeordning for kommunal myndighet hvis andre hensyn som ikke tilsier bygging gjør seg gjeldende.

I mange kommuner vurderes spredt bosetting som et positivt tiltak det bør stimuleres til i ytterområdene. Dagens praksis er at en del kommuner angir slike områder som LNF-områder med retningslinjer for dispensasjoner. Dette gjør at antall dispensasjoner er stort i mange kommuner, samtidig som mange av dispensasjonene egentlig dreier seg om utbygging i tråd med kommuneplanens intensjoner. I utvalgets lovutkast foreslås det at spredt utbygging kan defineres inn som en del av arealformålet i LRNF-arealer, og dermed være i tråd med kommuneplanen. Det er en forutsetning at det i kommuneplanbestemmelsene angis hvilke sektoravklaringer og tillatelser som må foreligge før byggetillatelse kan gis.

I LRNF-arealer der spredt utbygging ikke er angitt som arealformål, kan slik utbygging bare skje etter eget dispensasjonsvedtak som i dag, i tillegg til avklaring i sektormyndighetene.

Mye av den spredte utbyggingen skjer i dag etter reglene i dagens plan- og bygningslov § 20-4 andre ledd bokstav c), der det er foretatt en planmessig vurdering på forhånd, og der det følgelig ikke er nødvendig med enkeltsaksbehandling, unntatt for enkelte sektorhensyn (landbruk og kulturvern). Dette behovet vil i nytt lovutkast kunne dekkes fullt ut gjennom bestemmelser om områdeplan eller detaljplan. Fordi det i utgangspunktet tillates kombinasjoner av arealformål på alle plannivåer, vil slike områdeplaner eller detaljplaner kunne gi kriterier for lokalisering av den spredte bebyggelsen, for eksempel knyttet til tilpassing til eksisterende bebyggelse og kulturlandskap. Kravet om områdeplan eller detaljplan kan være knyttet til geografisk område eller til en terskelverdi for tiltakets størrelse, for eksempel tre enheter.

Som aktuelle hensynssoner i disse områdene er tatt med eiendomsforhold og krav om felles planlegging. Det siste kan være aktuelt for eksempel når private fremmer detaljplan for spredt utbygging, der kommunen ønsker et samlet område vurdert.

Utvalgsmedlemmet Toven har følgende særmerknad:

Dagens LNF-områder omfatter over 80 % av arealene. Betegnelsen reserverer arealene til en samlegruppe for vern og landbruk og gir samtidig nødvendig fleksibilitet for framtidig endring av arealbruken. Framtidens behov for arealer til nye infrastrukturanlegg, til diverse utbygging og til verneformål kan ikke fastsettes en gang for alle, men må kunne tilpasses de varierende hensyn over tid. Alt avhengig av endringer i næringsutvikling, levestandard og energiløsninger, kan det for eksempel være behov for svært mange eller svært få større, nye infrastrukturanlegg i perioden 2020–2030.

Effektiv ivaretagelse av samfunnets og næringslivets arealbehov tilsier at en unngår å blokkere alt areal med rigide plankategorier. Framdriften i framtidige prosesser tilknyttet omdisponering av areal avhenger i stor grad av hvilke arealkategorier en skal omdisponere fra. Systemet som er foreslått er uoversiktlig og synes å ha virkninger som en underkategorisering, og har uklare virkninger for fremtidig disponering av LNF-areal.

På denne bakgrunn vil medlemmet Toven foreslå at en i hovedsak beholder dagens ordning på LNF-området. Det er neppe hensiktsmessig å ha mange underkategorier og tilsvarende ordninger som gir arealene usikker framtidig status. For areal som ønskes reservert for varig vern, bør en fortsatt bruke de prosesser og de arealkategorier som entydig har dette formål for øye.

3.9 Områdeplan og detaljplan – lovens kapittel 11 og 12

Områdeplanen vil erstatte hoveddelen av dagens kommunedelplaner for tettsteder, byggeområder og så videre, men vil også kunne lages så detaljert at den kan brukes som et direkte grunnlag for bygging. Detaljplanen vil erstatte dagens detaljerte reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, og kan som eneste planform også fremmes av andre enn planmyndigheten («privat plan»). Detaljplan må som hovedregel være hjemlet enten i kommuneplanens arealdel eller områdeplan. Detaljplan kan fremmes parallelt med søknad om rammetillatelse for et prosjekt, dersom planen er i tråd med kommuneplan eller områdeplan.

Områdeplan vil gjelde inntil den blir opphevet eller revidert, med unntak for tidsbegrensningen av plan som ekspropriasjonsgrunnlag angitt i § 19-3. Det vil altså ikke bli et krav om løpende vurdering av revisjonsbehovet slik det er for dagens kommunedelplaner. Tanken er at planressursene

skal settes inn der det er behov for det, og revisjonsbehovet vurderes gjennom arbeidet med kommunal planstrategi. Dersom gjennomføring av detaljplan ikke er satt i gang senest 5 år etter at den er vedtatt, foreslås det at planvedtaket faller bort for disse tiltakene. Dette er for å unngå at prosjekter blir gjennomført uten at plangrunnlaget er oppdatert, og for å unngå langvarig oppbinding av arealer som kan hindre annen utvikling. Det gis regler om muligheter til å forlenge denne fristen.

Begrepet *regulering* beholdes og knyttes til områdeplan eller detaljplan, det vil si at et område kan *områdereguleres* eller *detaljreguleres*.

3.9.1 Områdeplanen - fleksibel og mangesidig planform

Utvalget legger vekt på at den nye planformen områdeplan skal være et mangesidig og fleksibelt redskap for oppgaver som i dag ivaretas gjennom kommunedelplaner, flateplaner/forenklede reguleringsplaner som skal følges opp av bebyggelsesplan, og mer avgrensede og detaljerte planer for spesielle funksjoner. Kommunedelplaner etter dagens lov er utviklet til å bli et svært viktig redskap for kommunenes egen planlegging, som ofte utfylles av private reguleringsplaner. Kommunedelplanene har imidlertid rettslige begrensninger, knyttet både til begrenset prosess i forhold til grunneiere og til begrensninger i formål og detaljering. Kommunedelplanen har derfor ikke slått helt igjennom som fleksibelt styringsverktøy; i mange kommuner er kommunedelplanleggingen svært grovmasket og følges opp av reguleringsplan og ofte også bebyggelsesplan. Samtidig har de kommunene som har tatt i bruk kommunedelplanens muligheter for formstyring med videre fått et godt styringsverktøy for behandling av reguleringsplaner, men likevel med klare rettslige begrensninger.

Kommunene har en viktig rolle i å trekke opp hovedretningslinjer i struktur, form og funksjon gjennom sin arealplanlegging, mens private aktører blir stadig viktigere i den detaljerte utformingen av boligområder, arbeidsplasser og ulike former for aktiviteter. Behovene er svært forskjellige i ulike deler av landet; fra styring av et sterkt utbyggingspress med profesjonell markedsføring av prosjekter, og til tilrettelegging av områder med kvaliteter for å tiltrekke seg næringsliv og boligsøkere. I begge tilfeller trengs en offentlig planleggingsaktivitet som definerer rammebetingelser, som sikrer sammenheng i utbyggingen og som avklarer de rettslige rammene rundt utbygging og drift av områdene.

Behovet for en slik offentlig planleggingsaktivitet har økt i forbindelse med at stadig mer av veksten skjer innenfor allerede etablerte by- og tettstedsområder, som fortetting og transformasjon. I slike områder er det behov for funksjonell og formmessig styring, både for å sikre god utnyttning og vareta interessene til de som bor eller bruker områdene fra før. Skal kommunene lykkes i en slik styring, trengs det et virkemiddel med stor detaljeringsgrad, men også med stor fleksibilitet. Målsettingen er at kommunenes planlegging skal gi større grad av avklaring enn i dag, både for å effektivisere den private planleggingen, og for å sikre mer sammenheng mellom de enkelte prosjektene.

Det forutsettes at områdeplanen utarbeides for å følge opp og konkretisere rammer og retningslinjer som er gitt gjennom kommuneplanens arealdel. Områdeplanen skal kunne gi grunnlag for utbygging og gjennomføring av alle typer tiltak for bruk eller vern, og med kopling til aktuelle gjennomføringsvirkemidler. Men områdeplanen kan også utarbeides mer grovmasket, med krav om detaljplan før det kan gis byggetillatelse. Sammenhengen mellom plannivåene er vist i fig. 3.3.

3.9.2 Utarbeiding av områdeplan

Områdeplan skal utarbeides der det kreves etter kommuneplanen, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring for bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til private og offentlige interesser. Det kan også gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel for andre områder, med krav om at det utarbeides områdeplan før nærmere angitte tiltak kan iverksettes. Dette vil kunne være aktuelt for en lang rekke ulike tiltak, blant annet knyttet til ulike sektorinteresser.

Områdeplanen kan utarbeides i sammenheng med arealdel til kommuneplanen, eller som egen planprosess. Dette betyr i praksis at kommuneplanens arealdel og områdeplan kjøres i samme prosess, og avklaringer på kommuneplannivå nedfelles i områdeplanen. Lovens krav til planprogram og beskrivelse med konsekvensutredning må være oppfylt ved en slik sammenslåing av planprosesser. Det ligger store effektiviseringsmuligheter i en slik samordning, ved at tidkrevende medvirkningsprosesser, møtevirksomhet og samordning på fylkesnivået kan rasjonaliseres. Samtidig ligger det en risiko i samordningen, ved at ressurser til detaljert områdeplanlegging brukes uten at hovedtrekkene i arealbruken er avklart i kommuneplanens arealdel. En slik samordning setter derfor

ekstra store krav til tidlig avklaring av interessekonflikter og rammebetingelser.

3.9.3 Kommunalt hovedansvar å utarbeide områdeplaner

Områdeplanen er i utgangspunktet en planform for planmyndigheten, altså vanligvis kommunen. Det åpnes imidlertid for at private og andre offentlige myndigheter enn planmyndigheten kan samarbeide om utarbeidningen av slike planer, innenfor klare politiske og faglige rammer som trekkes opp i planprogrammet. På denne måten kan det unngås at kommunene forsinkes prosjekter pga. manglende planavklaring på områdeplannivå. Det er imidlertid kommunen som fritt må ta stilling til om den ønsker et slikt samarbeid om områdeplan, eller om den ønsker å gjøre arbeidet selv eller styre etter gjeldende planer.

I de tilfeller kommunen skal stå for all planleggingen av et område, vil det kunne være et hensiktsmessighetsspørsmål om detaljert planlegging skjer direkte i områdeplan, eller om det gis bestemmelser om detaljplan for eksempel for enkelte deler av planområdet. Dersom utbyggingen skal skje over lang tid, kan den siste løsningen være å foretrekke. Som «normalmodell» antas det imidlertid at kommunen står for utarbeidning av områdeplan, mens private aktører vil lage utkast til detaljplaner.

Utvalget vil peke på de betydelige effektiviseringsmuligheter som ligger i at kommunen kan stille opp entydige og klare kriterier for videre

planlegging direkte i områdeplan. Dersom kommunen for eksempel ønsker en sterk styring av høyder på bebyggelsen, kan områdeplanen gå langt i å detaljere dette, mens andre forhold knyttet til funksjon eller infrastruktur i større grad overlates til detaljplanleggingen. Motsatt kan det i andre situasjoner være viktig å styre funksjonen, mens utformingen bør overlates til detaljplan og prosjekt. På denne måten kan plansystemet utvikles til et bedre system for samspeillet mellom private og offentlige aktører enn dagens system.

3.9.4 Detaljplanen – rask, effektiv og målrettet

Detaljplanen kan fremmes av enhver som ønsker å sette i gang et byggetiltak eller vern, og skal være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplanen eller områdeplan. Planen kan fremmes av private, andre myndigheter med behov for å gjennomføre utbygging og tiltak eller av kommunen selv.

En detaljplan skal i hovedsak være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplan eller områdeplan, og skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Dersom en detaljplan avviker fra kommuneplanens arealdel eller områdeplanen, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplan foretas nødvendig endring av overordnet plan. I praksis kan dette også skje ved at detaljplanen behandles som endring av områdeplan, og følger reglene for slik plantype. Dette betinger at kommunen ønsker å gjennomføre detaljplanen, og

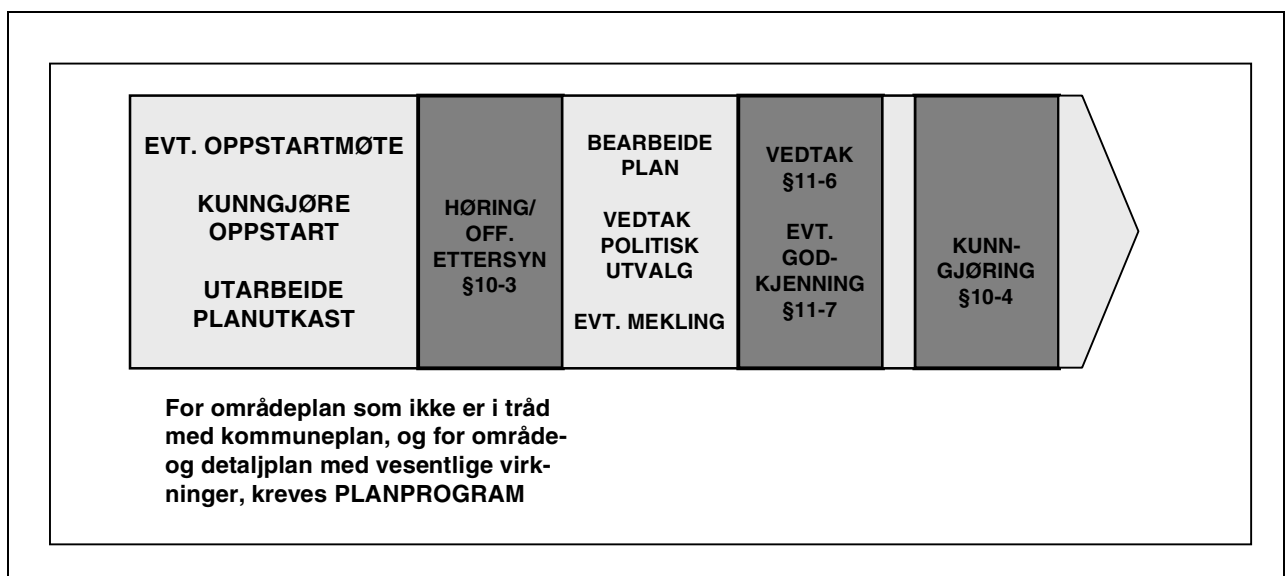


Fig. 3.5 Planprosess uten planprogram og konsekvensutredning - områdeplan og detaljplan. For planprosess MED planprogram – se fig. 3.2

dermed endre innholdet i områdeplanen slik at dette blir mulig. Detaljplanen kan ikke tilsvarende behandles som en direkte endring i kommuneplanens arealdel. Begrunnelsen for dette er at endringer i arealdelen betinger mer overordnede vurderinger enn det som følger av en enkelt detaljplan.

Rammetillatelse for byggesak kan behandles samtidig med behandling av detaljplanen. (*Opplegget for dette drøftes videre med Bygningslovutvalget.*) Dette vil kunne bety en vesentlig effektiviseringsgevinst, men betinger samtidig at kommunen og statlige og regionale aktører avklarer rammebetingelser tidlig i planprosessen. Det er en forutsetning at detaljplan som skal parallellbehandles med rammetillatelse er i tråd med områdeplanen.

3.9.5 Planprosessen for områdeplan

Områdeplanen er i utgangspunktet en kommunal planform. Utvalget har diskutert hvordan private eller andre offentlige myndigheter kan medvirke i områdeplanleggingen.

Det foreslås for alle plantyper, også for områdeplan og detaljplan, å ta i bruk elektroniske medier (Internett) også i kunngjøringen. Pr. i dag kan ikke dette erstatte underretning pr. brev, men vil likevel være svært nyttig. Det kan f.eks. i framtida tenkes interaktive, internettbaserte løsninger som er sikre nok til at de kan erstatte post. Internett vil også være viktig medium for generell informasjon om planarbeidet.

Områdeplanprosessen skal starte opp med et *planprogram*, som avklarer innhold og utredningsbehov. Når områdeplanen er i tråd med kommuneplanens arealdel, kan planprogrammet likevel sløyfes. Hvis områdeplanen kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn som utløser konsekvensutredning etter § 1-9, skal det alltid utarbeides planprogram, som skal avklare innholdet i konsekvensutredningen.

3.9.6 Planprosessen for detaljplan - § 12-4

For kommunale detaljplaner gjelder i utgangspunktet samme saksbehandlingsregler som for områdeplan. Utvalget legger likevel opp til forenklet saksbehandling for mindre og enkle detaljplaner i tråd med overordnet plan. For alle detaljplaner som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan, kan kommunestyret delegere vedtaksmyndigheten.

Til sammen vil disse endringene i saksbehandlingsregler kunne gi vesentlige effektiviseringsmuligheter. Tankegangen er at kommunestyret skal styre hovedlinjene i kommuneplanen, og at

planer som er i tråd med disse linjene skal kunne behandles raskere. Utvalget er opptatt av at aktiv kommunal arealplanlegging på denne måten skal framstå som effektivt virkemiddel for bolig- og næringsutvikling, og for sikring av viktige kultur- og miljøverdier.

For detaljplaner foreslås en normalmodell med bare én høring, og der beskrivelsen av innhold og eventuelle utredninger avklares tidlig i planprosessen, uten krav til egen høring av planprogram. Det vil likevel være detaljplan som vil utløse mange av tiltakene som faller inn under EUs direktiver; i slike tilfeller, og der kommunen ellers ønsker det, gis det bestemmelser om utarbeiding og høring av eget planprogram.

3.9.7 Nærmere om planinnspill fra andre enn planmyndigheten («private planer»)

For å sikre god kommunikasjon mellom forslagsstiller og kommune, innføres krav om at forslagsstiller skal legge planspørsmålet fram for kommunen i et møte før planarbeidet formelt igangsettes. På møtet kan planmyndigheten gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og om hvordan kommunen kan bistå i arbeidet.

Erfaringene med et slikt *oppstartmøte* er gode i de kommuner som har innført ordningen. Det virker effektiviserende på prosessen fordi de overordnede rammebetingelsene i kommuneplan og eventuell reguleringsplan kan avklares, samtidig som kommunen kan gi signaler om hva som må forventes av utredningskrav, blant annet om tiltaket vil kreve konsekvensutredning. Forslagsstiller vil også kunne få avklart hva som kreves av det formelle planmaterialet i form av plankart, bestemmelser, beskrivelse og visualisering. Dette er særlig viktig fordi fristene som gis i loven om saksbehandling, løper fra det tidspunktet planmaterialet tilfredsstillende formelle krav til utforming. For forslagsstilleren vil derfor opplysninger om disse kravene være viktig for framdriften på prosjektet.

Hovedprinsippet vil være at forslagsstiller er ansvarlig for å utføre utredninger, men planmyndighet kan stille krav til innhold og tema av utredningene. Planmyndigheten skal likevel forpliktes til å bidra med grunnlagsmateriale, blant annet i form av bakgrunnsmateriale til kommuneplanens arealdel. I lovens § 1-8 gis det et generelt krav om at alle planer skal beskrive planens innhold, følger og forholdet til overordnet plan. Dette ansvaret vil i utgangspunktet tilligge forslagsstiller, og kommunen kan stille krav om hvilket materiale som vil bli krevd. Det forutsettes at kommunen bistår og leg-

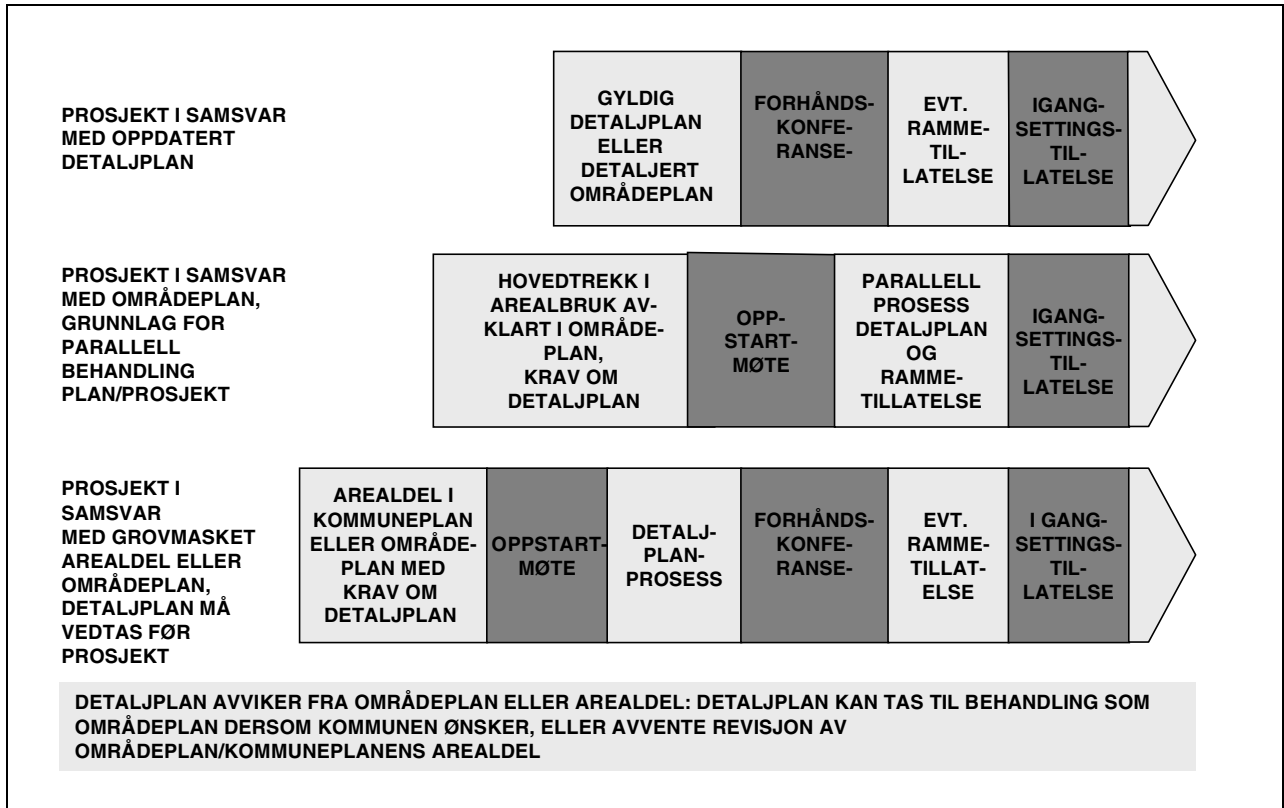


Fig. 3.6 Jo bedre kommunal plantilrettelegging, jo enklere planprosess for private detaljplaner

ger til rette for å få fram et best mulig grunnlagsmateriale for private forslagsstillere.

Tilsvarende vil forslagsstiller være ansvarlig for utforming av planprogram og konsekvensutredning etter reglene i § 1-9 for planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, helse, samfunn, naturressurser og sikkerhet.

I fig. 3.6 vises sammenhengen mellom kommunal planavklaring og private planer. Som det framgår vil graden av kommunal planavklaring bety mye for hvor omfattende planprosess som kreves. Figuren gjelder planer som er i tråd med overordnet plan. Dersom de ikke er det, må detaljplan eller områdeplan revideres, med mindre det er snakk om mindre vesentlige endringer fra planen. Slik planendring kan skje samtidig med utarbeiding av detaljplan. Etter § 11-1 kan det faste utvalget for plansaker overlate til private å utarbeide utkast til områdeplan.

Utvalget mener det er viktig at kommuneplaner og områdeplaner som er utarbeidet etter en omfattende prosess, faktisk følges opp i praksis. Samtidig er det nødvendig med en fleksibilitet som åpner for nye prosjekter og samfunnsendringer. Utvalget mener en slik fleksibilitet er sikret ved at kommunen kan la private utarbeide områdeplan, etter rammer satt av kommunen. Det er altså ikke snakk om privat områdeplanlegging på samme måte som detaljplan, og ingen vil ha krav på å få fremmet slik plan. Forslaget er i tråd med en utvikling vi ser i kommunene, ved at private har gått inn i et samarbeid med kommunen for utarbeiding av kommunedelplaner. Dette kan gi gode samarbeidsløsninger, men det kan også gi et betydelig press på kommunene til å velge bestemte løsninger. Det er derfor viktig at kommunen fatter vedtak om eventuell områdeplanlegging med rammebetingelser i forkant av planprosessen.

Kapittel 4

Regional planlegging

4.1 Oversikt

4.1.1 Hovedpunkter fra utvalgets første delutredning og høringen

Regional planlegging er behandlet av utvalget i kapittel 14 i første delutredning. Her definerer utvalget regional planlegging som planlegging for deler av landet over kommunegrensene. Begrepet omfatter interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivå og planlegging på tvers av fylkesgrenser.

Regional planlegging er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået, og for å «oversette», tillempe og prioritere nasjonale retningslinjer til ulike forhold regionalt og lokalt. Gjennom de regionale planprosessene mottar også sentrale myndigheter ønsker og synspunkter fra lokale myndigheter til bruk ved utforming av framtidig politikk. Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, kystzone- og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsstrukturen og viktige miljøvernoppgaver lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune.

Det er utvalgets syn at vi i Norge ikke har et godt nok system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået, og at den regionale planleggingen må styrkes. Samordnet regional planlegging er av klart politisk natur og må knyttes til folkevalgte organer. Systemet må ha legitimitet og oppslutning fra både statlige og regionale myndigheter og ikke minst fra kommunene. Utvalget pekte i sin første utredning på at forbedring av den regionale planleggingen står høgt på dagsorden i mange europeiske land og samarbeidsorganisasjoner.

Den regionale planleggingen er ikke minst viktig for å samordne statlige, fylkeskommunale og kommunale planer og vedtak, og for å samordne de forskjellige sektormyndighetenes planer. Utvalget viste i første delutredning til at det i dag er et problem for den regionale planleggingen at departementer og statlige sektororgan fremmer mål og retningslinjer i hovedsak direkte innenfor egen

sektor, og at de ulike sektorplanene ofte er sprikende og ikke tilstrekkelig tilpasset lokale og regionale forhold. Det var utvalgets syn at den regionale planleggingen må utvikles til et viktig virkemiddel for bedre samordning.

Under høringen har nærmest samtlige høringsuttalelser stilt seg positive til styrking av den regionale planleggingen. Bare to kommuner har uttalt seg negativt til dette.

4.1.2 Oppgavefordelingen

Spørsmål som knytter seg til den regionale planleggingens rolle og organisering har nær sammenheng med funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og særlig hvilken oppgave og myndighet som tillegges styringsnivået mellom kommunene og staten, og hvordan dette nivået er organisert. Diskusjonen om fylkeskommunens rolle har vært viktig for utvalgets arbeid med disse spørsmål.

Regjeringen Bondevik II la våren 2002 fram St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Her gir regjeringen sin tilrådning om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen understreker at det er behov for å samarbeide om planspørsmål på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og viser i den sammenheng til Planlovutvalgets forslag om interkommunalt plansamarbeid. Det vises også til at det er gode erfaringer med regionalt samarbeid om fylkesplaner for avgrensede problemstillinger eller områder. Stortinget ga den 20. juni 2002 i all hovedsak sin tilslutning til Regjeringens forslag i meldingen, jf. Innst. S. nr. 268 (2001-2002).

Når det gjelder fylkeskommunens planmyndighet, tar ikke Regjeringen stilling til forslagene som ble fremmet og behandlet i forbindelse med St.meld. nr. 31 (2000-2001) fra regjeringen Stoltenberg. Den varsler at den vil komme tilbake til spørsmål knyttet til planleggingen under oppfølging av Planlovutvalgets utredning. Regjeringen legger imidlertid til grunn at fylkeskommunen ikke skal være en overkommune i plan- og arealsaker. Fylkeskommunen har etter Regjeringens syn

en overkommunefunksjon i de tilfeller der den med hjemmel i lov har myndighet til å godkjenne, kontrollere eller omgjøre kommunale vedtak, avgjøre klage på kommunale enkeltvedtak og til å føre tilsyn med kommunene.

Ved Stortingets behandling av oppgavemeldingen ble det ikke tatt stilling til spørsmålet om framtidig fylkesinndeling eller valgordning. Planlovutvalget har ikke tatt standpunkt til oppgavefordelingsutvalgets anbefalinger på disse punktene. Det avgjørende for utvalget har vært at landet har en regional struktur som gjør det mulig å drive en god, sektorovergripende regional planlegging under folkevalgt ledelse og styring. Forslagene vil være uavhengig av antall fylker.

Stortinget legger opp til at fylkeskommunen skal fornye og styrke sin rolle som *regional utviklingsaktør* og den har fått økt myndighet til å forvalte distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Det blir videre påpekt at regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og å forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale forutsetninger. Fylkeskommunen skal ha lederskapet i arbeidet med den regionale utviklingen. Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør understreker betydningen av å utvikle et system for fylkesplanlegging som er tilpasset denne situasjonen. Det understreker også betydningen av at det på regionalt nivå er et operativt plansystem som ivaretar behovet for å utarbeide kommuneoverskridende og langsiktige retningslinjer for utviklingen i et fylke/region.

Utvalget har i sine drøftinger av hvordan den regionale planleggingen bør utvikles, tatt utgangspunkt i fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Denne rollen, sammen med det faktum at fylkeskommunen er den folkevalgte myndighet på nivået mellom kommune og stat, gjør det naturlig å tillegge fylkeskommunen en sentral rolle i den regionale planleggingen. Samtidig legger utvalget til grunn at fylkeskommunen ikke skal ha en formell overkommunal funksjon i plan- og arealsaker, i den betydningen Regjeringen bruker uttrykket.

Utvalget foreslår derfor et plansystem basert på partnerskap og likeverdighet mellom planmyndighetene hvor spørsmålet om plantype primært blir et spørsmål om hva kommunale og fylkeskommunale planmyndigheter finner mest hensiktsmessig for å for å møte en planutfordring.

4.1.3 Utvalgets syn på behovet for regional planlegging

Utvalget viser til at det er bred enighet om behovet for regional planlegging. For å løse mange viktige samfunnsoppgaver på en god og effektiv måte kreves det i økende grad samarbeid over kommunegrensene og delvis også over fylkesgrensene. Det er særlig *to hovedhensyn* som betinger en regional planlegging:

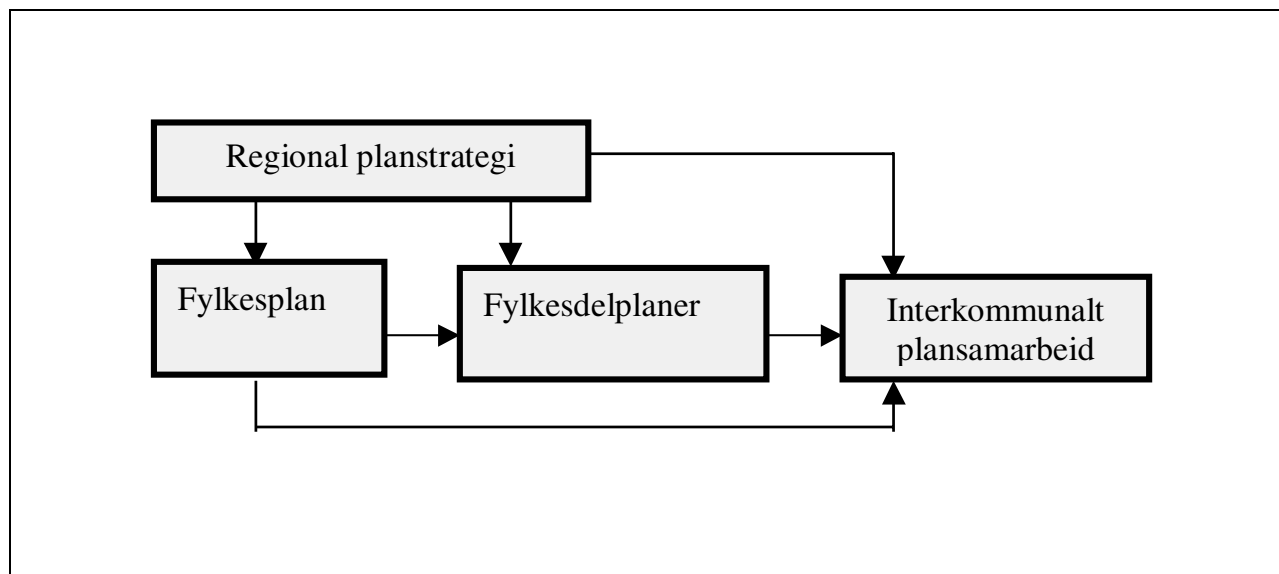
Det første hensynet er behovet for å ha en samlet og akseptert forståelse av *hvilke hovedutfordringer* en region (fylket) står overfor de nærmeste årene som grunnlag for å skape regional utvikling; det vil si en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling innenfor regionen. I dette ligger det for eksempel økt verdiskaping, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner. Det kreves en helhetlig politikk for å møte de betydelige og sammensatte utfordringene regionene står overfor. Brukernes behov må settes i fokus, og det må settes inn samordnede tiltak på områder som er avgjørende for en god regional utvikling. Regionale aktører må i tett samarbeid med lokale og nasjonale aktører utvikle strategier og tiltak der en utvikler og utnytter regionens muligheter ut fra felles visjoner og mål. Offentlige aktører som fylkeskommunen, kommunene, statlige etater med mer kan ikke gjøre dette alene. Innbyggerne selv, organisasjoner og næringslivet er viktige aktører.¹

Det er nødvendig å skape arenaer på regionalt nivå som sikrer at det blir utformet slike regionale strategier. Det er ikke minst viktig at statlig sektorpolitikk gjennomføres på en slik måte at den tar hensyn til forholdene i de ulike deler av landet. Desentralisering og delegering av ansvar og myndighet, som skaper større handlingsrom for å utnytte regionens samlede ressurser, er viktig i denne sammenheng.² Utvalget vil peke på at samarbeidet omkring slike strategier er en forutsetning for at fylkeskommunen skal kunne fylle sin tildelte rolle som regional utviklingsaktør.

Det andre hovedhensynet er å komme fram til *regionale arealstrategier* der arealspørsmål vil berøre flere kommuner. Arealstrategiene kan knytte seg til ulike problemstillinger: Det kan gjelde arealspørsmål som er knyttet til utviklingsstrategier. Dette vil være spørsmål som senterstruktur, utbyggingsmønster og transportsystem, tilrettelegging for næringsutvikling, kystsoneplanlegging og liknende. Karakteristisk for disse er at de sentrale problemstillingene i første rekke er knyttet til den langsiktige arealstrategien (den romlige utvik-

¹ Fra St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.

² Fra St.meld. nr. 19 (2001–2002)



Figur 4.1 Det regionale plansystemet

lingen)³ innenfor et område mer enn den konkrete arealdisponeringen.

Det kan gjelde arealspørsmål som er knyttet til kommuneoverskridende utbyggings- eller verneiltak. Det kan være spørsmål om lokalisering av tiltak, alternative korridorer for infrastruktur eller områder som av ulike hensyn bør sikres mot utbygging. Dette er interesser som kan gis en konkret avgrensning, og har karakter av mer «tradisjonell» arealdisponering.

4.1.4 Utvalgets forslag om regional planstrategi

Utvalget mener at det er nødvendig med mer forpliktende samarbeid mellom kommuner, statlige sektororganer og fylkeskommunen for å oppnå en mer effektiv og samfunnsmessig ønsket løsning på kommuneoverskridende utfordringer. Det er også viktig at kommuneoverskridende sektorplanlegging inngår i dette, slik at antallet arenaer og planprosesser kan reduseres.

Utvalget mener den regionale planleggingen må styrkes ved å gjøre den mer målrettet og fleksibel. Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn formålet tilsier, og det må være rom for ulike planleggingsformer ut i fra de utfordringene den enkelte region står overfor. Forskjellige planutfordringer vil ha behov for ulik detaljeringsgrad og

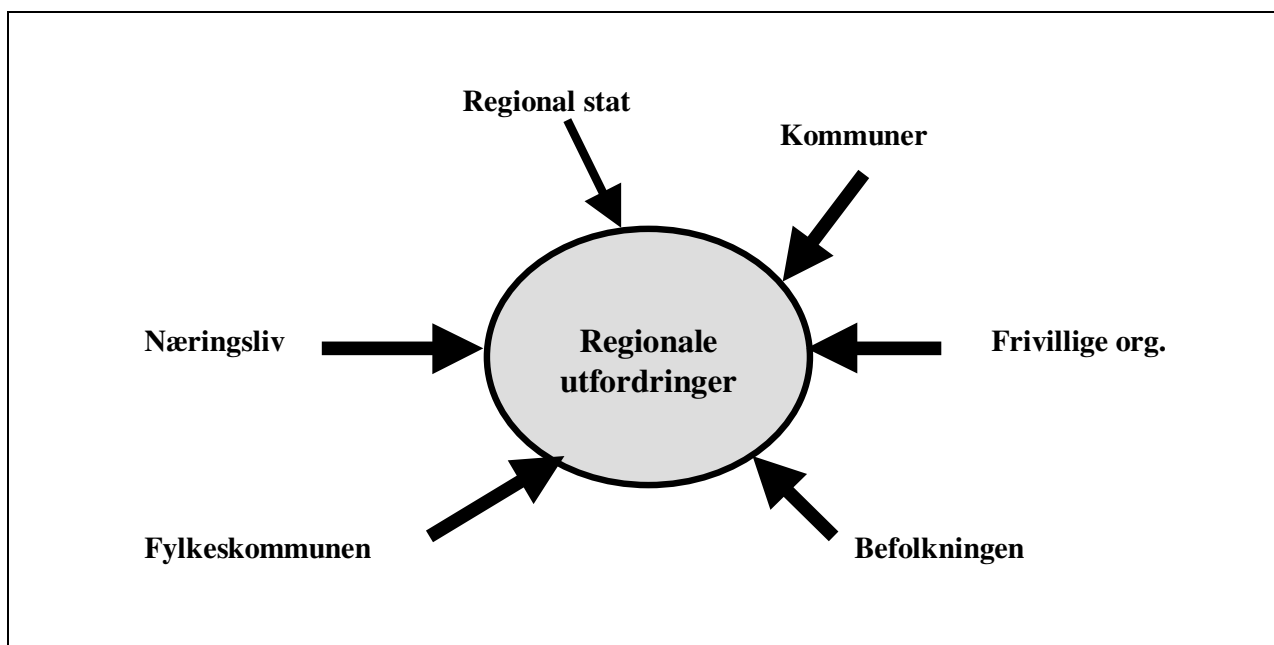
involvering fra ulike parter i planleggingen. Planleggingen må legges opp slik at kommunene, regionale myndigheter og næringsliv trekkes aktivt inn i planleggingen ut fra egne interesser. Stortinget har gått inn for at behovet for planlegging i sektorene bør ivaretas gjennom plan- og bygningslovens system.⁴ De regionale planene må derfor være egnet til å ivareta sektorenes behov for planavklaringer. Statlige myndigheter må i større grad legge den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet og planlegging, og forplikte seg til å delta i gjennomføringen av planene.

Regional planlegging omfatter i dag både utarbeiding av fylkesplaner, fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid. Utvalget mener at dette fortsatt er tjenlige arbeidsredskaper. Det er imidlertid behov for å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke planer en har behov for i planperioden, slik at behovet for fylkesplanavklaringer, interkommunale planer og statlige planavklaringer ses i sammenheng. Det er også behov for å legge lovgrunnlaget bedre til rette for interkommunalt plansamarbeid enn loven gjør i dag.

Utvalget foreslår at den regionale planleggingen skal ta utgangspunktet i *en regional planstrategi*, som lovfestes, og som gjøres til en obligatorisk oppgave for fylkeskommunen etter hvert fylkestingsvalg. Den regionale planstrategien skal utarbeides av fylkeskommunen, men bli til gjennom en bred prosess hvor kommunene, statlige myndigheter og organisasjoner og institusjoner deltar. Planstrategien skal analysere situasjon og behov i regionen. Den skal ta stilling til hvilke oppgaver den regionale planleggingen bør konsentrere seg

³ Romlig utvikling: Framtidig fordeling av aktiviteter og forhold mellom dem, i et geografisk område. (jf. The EU compendium of spatial planning systems and policies – 1997.)

⁴ Innst. S. nr. 252 (1999-2000)



Figur 4.2 Aktører i den regionale planleggingen

om i den neste 4-års perioden, og hvilke planredskaper som bør benyttes. Oppfølgingen av planstrategien kan skje gjennom en fleksibel bruk av fylkesplanen, fylkesdelplaner og interkommunalt samarbeid, avhengig av hva som er mest hensiktsmessig.

Utfordringer som har betydning for hele fylket, eller hvor det kreves bred samordning mellom mange sektorer, skal tas opp i en fylkesplan. Fylkesplanen vil gi en helhetlig oversikt og strategi, som vanligvis vil være nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne ivareta sin oppgave som regional utviklingsaktør. Men det skal ikke lenger være en plikt for fylkeskommunen å utarbeide en full fylkesplan hvert fjerde år. Dersom det for eksempel foreligger tilstrekkelige avklaringer i forhold til regionale mål fra tidligere, vil den regionale planstrategien kunne være et tilstrekkelig grunnlag for å gå rett på arbeidet med en fylkesdelplan eller et interkommunalt plansamarbeid. Fylkesplan er således ikke obligatorisk i forhold til bruk av andre plantyper, og målrettede fylkesdelplaner og interkommunalt samarbeid i kombinasjon vil kunne være et godt alternativ. En fylkesplan bør i alle fall være av strategisk karakter mens fylkesdelplaner, regionale handlingsplaner og interkommunalt plansamarbeid bør gjøres mer mål- og tiltaksrettet – avhengig av oppgaven.

Det er fylkespolitikkerne som har hovedansvaret for å utvikle den regionale politikken, men det skal skje i en diskusjon med kommuner, regionale statsetater og private aktører («det regionale part-

nerskapet»). Hva som er en regional planoppgave vil det derfor i stor utstrekning være opp til aktørene i den regionale planleggingen å avgjøre; det vil si:

- Kommunene – ut fra sitt ansvar for kommunal tjenesteyting og arealplanlegging.
- Fylkeskommunen – ut fra sitt ansvar som regional utviklingsaktør og tjenesteproducent.
- Regionale statsorganer – ut fra sitt ansvar for å ivareta nasjonal politikk og tiltak.
- Private – ut fra sitt ansvar som næringslivsaktør og representant for organisasjoner.

Det er et hovedformål med den regionale planleggingen å få til en god samordning mellom disse, slik at de regionale utfordringene kan møtes med felles mål og strategier. De forskjellige myndigheters og organisasjoners virkemidler og tiltak må virke gjensidig støttende og bidra til å nå de målene som er satt.

Boks 4.1 Regional planstrategi

1. Analyse av utviklingstrekk
2. Regionale planutfordringer
3. Formålet med fylkesplanarbeidet, organisering og gjennomføring
4. Utfordringer som kan løses ved interkommunalt plansamarbeid
5. Utfordringer som kan løses direkte via fylkesdelplaner eller liknende

Den regionale planstrategien skal beskrive formålet med planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser og hvordan prosessen er tenkt organisert og gjennomført, og ta stilling til hvilke spørsmål det er viktig å arbeide videre med gjennom utarbeidingen av fylkesplaner, fylkesdelplaner eller sektorplaner, ved interkommunalt plansamarbeid eller plansamarbeid mellom fylkeskommuner.

4.1.5 Forholdet mellom fylkesplanlegging og interkommunalt plansamarbeid

Det er viktig å legge bedre til rette for interkommunalt plansamarbeid, ved siden av og dels som alternativ til fylkesplanleggingen. 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 tilfelle, bør fortrinnsvis skje i forbindelse med diskusjonen av den regionale planstrategien.

Utgangspunktet for utvalget har vært at mange oppgaver – og trolig flere enn det som har vært vanlig hittil – bør kunne løses gjennom interkommunalt plansamarbeid. Slik planlegging vil være nærmest til brukerne, og oppgaver bør søkes løst på det laveste hensiktsmessige nivå. Kommunens sentrale rolle som arealplanmyndighet er også et viktig utgangspunkt. Utfordringer som berører et begrenset antall kommuner, og hvor det stort sett er felles interesser mellom kommunene og heller ikke vesentlige regionale eller nasjonale hensyn, vil som regel mest hensiktsmessig kunne behandles gjennom interkommunalt plansamarbeid og som fører fram til samordnede kommuneplaner. Fylkeskommunen, statlige myndigheter og private må likevel delta i slikt samarbeid. Derfor ønsker utvalget å utvikle reglene om interkommunalt plansamarbeid og foreslår et eget kapittel om dette i loven.

For oppgaver som omfatter svært mange kommuner, hvor det må foretas avveininger mellom motstridende kommunale interesser, og hvor også fylkeskommunale og statlige organer må forpliktes, vil fylkesdelplaner være et mer egnet virkemiddel. Fylkeskommunen har en rolle som er nøytral i forhold til de enkelte kommunene, har oversikt over regionale forhold og har ressurser og kompetanse innen planlegging. Fylkeskommunens virkemidler vil mer naturlig kunne knyttes til en fylkes plan, og statlige organer forpliktet sterkere til oppfølging av planen, eventuelt gjennom sentral behandling. Utvalget mener fylkes(del)-

plan er særlig aktuell når det er behov for en samlet disponering av arealressurser som berører mange kommuner, og hvor det også gjør seg gjeldende nasjonale og regionale hensyn. Her vil det ofte være mer hensiktsmessig med én samlet plan som er retningsgivende for alle kommuner og andre myndigheter, enn et antall planer vedtatt av hver enkelt kommune. Det vises til nærmere drøfting av disse spørsmålene i motivene til kapittel 7.

Det vil uansett være mange likhetstrekk i måten arbeidet med en fylkes(del)plan og en interkommunalt plan gjennomføres. Begge planformer forutsetter utstrakt samarbeid mellom berørte parter og myndigheter. Hovedforskjellen ligger i den formelle forankringen av planarbeidet og måten planene vedtas på.

4.2 Fylkesplanlegging

4.2.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

I dag er *fylkesplanleggingen* det viktigste verktøy for regional planlegging. Fylkesplanleggingen er inne i en positiv utvikling mange steder, men sett under ett fyller den fortsatt ikke behovet på en fullt ut tilfredsstillende måte. I første delutredning påpekte utvalgets flertall at en styrking av fylkesplanen var aktuelt. Spesielt viste utvalget til:

- Statlige sektormyndigheter må i større grad bruke fylkesplanen som ramme for egen planlegging og samordning.
- Kommunene må trekkes inn i fylkesplanleggingen i langt sterkere grad enn tilfellet stort sett er i dag.
- Dialogen mellom fylkestinget og det sentrale politiske nivået bør styrkes.
- Fylkesplanleggingen skal være et fleksibelt hjelpemiddel for å løse oppgaver i fylket. Det må legges stor vekt på at den skal være målrettet og relevant, og ikke mer omfattende enn formålet og behovet tilsier.
- Fylkesplanen bør bli sentral for avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene.
- Utvalget gikk inn for å åpne for at deler av en fylkesplan kan gjøres rettslig bindende for arealbruken gjennom statlig vedtak.
- Utvalget vurderte også om statlige og regionale myndigheters adgang til å gjøre gjeldende innsigelse mot kommuneplan bør avskjæres når kommuneplanen er i samsvar med vedtatt fylkesplan. Utvalget vil vurdere disse spørsmålene nærmere i lys av høringsuttalelsene.

- Fylkesplanprosessen bør kunne forbedres også ved at det utarbeides et planprogram som klargjør prosessens organisering og framdrift samt behovet for konsekvensutredninger.
- Den sentrale godkjenningen av fylkesplan fungerer ikke tilfredsstillende og bør vurderes nærmere.
- Fylkeskommunen har ikke gode nok virkemidler for gjennomføring.

De fleste høringsuttalelsene er generelt positive til å forbedre den regionale planleggingen i forhold til den måten fylkesplanleggingen fungerer på i dag. De fleste av dem som har uttalt seg, støtter forslaget om sterkere kommunal medvirkning i fylkesplanleggingen. Det er også i hovedsak tilslutning til å knytte virkemidler sterkere opp mot godkjent fylkesplan, selv om noen kommuner og statlige myndigheter er skeptiske.

De fleste uttalelsene knytter seg til spørsmålet om muligheten for å gjøre arealdel i fylkesplanen juridisk bindende. Her er uttalelsene sprikende. Et flertall av departementer, direktorater, fylkeskommuner og fylkesmenn støtter forslaget. Blant interesserorganisasjoner er oppfatningen delt, mens kommuner og regionråd i hovedsak er negative.

I spørsmålet om hvorvidt den sentrale godkjenningsordningen bør opprettholdes eller sløyfes, er det få som har uttalt seg. Tre fylkeskommuner har påpekt at det er viktig å opprettholde ordningen.

4.2.2 Utvalgets forslag til endring av bestemmelsene om fylkesplanlegging

4.2.2.1 Utfordringene for fylkesplanleggingen

Kritikken mot dagens fylkesplanlegging ligger i måten bestemmelsene om fylkesplanlegging praktiseres på. I NOU 2001:7 peker utvalget på at hovedproblemet for fylkesplanleggingen ikke i første rekke har vært plan- og bygningslovens regelverk, men den måten ulike aktører har forholdt seg til planprosess og planvedtak på. Dette henger blant annet sammen med at de som fatter beslutninger av betydning for utviklingen regionalt, ikke forholder seg til fylkesplaner og i stedet utarbeider egne sektorplaner uten kobling til fylkesplanleggingen.

Nøkkelen til bedre resultater for fylkesplanleggingen er å få til et bedre samspill mellom aktørene i planprosessen, og gjøre planene til et middel for samordning både mellom forvaltningsnivåene og mellom sektorene. Viktigste er at planene må bli mer forpliktende for beslutninger som har betydning for den regionale utviklingen på ulike om-

råder. Også sektorplanleggingen må bli knyttet til fylkesplanleggingen på en forpliktende måte.

Tydeligere bestemmelser kan likevel gjøre at fylkesplanleggingen kan spille en mer aktiv og forpliktende rolle i den regionale utviklingen. Det foreslås derfor at de enkelte elementene knyttet til fylkesplanleggingen og prosessen rundt dem, klargjøres i regelverket.

Fylkesplanen skal bygge på den regionale planstrategien. Den bør være av primært strategisk karakter og gi grunnlag for en mer konkret oppfølging gjennom fylkesdelplaner, interkommunalt plansamarbeid, handlingsplaner og partnerskapsavtaler. En overordnet og strategisk fylkesplan, sammen med fleksible og handlingsorienterte fylkesdelplaner og handlingsprogram vil etter utvalgets mening gjøre fylkesplanleggingen mer målrettet og relevant.

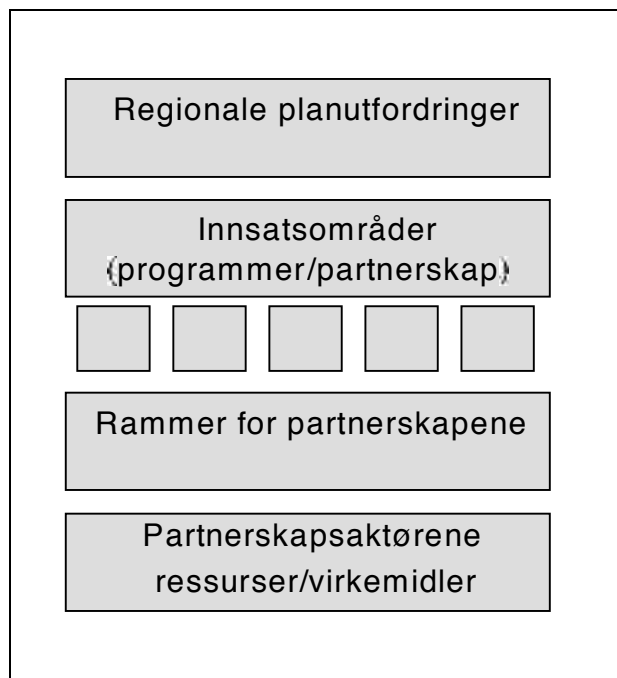
4.2.2.2 Fylkesplan

Fylkesplanen skal ha et langsiktig perspektiv (minimum 12 år), og konsentrere seg om de strategiske valgene som er viktige for å møte de utfordringene som er sentrale for fylket. Den regionale planstrategien vil være et grunnlag. Planen bør definere innsatsområder, overordnede mål, strategier og retningslinjer innenfor disse. Til hvert innsatsområde i fylkesplanen bør det være en henvisning til ressursbruk og ansvarlig partner, og samarbeidspartnere bør være utpekt.

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

Fylkesplaner kan være både tematisk og geografisk innrettet. Tradisjonelt har de fleste fylkesplaner hatt en tematisk inndeling med hovedfokus på innsatsområder som kompetanseutvikling, næringsliv, kultur, infrastruktur, arealbruk og helse. Oppland er et av fylkene som har valgt en mer geografisk tilnærming. Fylkesplanleggingen i Oppland er organisert i forhold til fylkets seks regioner og følges opp med konkrete partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og kommunene.

For å sikre at fylkesplanen følges opp i regionale statsetater er det viktig at fylkesplanen også synliggjør omfanget av innsatsen som forventes av disse. Utvalget mener det er ønskelig at regjeringen ved godkjenningen av planen skal kunne gi sin tilslutning til regionale statsetaters bruk av utviklingsmidler. De godkjente fylkesplanene kan på



Figur 4.3 Fylkesplan

denne måten være et grunnlag for tildelingsbrev til regionale statsetater.

4.2.2.3 Fylkesdelplan

Fylkesdelplaner for ulike temaer eller områder bør, som i dag, utarbeides etter behov, basert på den regionale planstrategien eller fylkesplanen. Formålet med planarbeidet, hvilke hovedspørsmål planarbeidet reiser og hvordan planarbeidet er tenkt organisert og gjennomført, skal inngå i et planprogram som utarbeides før planarbeidet starter dersom det ikke er redegjort for dette i planstrategien.

Det finnes mange gode eksempler på fylkesdelplaner fra de senere år. Med fylkekommunen som koordinator i et bredt regionalt samarbeid har

Boks 4.2 Eksempel på tema for fylkesdelplaner

Fylkesdelplaner kan benyttes innenfor en rekke plantemaer:

- Samordnet areal og transportplanlegging
- Boligutbygging
- Kystsoneplanlegging
- Planlegging i fjellområder
- Vannressursplanlegging
- Næringsutvikling
- Kompetanse
- Kultur, med mer

en kommet fram til langsiktige strategier for utviklingen med god lokal forankring både i kommuner og regionale statsorganer. Eksempler på dette er Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, Fylkesdelplan for Dovrefjellområdet og Fylkesdelplan for samordnet areal- og transportplanlegging i Hamar-regionen.

Det er i dag opp til fylkeskommunen selv å bestemme hvilke spørsmål en ønsker å behandle i fylkesplanleggingen. Dette vil fortsatt være hovedregelen. Behovet for fylkesdelplaner bør fortrinnsvis klargjøres gjennom den regionale planstrategien, som også kommunene og statlige myndigheter vil stå bak. Utvalget mener det også må være mulig for staten å gi pålegg om at det skal utarbeides fylkesdelplan for et virksomhetsfelt eller for et geografisk område. Dette vil være aktuelt for viktige nasjonale interesser, som for eksempel gjennomføring av internasjonale forpliktelser.

For enkelte viktige planleggingsoppgaver som går over flere kommuner og hvor statlige myndigheter har et hovedansvar, foreslår utvalget regler som gir slike myndigheter mulighet for å overta noe av ansvaret for organisering og framdrift som ellers tilligger fylkeskommunen. Samtidig er det svært viktig at hovedreglene om planbehandling, vedtaksmyndighet med videre følges også for disse planoppgavene. Utvalget antar at nettopp fylkesdelplan vil være egnet som planredskap her. Utvalget ønsker å aktivisere fylkesplanleggingen som redskap for planavklaringer der det er behov for en regional tilnærming, men som i dag enten utarbeides av statlige myndigheter med hjemmel i sektorlovverk, eller fremmes som særskilte utredninger. Målet er å få til en god kombinasjon av sektormyndighetenes fagekspertise, samtidig som fylkesplanprosessen sikrer det regionalpolitiske grunnlaget. Disse planleggingsoppgavene er omtalt i Del V i lovforslaget. En av disse oppgavene er samordnet areal- og transportplanlegging. Bestemmelsene er ment å erstatte den særordningen for vegplanlegging som ligger i § 9-4 i dagens lov.

4.2.2.4 Fylkesdelplan for arealbruk

Det er kommunene som har det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Utvalget ser imidlertid at det er situasjoner og forhold som gjør det nødvendig å trekke opp retningslinjer for arealbruken over kommunegrensene for å sikre gode helhetlige løsninger. Som nevnt vil dette ofte kunne gjøres gjennom et interkommunalt plansamarbeid som fører fram til flere samordnede kommuneplaner. En fylkesdelplan kan imidlertid være en hensiktsmessig måte å organi-

Boks 4.3 Temaer for fylkesdelplaner for arealbruk

Eksempler på arealbrukstemaer:

- Senterstruktur
- Utbyggingsmønstre
- Utnytting av kystsonen og vassdrag
- Utnytting av fjell- og utmarksområder
- Verneinteresser
- Friluftinteresser
- Infrastrukturtiltak
- Annen arealbruk som er kommuneoverskridende eller angår flere kommuner eller hele fylket

sere arbeidet rundt slike spørsmål på for å få vedtatt og godkjent retningslinjer om arealbruk som angår flere kommuner. Utvalget viser her til blant annet arbeidet med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.

Spørsmålet om å kunne gjøre deler av fylkesplanen bindende ble tatt opp av Planlovutvalget i NOU 2001:7 og ble foreslått i St.meld. 31 (2000–2001) om oppgavefordelingen. Ved stortingsbehandlingen av meldingen gikk et flertall inn for å utrede dette nærmere. I *Sem-erklæringen* og i St.meld nr. 19 (2001–2002) har regjeringen understreket at fylkeskommunen ikke skal være en overkommune i areal- og plansaker. Dette innebærer at regjeringen ikke ønsker at fylkeskommunen skal ha myndighet til å vedta planer som binder kommunene.

Utvalget er kommet til at det også bør være mulig å gjøre en *fylkesdelplan for arealbruk rettslig bindende*. Det kan for eksempel være tjenlig for å sikre korridorer for større veganlegg eller annen infrastruktur, verne landbruksområder i pressområder som omfatter flere kommuner, sikre en helhetlig utvikling av større fjellområder eller andre viktige natur- og friluftsområder, eller gjennomføre en vannressursplanlegging for vassdrag som renner gjennom mange kommuner. Høringen viste at det er betydelig støtte til et slikt forslag, selv om særlig kommunene og noen næringsorganisasjoner er skeptiske.

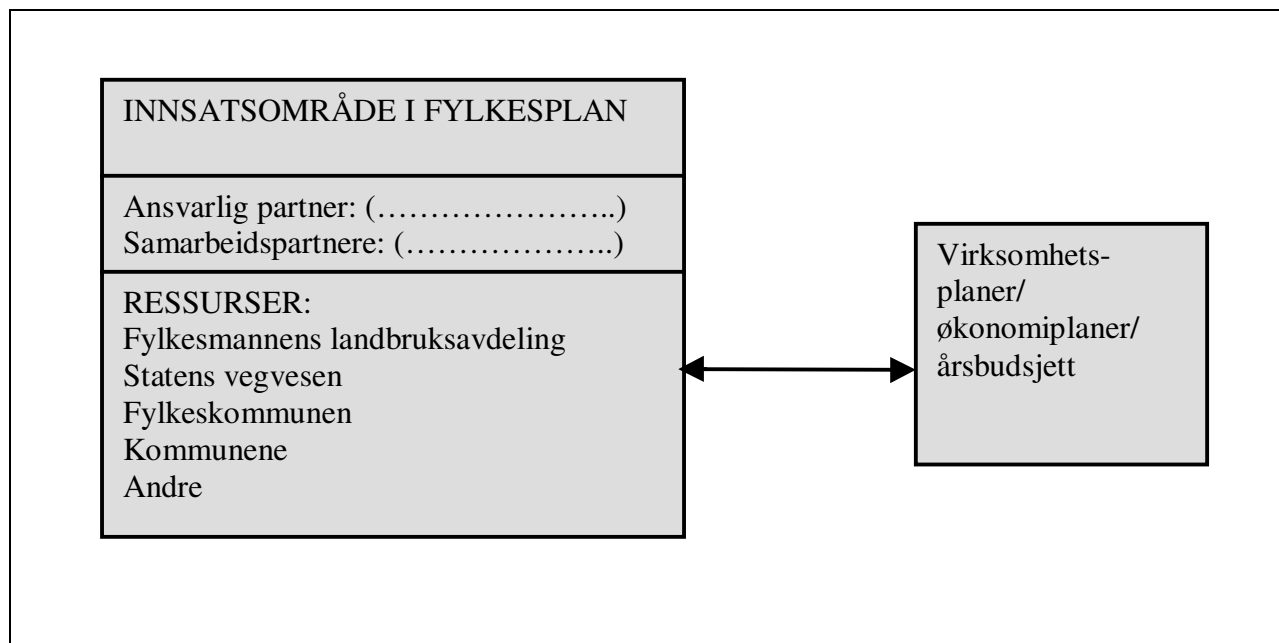
Utvalget mener det ikke er grunnlag i dag for å legge myndigheten til å vedta fylkesdelplaner for arealbruk med rettsvirkning til fylkeskommunen alene. Dette må anses for å være en «overkommunal» funksjon, i og med at en slik plan kan ha et innhold som kommunen ikke er enig i og likevel blir bundet av. Med de føringer Stortinget har gitt for oppgavefordelingen, mener utvalget derfor at

slike planer bør godkjennes av staten. Opplegget innebærer at fylkestinget vedtar planen med tilråding om rettslig binding ved statlig godkjenning, og at det formelle vedtaket om slik rettslig binding treffes av regjeringen. Regjeringen må også kunne foreta endringer i planen ved sluttbehandlingen, dersom det for eksempel viser seg å være uenighet mellom myndigheter om planen, eller dersom nasjonale hensyn ikke finnes å være godt nok varetatt. Ved den sentrale, eventuelt regjeringens, behandling må det derfor være kjent hva kommunene og statlige organer mener om forslaget.

En fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning vil vanligvis behandle overordnede spørsmål som hovedlinjer i tettstedsutviklingen, infrastrukturkorridorer og grenser mellom utbyggings- og vernearealer. Det er ikke meningen at den skal detaljregulere arealbruken. Den må imidlertid ha samme rettslige status og virkemidler som kommuneplanens arealdel for at koblingen mellom plannivåene skal kunne fungere på en enkel måte. Hensynet til rettssikkerhet og forutsigbarhet tilsier at reglene om planbehandling, planinnhold og utforming, rettsvirkning med videre for fylkesdelplaner med særlig rettsvirkning må være de samme som for kommuneplanens arealdel. Det må allerede i planprogrammet for fylkesdelplanen gjøres klart at det dreier seg om en plan som det kan være aktuelt å knytte rettsvirkninger til, slik at samarbeidspartnere, høringsinstanser, berørte grunneiere og andre interesser kan forholde seg til dette gjennom planprosessen. I fylkesdelplaner for arealbruk skal det redegjøres for planens konsekvenser for miljø og samfunn, i samsvar med EØS-reglene. Det vises forøvrig til behandlingen av disse spørsmålene i lovmotivene.

4.2.2.5 Handlingsprogram og partnerskapsavtaler

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om regionalt handlingsprogram, som skal være et forpliktende program for gjennomføring av fylkesplanens eller fylkesdelplanens innsatsområder. Handlingsprogrammet skal ikke bare omfatte fylkeskommunens virksomhet, men også det statlige myndigheter, kommunene, næringslivet og andre skal gjøre for å følge opp mål og tiltak i fylkesplanen. En viktig funksjon ved fylkesplanleggingen er å bidra til at de virkemidler som påvirker utviklingen i et fylke, brukes i samsvar med målene i fylkesplanen. Skal fylkesplanleggingen tjene sitt formål, må en gjennom medvirkningen i planprosessen få aktørene til å forplikte seg til å ta et hovedansvar eller



Figur 4.4 Planlegging ut fra disponible ressurser

delansvar for gjennomføring av fylkesplanens innsatsområder. Dette skjer allerede i en viss utstrekning, for eksempel gjennom regionale utviklingsprogram (RUP), men sammenhengen mellom de regionale planene og myndighetenes interne ressursstyring kan gjøres enda tydeligere.

Det bør bli bedre ordninger for å følge opp og gjennomføre vedtatte planer. Her kan det bygges videre på gode erfaringer med regionale utviklingsprogram. Ved at regionale statsorganer i større grad enn hittil bruker plansystemet for sine planbehov, blir det klare forbedringsmuligheter. Det er viktig at regionale utviklingsprogram integreres i fylkesplanleggingen og ikke framstår som separat produkt og prosess. Utformingen av regionalt handlingsprogram bør bygge på modellen fra regionale utviklingsprogram. Regionale utviklingsprogram som separat produkt bør utgå.

Regionalt handlingsprogram bør utarbeides med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser i partnerskapet. Dette vil sikre større grad av realisme i gjennomføringen av den enkelte plan og det enkelte tiltak. Oppfølging bør videre sikres ved gjensidig forpliktende avtaler de ulike aktørene i mellom. Partnerskapsavtaler er på veg inn i fylkesplanlegging ved at flere fylkeskommuner sikrer oppfølging av handlingsprogram gjennom konkrete avtaler mellom partene i planleggingen. Ulike partnerskap bør ledes av den parten som har de viktigste virkemidlene. Partnerskapsavtaler kan være knyttet til de ulike innsatsområdene i fylkesplanen eller til mer konkrete fylkesdelplaner eller interkommunale planer. Årlig rullering av handlings-

programmer må ha en tett kobling til økonomiplan og årsbudsjett hos de enkelte partene.

Videre kan det være aktuelt med samarbeidsavtale mellom regionalt og sentralt nivå i forbindelse med den sentrale behandlingen.

4.2.2.6 Planprosessen

Fylkesplanleggingen skal være en bred samarbeidsprosess, hvor kommunene, statlige myndigheter, næringslivet og andre viktige organisasjoner og institusjoner deltar sammen med fylkeskommunen. Utvalget foreslår at det som generell regel skal utarbeides og vedtas et planprogram tidlig i planleggingsfasen. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet og fastlegge planprosessen. Alle viktige deltakere bør stå bak det planprogrammet som vedtas.

Kommunenes rolle

En forutsetning for at fylkesplanleggingen skal fylle sin funksjon, er at kommunene ser at det er de viktigste problemstillingene som tas opp i fylkesplanleggingen, og at de identifiserer seg med prosessen. Utvalget foreslår at kommunenes deltakelse i fylkesplanleggingen styrkes ved at kommunene trekkes mer aktivt med, spesielt i oppstartfasen. Ved innføring av regional planstrategi og planprogram får kommunene bedre muligheter til å delta i drøftingen om premissene for fylkesplanleggingen, herunder valg av innsatsområder, organisering av arbeidet med mer.



Figur 4.5 Samarbeids(partnerskaps)avtaler som oppfølging av innsatsområder i fylkesplanen

Utvalget foreslår at både fylkeskommunene og kommunene skal utarbeide en planstrategi så snart som mulig og senest innen et år etter at henholdsvis kommunestyret og fylkestinget er konstituert. Dermed kan en få parallelle planprosesser i kommunen og fylket, og trolig lettere få til en samordning. Kommunen får også et bedre grunnlag for å bringe temaer inn i den regionale diskusjonen.

For enkelte kommuner kan utarbeidingen av den regionale planstrategien bety et bidrag til, eller en erstatning for deler av kommuneplanarbeidet. Det kan også lages områdevis fylkesdelplaner hvor flere kommuner i fellesskap utvikler felles strategier. Også dette alternativet kan avlaste, eller bidra til kommuneplanarbeidet.

Regional stats rolle

Utvalget ser det som en stor og helt nødvendig forbedring av plansystemet at statlige sektormyndigheter bruker fylkesplanleggingen til sine planformål, og ikke stiller seg utenfor. Dette vil oppnås både ved at sektormyndighetene lar egen planlegging bli en del av fylkesplanleggingen, og ved å påse at de interessene og hensynene de skal varetta, behandles på en god måte i denne planleggingen.

Sektorenes aktive deltakelse i fylkesplanleggingen er helt avgjørende for å oppnå det målet om bedre samordning mellom sektorer og beslutningsnivåer som det er bred enighet om, og for å oppnå den ønskede sumvirkningen av politikken

på ulike statlige sektorer innenfor et geografisk område som fylket. Ifølge CEMAT⁵ er det regionale nivået også det laveste, effektive nivået for å finne fram til hva som er en balansert og bærekraftig utvikling.

Forutsetningen er at departementene gir rom for regional tilpasning og prioritering i sektorpolitikken på sine ansvarsområder, og er åpne for koplinger med andre politikkområder. Det krever også at departementene i større grad delegerer ansvar og myndighet for å delta i samarbeidet til sine ytre etater regionalt, og gir dem fullmakt til å finne regionale løsninger på departementets vegne. Dette vil medføre at regionale statsetater i større utstrekning enn nå kan bidra aktivt til utforming og gjennomføring av planer for en bedre regional utvikling.

Utvalget mener at det er behov bedre kommunikasjon mellom statsetater og regionale og kommunale myndigheter. Den regionale planleggingen bør bli en arena for dialog mellom sentrale og regionale myndigheter, der regjeringen får tilbakemelding på sine forventninger til regionen (fylket) og hvor regionen (fylket) får drøftet sine forventninger/krav til staten.

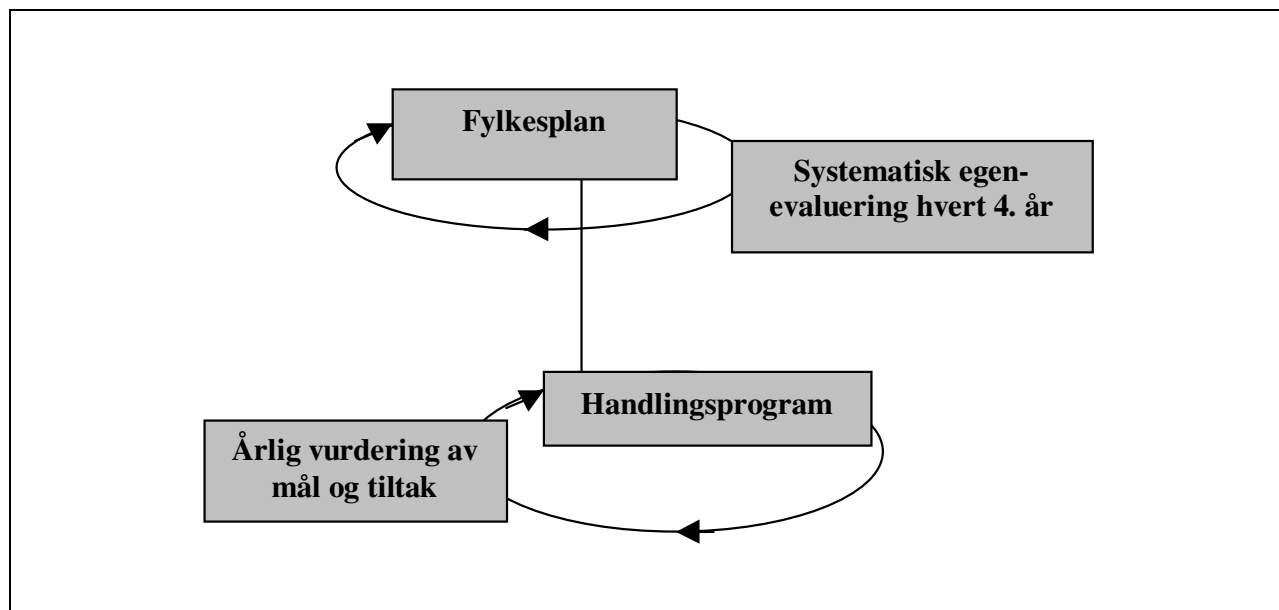
Utvalget foreslår derfor at regjeringen skal kunne gi retningslinjer om planleggingsvirksomheten etter loven i forhold til forskjellige sektors oppgaver, herunder pålegge fylkeskommunene å behandle bestemte spørsmål i sin planlegging, gjennom statlige planretningslinjer. Sektorvis retningslinjer og liknende som har betydning for den regionale planleggingen bør nedtones til fordel en mer helhetlig formidling av nasjonal politikk for regional planlegging. Utvalget foreslår at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional planlegging.

Med det systemet for fylkesplanlegging som foreslås, er det mulig å innarbeide rulleringen av nasjonale langtidsplaner. Utarbeiding av grunnlagsdokumenter til de statlige planprosessene bør ligge inne som faste oppgaver i den regionale planleggingen. Innspill til nasjonale sektorplaner, som verneplaner og transportplaner kan behandles som fylkesdelplaner og bør også i mange tilfeller kunne erstatte slike planer.

4.2.2.7 Godkjenning av fylkesplaner og fylkesdelplaner

Utvalget er kommet til at ordningen med sentral behandling og godkjenning av *fylkesplaner* bør bestå. Godkjenningen representerer en viktig kommunikasjon mellom politikere på regionalt og sentralt nivå. Gjennom den sentrale godkjenningen

⁵ CEMAT (Den europeiske konferansen for ministere med ansvar for regional planlegging) vedtok i 2000 anbefalinger for en «Bærekraftig romlig utvikling», utgitt av Miljøverndepartementet som publikasjon T 1357



Figur 4.6 Lærende og rullerende fylkesplanlegging

blir fylkesplanens retningslinjer også formalisert som statens politikk for det enkelte fylket, og den virker forpliktende for departementene.

Den sentrale godkjenningsprosessen bør likevel i praksis utvikles til noe mer enn det den stort sett er i dag. Som følge av St.meld. nr. 19 (2001-2002) har fylkeskommunen i samarbeid med kommuner, regional stat, næringsliv og frivillige organisasjoner fått et mer selvstendig ansvar for den regionale utviklingen. Godkjenningsordningen for fylkesplaner bør derfor kunne utvikles mer i retning av et «samråd» mellom sentralt og regionalt nivå. Dette innebærer at regjeringens behandling av fylkesplaner må dreies fra en formell godkjenning av mål, strategier og tiltak, til en aktiv dialog med det regionale nivået om hvordan nasjonal politikk er ivaretatt i planen, og om de utfordringene det regionale nivået trenger bistand fra sentrale myndigheter for å løse. Samtidig bør «samrådet» være en anledning for regionale myndigheter til å komme med innspill til utvikling av ny nasjonal politikk.

«Samrådet» bør blant annet føre til en avklaring og stadfesting av hvordan statlige myndigheter vil følge opp av planen. Dette bør nedfelles i en kongelig resolusjon og komme til uttrykk i de styringssignaler regjeringen i neste omgang gir til regionale statsorganer.

En slik ordning forutsetter større grad av tydelighet i forventninger begge veier. Staten sentralt må i større grad målrette sine forventninger til det enkelte fylket i forbindelse med fylkesplanleggingen, og fylkene må på sin side være presise og

realistiske med hensyn hvilke forventninger de har til regjeringen.

For *fylkesdelplaner* bør hovedregelen derimot være at planene vedtas av fylkestinget uten sentral godkjenning. Fylkesdelplaner vil gjerne bygge på den regionale planstrategien eller på en vedtatt fylkesplan, og vil normalt ikke berøre statlige myndigheter i samme bredde og omfang som en full fylkesplan. Det forutsettes at det er enighet om planen mellom de viktigste aktørene, og særlig kommunene og statlige myndigheter. Dersom en kommune eller en statlig myndighet ikke kan godta planen eller bestemte deler av den på grunn av lokal uenighet, mener utvalget planen bør oversendes departementet for godkjenning. Fylkesdelplaner for arealbruk som skal gis rettsvirkning, må alltid godkjennes sentralt, jf. drøfting ovenfor.

Utvalgsmedlem Toven har følgende særmerknad:

Utvalget foreslår en styrking av fylkesplan, og det åpnes for fylkesdelplaner med særlig rettsvirkning.

Erfaringene fra fylkesplanleggingen til nå er ikke udelt positive, med få reelle avklaringsprosesser under denne plantypen, samt liten interesse og legitimitet fra stats- og kommunenivå. Tross denne erfaringen, og tross den senere tids betydelig reduserte rolle for fylkeskommunene, legger forslaget opp til en videreføring og styrking av plantypen, med innskjerpet deltakelsesplikt og mulighet for fylkesdelplaner med særlig rettsvirkninger.

Nasjonale politiske mål og tilhørende virkemidler er normalt ikke av en karakter som

egner seg for behandling i en fylkesplan. For nasjonalt planarbeid med eventuelle direkte arealkonsekvenser er statlige planer eller kommunale planer tilstrekkelige virkemidler. Kommunene vil på sin side ha frihet til å disponere over egne arealer og ressurser, og ønsker ingen overstyring i form av fylkesplaner. Hovedutfordringen må derimot være å få til en god samordning mellom kommunalt og statlig nivå. Nødvendig planarbeid over kommunegrensene kan i stor grad løses innen rammen av de foreslåtte regler om interkommunalt plansamarbeid.

Forenkling av lovverk og byråkrati har vært et viktig mål for alle de senere regjeringer. Innføring av et nytt bindende plannivå med bindende fylkesdelplaner uten å fjerne noen av de eksisterende, er et betydelig skritt i motsatt retning.

De problemstillinger som er aktuelle for en bindende fylkesplanlegging er i dag i hovedsak kommunenes ansvar. Hvis fylkesplanen skal tilføres makt, må denne tas fra kommunene, altså det motsatte av lokalt selvstyre og nærhetsprinsippet. Forslaget om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning vil således innebære både en sentralisering og en byråkratisering.

4.2.2.8 Læringsmekanismer/egenevaluering

Læringselementet i fylkesplanleggingen har vært for lite prioritert. Egenevaluering som en del av planleggingssystemet bør derfor prioriteres sterkere. I forbindelse med ulike planprosesser må det i sterkere grad settes fokus på sterke og svake sider ved fylkesplanleggingen. Egenevaluering bør både være en milepæl i planleggingssyklusen og en løpende aktivitet. Forbedringstiltak må gjennom en prosess utvikles av det regionale partnerskapet i fellesskap. Fylkesplanleggingens sterke og svake sider, samt forbedringstiltak bør synliggjøres i rapportering om fylkesplanleggingen i form av en fylkesplanmelding eller tilsvarende.

4.3 Interkommunalt plansamarbeid

4.3.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

I sin første delutredning viste utvalget til at det i en del tilfeller vil være hensiktsmessig med *interkommunalt plansamarbeid*. Dette gjelder særlig der kommunene selv er innstilt på dette slik at det kan være frivillig, og når det stort sett er sammenfallende interesser kommunene imellom, og mellom kommunene og regionale og statlige myndigheter.

Det foregår en del interkommunalt samarbeid, men mønsteret er varierende. Bortsett fra en hjemmel for departementet til å gi bestemmelser om interkommunalt samarbeid (§ 20-3) og samarbeid mellom fylkeskommuner (§ 19-2), har ikke dagens plan- og bygningslov lovregler om dette. Utvalget mente det er behov for klarere regler om interkommunalt plansamarbeid, herunder om forholdet mellom interkommunalt plansamarbeid og fylkesplanleggingen, og varslet at dette ville bli tatt opp i utvalgets videre arbeid.

De aller fleste høringsuttalelsene stiller seg positive til forslaget om å innføre mer presise regler for interkommunalt samarbeid. Bare tre høringsuttalelser uttrykker at dette ikke er ønskelig.

4.3.2 Utvalgets vurderinger av interkommunalt plansamarbeid

Som det framgår av drøfting foran i kapittel 4.1.5, mener utvalget at interkommunalt plansamarbeid kan være hensiktsmessig i mange situasjoner. Det er svært viktig at plan- og bygningslovens plansystem brukes også i interkommunalt plansamarbeid. Utvalget mener loven må legge vesentlig bedre til rette for dette enn den gjør i dag. Utvalget anbefaler derfor at det innføres nye regler om interkommunalt plansamarbeid som avklarer hvordan slikt samarbeid skal organiseres, hvordan det forholder seg til annen regional planlegging og hvilke rettigheter og plikter deltagerne i planprosessen har. Reglene vil delvis være «normalregler» som tillater kommunene å finne fram til andre løsninger.

Hovedprinsippet må være at interkommunalt plansamarbeid baseres fullt ut på de ordinære planformene i plan- og bygningsloven, og at de formelle planvedtakene treffes av den enkelte kommune. Det må ikke etableres et eget «myndighetsnivå» mellom kommunenivået og fylkesnivået for interkommunalt plansamarbeid innenfor rammen av plan- og bygningsloven. De organer som opprettes for å gjennomføre det interkommunale plansamarbeidet, vil ha en myndighet som begrenser seg til å lede selve planprosessen.

Utvalget har i denne sammenheng vurdert ordningen med *regionråd*, som er blitt en vanlig betegnelse på et frivillig flerkommunalt politisk organ, og som mange av landets kommuner deltar i. De fleste regionråd arbeider med et bredt spekter av oppgaver, men med en klar hovedvekt på utviklingsorienterte temaer som næringsutvikling og reiseliv, samferdsel og generell regionutvikling. Noen steder er regionrådene aktivt med i fylkesplanleggingen. De viktigste begrunnelsene for

opprettelsen av rådene er «å stå sterkere utad som region», og å få til mer forpliktende interkommunalt samarbeid for drøfting av felles interesser, og løsning av praktiske oppgaver. Flest regionråd har lyktes med å etablere konkrete interkommunale samarbeidsordninger på enkeltområder. Andre resultater er utvikling av godt samarbeidsklima mellom kommunene og gjennomslag for felles saker i forhold til omverdenen. Utvalget ser positivt på etablering av regionråd, men finner det ikke hensiktsmessig å lovfeste bestemmelser om regionråd i plan- og bygningsloven. Derimot vil utvalget foreslå en ordning med styrer for interkommunalt plansamarbeid, jf. nedenfor, og ser at slike styrer gjerne kan ha eksisterende regionråd som basis.

I et eget kapittel 7 i loven foreslår utvalget nærmere regler for interkommunalt plansamarbeid, herunder om initiering av slikt samarbeid, organisering, planprosess og planinnhold, forholdet til fylkesplanlegging, håndtering av uenighet mellom kommuner, og gjennomføring. Det vises til nærmere omtale og gjennomgang i lovmotivene til kapittel 7.

Diskusjonen av den regionale planstrategien (se kapittel 4.1.4) vil tydeliggjøre på hvilke områder det er behov for interkommunalt plansamarbeid. Initiativet til slikt samarbeid vil i første rekke ligge hos kommunene selv, men også fylkeskommunen eller statlige myndigheter må kunne ta initiativ til slikt samarbeid. Det vil også ofte være viktig at statlige fagorganer, og fylkeskommunen som regional planmyndighet, deltar i det interkommunale planarbeidet, og loven må sikre mulighet for dette på samme måte som for vanlig kommunal planlegging.

Utvalget foreslår at planarbeidet skal ledes av et styre, med lik representasjon fra de deltagende kommunene som hovedregel, som også fastsetter

organiseringen av arbeidet, dersom partene ikke blir enig om en annen organisering. Planprosessen skal følge de regler som gjelder for vedkommende kommunale plantype. Dette innebærer at hvert kommunestyre fortsatt må fatte vedtak for planen for sitt område.

Partene i et interkommunalt plansamarbeid oppfordres til å inngå forpliktende avtale om gjennomføring av de planer som er vedtatt på grunnlag av slikt samarbeid når det er behov for samordning av bruk av virkemidler.

4.3.3 Plansamarbeid mellom fylkeskommuner

Stadig flere spørsmål krever også samarbeid over fylkesgrensene, og det er nødvendig å kunne koordinere den regionale planleggingen gjennom plansamarbeid også mellom fylkeskommuner. Slikt plansamarbeid kan ta opp og gi anbefalinger om overordnede problemstillinger knyttet til den regionale utviklingen for flere fylker (jf. Østlandssamarbeidet), eller behandle spørsmål innenfor avgrensede geografiske områder som berører flere fylker. Eksempler er avklaring av korridorer for hovedveger eller andre større infrastrukturanlegg, retningslinjer for bruk og vern av fjellområder på tvers av fylkesgrensene, samlede vannbruksplaner for større nedbørfelt, eller retningslinjer for bruk og vern av kystsonen. Utvalget foreslår at reglene for interkommunalt plansamarbeid kan anvendes på tilsvarende måte for plansamarbeid mellom fylkene. Reglene foreslås også gjort gjeldende for samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, som det er behov for mange steder, ikke minst i de større byregionene. Regjeringen må også her ha mulighet for å pålegge samarbeid og gi nærmere regler.

Kapittel 5

Statlige virkemidler

5.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

Planleggingen skal skje i samspill mellom forvaltningsnivåene. Staten har et særlig ansvar for å varetta nasjonale hensyn og statens interesser, og plansystemet må gi staten de virkemidlene som trengs for dette.

Staten har etter dagens lov følgende formelle virkemidler i plan- og bygningsloven:

- Rikspolitiske retningslinjer (RPR)
- Rikspolitiske bestemmelser (RPB)
- Innsigelse (og mekling), med avgjørelse sentralt
- Innkalling/endring av vedtatt plan
- Klage på planvedtak
- Statlig arealplan
- Godkjenning av fylkesplan/fylkesdelplan
- Pålegg om interkommunalt plansamarbeid mellom kommuner og/eller fylkeskommuner

De statlige virkemidlene ble tatt opp i NOU 2001:7, Kapittel 3.3 og 15. Utvalget drøftet her endringsbehov i de statlige virkemiddelbestemmelsene og skisserte forslag.

I sammendraget av kapittel 15 fra NOU 2001:7 sies følgende generelt om statlige virkemidler:

«Utvalget har vurdert om de statlige virkemidlene i plan- og bygningsloven bør utvikles og eventuelt styrkes. Utvalget vil understreke at dette ikke er ment å skulle svekke kommunens stilling og myndighet. Situasjonen i dag er at staten har betydelig innflytelse på den kommunale planleggingen gjennom sine forskjellige virkemidler, og gjennom bruk av sektorlover. Disse er ikke alltid koplet til plan- og bygningsloven, og de kan, som tidligere nevnt, være dårlig samordnet. Et formål med å styrke statens virkemidler innenfor plan- og bygningsloven er å knytte viktige statlige beslutninger sterkere til plansystemet, og dermed til lokale planprosesser. En slik styring skal ikke svekke planenes fleksibilitet, da de ulike statlige interesser har ulik tyngde og viktighet i forskjellige deler av landet.

Det er en viktig sammenheng mellom statlige virkemidler og samordning mellom plan-

og bygningsloven og sektorlovgivning. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning, og spesielt i hvilken utstrekning plan- og bygningsloven kan og bør benyttes av statlige sektormyndigheter, er blant annet avhengig av hvordan statlige interesser kan ivaretas i plansystemet.

Loven legger opp til en ansvarsdeling mellom stat, fylkeskommune og kommune i planleggingen. Staten skal ivareta nasjonale interesser og hensyn i planleggingen. Selv om kommunene er tillagt oppgaven med å utføre planleggingen etter plan- og bygningsloven, har staten det siste ordet hvis det blir konflikt mellom stat og kommune i plansammenheng. Staten disponerer en rekke virkemidler innenfor lovens ramme: rikspolitiske retningslinjer (RPR) og bestemmelser (RPB), innsigelse, klageadgang på visse planer og vedtak, og mulighet til selv å vedta reguleringsplan og kommuneplan. Realiteten er at kommunale planvedtak i strid med høyere myndigheters uttalte interesser alltid kan omgjøres av staten gjennom behandling sentralt.

Utvalget mener det kan være behov for å endre både enkelte regler om statlige virkemidler og anvendelsen av dem. Viktige statlige premisser for fylkesplanlegging og kommuneplanlegging må utformes og kommuniseres klarere og på en mer samordnet måte overfor fylkeskommuner og kommuner som planmyndigheter. Samtidig er det viktig at slike føringer bygger på brede prosesser hvor også kommuner og fylker har hatt mulighet til å delta.»

I høringen har utvalget fått svært positiv tilbakemelding på forslag om å etablere bedre mekanismer sentralt og regionalt for samordning av statlige sektorinteresser i forbindelse med planleggingen, og på forskjellige forslag om styrking av oppstartfasen i planbehandlingen. Det er tilslutning til forslaget om ny og fyldigere bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer (RPR) og at statlig plan eller beslutning med stor betydning for arealbruk nasjonalt og regionalt i alminnelighet gis som RPR.

Når det gjelder lovsamordning er det klar overvekt av uttalelser, særlig fra kommunene, fylkene og andre regionale organer, som etterlyser en bed-

re og mer systematisk gjennomgang av sektorlovene med sikte på at disse tilpasses plan- og bygningslovens system.

5.2 Utvalgets hovedsyn

Utvalget mener fortsatt at de statlige virkemidlene i dagens lov i hovedsak bør bestå, men at det er behov for en viss forsterking og tydeliggjøring. Temaet har sammenheng med spørsmålet om samordning mellom planleggingen etter plan- og bygningsloven og planer og vedtak etter sektorlovgivning, som ofte legger myndighet til staten. For statlige sektormyndigheter vil de statlige virkemidlene i plan- og bygningsloven ha betydning for vurderingen av om dette systemet skal brukes. Om sammenhengen til lov- og virkemiddelsamordning og sektorenes bruk av plansystemet vises forøvrig til kapittel 2.2 om samordning.

Som nevnt foran i kapittel 2.1 er målet med reformen å sikre en riktig balanse mellom lokalt selvstyre og behovet for å vareta nasjonale og regionale hensyn. Utvalget legger fortsatt til grunn at kommunenes stilling i planleggingen ikke skal svekkes. De statlige virkemidlene skal tilrettelegges slik at de blir tydeligere og mer hensiktsmessige både for samhandlingen med kommunene, og for gjennomføring av statens egne planoppgaver. En viktig side av samspeilet er at det er ryddige spilleregler for hvordan konflikter mellom myndighetsnivåene skal løses. Målet er at forholdet mellom de kommunale oppgavene og statens oppgaver og myndighet innenfor plansystemet, blir klarere.

Viktige prinsipper for dette forholdet er for øvrig trukket opp i kapittel 1 i lovforslaget, særlig bestemmelsen om verdier og retningslinjer (§ 1-4), bestemmelser om forpliktelse og rett til delta (§ 1-6), om planers virkninger (§ 1-11), innsigelse og mekling (§ 1-14) med videre.

5.3 Formidling av statlig politikk, og statlige bestemmelser

Utvalget har arbeidet videre med spørsmålet om hvordan statlig politikk og oppgaver staten har ansvar for, skal formidles inn mot det regionale og kommunale plansystemet. I utvalgets nye lovforslag inngår nasjonale hensyn og oppgaver i Del II kapittel 4.

5.3.1 Formidling av samordnet nasjonal politikk

Utvalget mener det vil være nyttig å lovfeste en plikt for regjeringen til å utarbeide en samordnet nasjonal politikk for kommunal og regional planlegging hvert fjerde år. Dette er tatt inn som ny bestemmelse i § 4-1. Slike nasjonale politikkkføringer skal legges til grunn for, eller innpasses i planleggingen i fylkene og kommunene.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det lagt opp til at det hvert fjerde år skal utarbeides en stortingsmelding om planleggingen og arealpolitikken. Innholdet i slike meldinger, og Stortingets behandling, har gjerne vært grunnlag for departementets arbeid med rikspolitiske retningslinjer, rundskriv og veiledning til kommunene. Utvalget foreslår å lovfeste en slik ordning. Det vil gi et sammenhengende system som legger opp til at planmyndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå hvert fjerde år skal foreta en gjennomgang av planpolitiske mål og planstrategier. Det vil kunne gi bedre samhandling mellom nivåene, og i sum bedret relevans, måloppnåelse og myndighetssamordning i planleggingen.

5.3.2 Statlige planretningslinjer

Dagens ordning med Rikspolitiske retningslinjer (RPR) med hjemmel i § 17-1 første ledd er behandlet i kapittel 15.2 og 17.1 i NOU 2001:7. Det vises til denne framstillingen som legges til grunn i det videre. Det er ikke gitt nye slike retningslinjer de to siste årene, men det har vært arbeidet med enkelte forslag til nye retningslinjer eller revisjon av eksisterende (strandsonen i Vest-Agder, og retningslinjene for areal- og transportplanlegging). I sammendraget sies følgende om hjemmelen for de rikspolitiske bestemmelsene:

«Utvalget mener at rikspolitiske retningslinjer bør styrkes som instrument. Viktige føringer for planleggingen, som ikke følger direkte av lov eller forskrift, bør som hovedregel gis som RPR. Utvalget foreslår at § 17-1 første ledd om rikspolitiske retningslinjer bygges ut, blant annet med regler om saksbehandling og om retningslinjenes betydning for planlegging og enkeltsaker. Samordningen mellom sektorene må styrkes sentralt, slik at de rikspolitiske retningslinjene kan være realistiske og reelt avklarende.»

Utvalget hadde også følgende forslag til lovendring, med innledende merknader:

«Erfaringene med bruk av rikspolitiske ret-

ningslinjer (RPR) er hittil noe blandete, dels fordi de ikke alltid gir så klare anvisninger. Imidlertid har RPR utvilsomt bidratt til å tydeliggjøre nasjonal politikk på miljøområdet, og de gir et grunnlag for avveining mellom hensyn i plansammenheng. RPR har ikke vist seg egnet som styringsinstrument på de områdene hvor en har andre, tydeligere virkemidler. Det er behov for bedre oppfølging av sentrale retningslinjer ved planlegging og saksbehandling etter loven.

Det vises til beskrivelsen av rikspolitiske retningslinjer i kapittel 15.2.

Utvalget vil foreslå at nåværende § 17-1 deles i to paragrafer for henholdsvis rikspolitiske retningslinjer (RPR) og rikspolitiske bestemmelser (RPB), og at regelen om RPR gjøres fyldigere enn det nåværende § 17-1 første ledd. Konkret foreslås følgende:

§ 17-1 oppheves.

Ny § 17-1 skal lyde:

§ 17-1. Rikspolitiske retningslinjer

Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner. Retningslinjene skal legges til grunn ved statlig, fylkeskommunal og kommunal planlegging etter denne lov. Statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal også følge retningslinjene når de treffer enkeltvedtak etter denne lov. Når rikspolitiske retningslinjer vedtas, skal reglene i forvaltningsloven kapittel VII anvendes så langt de passer. Berørte kommuner og fylkeskommuner gis anledning til å uttale seg.»

En hovedvekt av *høringsinstansene* slutter seg til behovet for å klargjøre reglene for bruk av rikspolitiske retningslinjer. Blant de som er negative til økt bruk av rikspolitiske retningslinjer, hevder enkelte at regional planlegging er en bedre arena for avveining av sektorinteresser. Flere instanser påpeker at bruken bør begrenses til områder av nasjonal eller vesentlig regional betydning. En rekke høringsinstanser er positive til bruk av rikspolitiske retningslinjer innenfor deres interesseområde.

Utvalget har videreført dette forslaget stort sett uendret i sitt endelige lovforslag. Det har ikke kommet inn nye momenter som gir grunnlag for en revurdering av behovet for en tydelig og samordnet statlig politikkformidling gjennom retningslinjer fra regjeringen. Slike retningslinjer utgjør et viktig rammeverk for den regionale og lokale planleggingen, og har sine paralleller i andre land med tilsvarende plansystemer. Utvalget vil imidlertid

endre benevnelsen «rikspolitiske retningslinjer» til det mer tidsmessige «statlige planretningslinjer».

For å gjøre statlige retningslinjer tydeligere som et felles grunnlag for både planmyndighetene og statlige sektormyndigheter, presiserer utvalget at slike retningslinjer *også skal gjelde for vedtak etter annen lovgivning som retningslinjen har betydning for*. Siktemålet er å få et system som bidrar til at samme overordnede politikkrammer og føringer legges til grunn både i planlegging, og ved praktisering av særlovene som samvirker med planleggingen. Dette vil gi en mer konsistent og samordnet planlegging og forvaltningspraksis. Det vil også kunne stimulere til at det utarbeides retningslinjer på flere politikkkfelt enn i dag, hvor det i hovedsak er Miljøverndepartementets og Samferdselsdepartementets oppgaver som er aktuelle.

Når det gjelder saksforberedelsen ved utarbeidningen av slike statlige retningslinjer videreføres forslaget i første utredning om at den skal skje etter reglene i forvaltningsloven kapittel VII så langt de passer. Berørte kommuner og fylkeskommuner skal da gis anledning til å uttale seg.

5.3.3 Statlige planbestemmelser

I NOU 2001:7 drøftet utvalget i kapittel 15.2.2. behovet for rikspolitiske bestemmelser for å kunne ivareta viktige nasjonale og regionale interesser gjennom bindende arealbruk i angitte områder. Utvalget stilte også spørsmålet om det er behov for å kunne binde arealbruken både gjennom rikspolitiske bestemmelser, og eventuelt gjennom mulighet for å knytte arealbinding til planer på regionalt nivå. Utvalget uttalte at det var vanskelig å besvare spørsmålet før en har tatt stilling til om det er aktuelt med arealbinding knyttet til planer på fylkesnivået. Det vises til egen omtale at slike planer i kapittel 4.

I sammendraget til NOU 2001:7 sies følgende om rikspolitiske bestemmelser:

«Hjemmelen for staten til gjennom rikspolitiske bestemmelser å binde arealbruken midlertidig i et område, bør opprettholdes i hovedsak uendret.»

Av de få som uttalte seg om dette spørsmålet under høringen, var det ikke innvendinger mot utvalgets forslag. Enkelte departementer påpekte viktigheten av å kunne fremme slike bestemmelser for å ivareta sine oppgaver og mål. Når det gjelder binding av arealbruk gjennom fylkesplanen, var mange kommuner mot dette hvis forutsetningen var at det var fylkeskommunene som skulle fatte slikt vedtak.

Utvalget går inn for å videreføre ordningen med statlige bestemmelser i den form som nå er hjemlet i § 17-1 andre ledd for å kunne vareta nasjonale og viktige regionale interesser gjennom et midlertidig forbud. Dette innebærer at regjeringen, for inntil 10 år (med 5 års forlengelser om gangen), kan nedlegge forbud mot å iverksette nærmere angitte bygge- og anleggstiltak i avgrensede geografiske områder. Det skal være samråd med de berørte kommuner ved forberedelsen av slike bestemmelser. Samtykke til unntak kan gøres av departementet.

For å imøtekomme behovet for å innføre slike bestemmelser for angitte typer tiltak generelt, går utvalget inn for å tilføye at slikt forbud kan gjelde *i hele landet*. Det kan for eksempel gjelde kjøpesentre, 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. Utvalget går videre inn for at det skal kunne fastsettes at bygge- og anleggstiltak i strid med statlige planbestemmelser, bare skal kunne iverksettes i samsvar med *fylkesdelplan for arealbruk, arealdelen av kommuneplan, områdeplan eller detaljplan*. Med erfaringene fra kjøpesenterstoppen vil dette kunne gi en hensiktsmessig kombinasjon av statlige planbestemmelser, og regional og kommunal planlegging. For å sikre en forsvarlig saksbehandling av slike bestemmelser skal forslag legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier før vedtak fattes.

5.3.4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak

Som nevnt i innledningen vurderte utvalget i NOU 2001:7 om det skulle kunne knyttes vedtektsliknende bestemmelser til fylkeskommunale planer for arealbruk slik at overordnede trekk i arealbruken kan fastlegges i et regionalt perspektiv og over administrative grenser. Videre drøftet utvalget, særlig i forhold til jordvernsspørsmål, naturvernsspørsmål og fastlegging av langsiktige utbyggingsretninger, om det var hensiktsmessig og mulig å kunne gi elementer i kommuneplanens arealdel en lengre varighet og beskyttelse mot planendringer enn det som blir følgen av fireårige rulleringer. Utvalget har gjennom høringen og i sitt videre arbeid fått bekreftet behovet for denne typen planmekanismer i loven for å ivareta planoppgaver som går over administrative grenser, og for å kunne vareta langsiktige arealbruksinteresser gjennom plan.

I tråd med dette er det i lovforslaget kapittel 4 tatt inn en bestemmelse om særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak. Dette gjelder:

- fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning,
- lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel.

Det er redegjort for disse forslagene i kapittel 3 og 4.

Når disse bestemmelsene er tatt inn i lovforslagets kapittel 4, er det primært av opplysningsgrunner for å vise helheten i de statlige virkemidlene. Nærmere regler om hvert av dem er gitt i henholdsvis § 6-6 og § 9-10, og det vises til lovmotivene til disse bestemmelsene. Disse to virkemidlene er ikke primært ment som virkemidler for staten, men for regionale myndigheter og kommunene. Tanken er at det gjennom arbeidet med henholdsvis regional planstrategi og fylkesplanlegging eller interkommunalt plansamarbeid, og tilsvarende med kommunal planstrategi og kommuneplan, skal framkomme behov for særlig binding av arealbruken. Det forutsettes av henholdsvis fylkestinget og kommunestyret vedtar en slik binding som resultat av en ordinær planprosess. Når myndigheten til å treffe endelig vedtak foreslås lagt til staten, skyldes det for fylkesdelplanen forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene. For kommuneplanen vurderer utvalget det slik at det er nødvendig å formalisere en lengre binding av et kommunestyrevedtak – som også skal gjelde for senere kommunestyre – ved et vedtak av et organ utenfor kommunen selv, og da er staten naturlig.

Utvalget vil imidlertid understreke at disse virkemidlene også kan være aktuelle for å vareta statlige interesser. Det kan nettopp være statlige myndigheter som, gjennom den regionale eller kommunale planprosessen, ser behovet for dette for å sikre gjennomføring av viktige statlige oppgaver, eller for å sikre nasjonale hensyn over kommune- og fylkesgrenser.

5.4 Innsigelse som statlig virkemiddel

Innsigelsesordningen er sentral for myndighetsfordelingen etter loven, og for å sikre at statlige og viktige regionale hensyn blir varetatt i kommunale planer for arealbruk. Innsigelse i den kommunale planprosessen innebærer at avgjørelsesmyndigheten i plansaker flyttes til sentralt nivå når myndigheter er uenige i en konkret plansak. Utvalget gikk i første delutredning inn for at ordningen med innsigelse beholdes, men at den klargjøres i loven. Det vises til utvalgets framstilling og drøfting av

innsigelsesordningen i kapittel 15.3 i NOU 2001:7. I sammendraget fra første delutredning sies følgende om innsigelse:

«Systemet med innsigelse bør opprettholdes, men det er et klart mål å begrense anvendelsen av det. Dette kan oppnås ved å presisere vilkårene for å kunne fremme innsigelse og klargjøre selve planprosessen. En slik presisering bør innebære at de forskjellige sektorer og interesser kommer på banen tidlig, at det utarbeides et felles planprogram, og at det legges opp til meklingsprosesser med videre undervegs slik at de aller fleste spørsmål er avklart før planen vedtas. Utvalget foreslår at det vurderes å innføre en frist for å varsle innsigelse og gjøre innsigelse gjeldende.»

Hovedinntrykket fra *høringen* er at det er bred tilslutning til klarere regler om bruk av innsigelse, herunder kriterier og frister for innsigelse. Det er også hovedsakelig tilslutning til at det innføres en formell meklerfunksjon på regionalt nivå for mekling mellom statlige myndigheter og mellom statlige myndigheter og kommuner i forbindelse med kommunal planlegging. Det er imidlertid noe uenighet om hvor meklerfunksjonen bør ligge. Enkelte instanser er skeptiske til at innsigelsesorganer kan miste retten til å fremme innsigelse dersom de ikke har deltatt tidlig i planprosessen. En del kommuner understreker at innsigelse bør forbeholdes forhold av nasjonal eller vesentlig regional betydning.

Utvalgets vurdering

Utvalget har arbeidet videre med bestemmelsene om innsigelse i tråd med disse prinsippene. Vi har fått klar støtte for å ta inn bestemmelser om innsigelse i loven, for å tydeliggjøre kriterier og saksbehandling. Det er også et inntrykk fra *høringen* at mange ser det som ønskelig at adgangen til å gjøre innsigelse gjeldende avgrenses, både når det gjelder hva som kan være grunnlag, og når i planprosessen innsigelse må fremmes. Utvalget deler disse synspunktene. Samtidig skal det understrekes at muligheten for å gjøre innsigelse gjeldende kan være nødvendig blant annet for å sikre viktige nasjonale og regionale interesser i planene. Siden innsigelse er en viktig del av systemet for konfliktavklaring, foreslås det tatt inn en bestemmelse om innsigelse i lovens kapittel 1, nærmere bestemt i § 1-14.

Utvalgets forslag til nye saksbehandlingsbestemmelser for planer gir viktige rammer for innsigelsesordningen og utformingen av denne. De

nye saksbehandlingsreglene for planer som det kan knyttes innsigelse til, legger opp til en mer formalisert oppstartfase med tidlig medvirkning og avklaring, og med krav om utarbeiding av et planprogram for det videre arbeidet med planen. I lovens innledende del er også berørte myndigheters rett og plikt til å delta i planleggingen, og til å melde inn sine interesser der, slått klart fast. Dette innebærer at myndigheter som vurderer bruk av innsigelse skal delta og klargjøre sine interesser tidlig i prosessen, jf. også forslag nedenfor.

Etter dagens retningslinjer for innsigelse skal en innsigelse være forankret i, og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Den må være knyttet direkte eller indirekte til realitetsspørsmål i planutkastet/planforslaget og medføre følger for vedkommende myndighets saksområde. Innsigelsen kan være knyttet til realiteten i planen eller til formelle forhold, for eksempel utformingen av en planbestemmelse, lovligheten av en beskrevet arealbrukskategori, eller selve saksbehandlingen. Det kan også reises innsigelse der planutkastet eventuelt kommer i konflikt med pågående planarbeid på fylkesnivå.

Utvalget mener at også *meklingsordningen knytte til innsigelse* bør lovfestes. Det er i Ot.prp. nr. 56. (1984-85) *Plan- og bygningslov* s. 115, lagt opp til et ikke lovfestet system med mekling i innsigelsesaker, for at plankonflikter kan bli løst i en fortsatt prosess mellom kommunen og vedkommende organ. Dette er lagt til grunn i praksis. Retningslinjer for innsigelsesordningen er gitt i et eget rundskriv T-5/95 *Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Meklingen forutsettes foretatt av fylkesmannen med nødvendig planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Meklingen bør som hovedregel skje så tidlig i planprosessen at det er mulig å finne løsninger før kommunestyret behandler saken for å gjøre sitt vedtak. På den annen side tilsier hensynet til oppgave- og rollefordeling mellom fylkesmannen som statlig representant og kommunen som planmyndighet, at meklingen først settes inn når det foreligger politisk behandlet planforslag fra det faste utvalget for plansaker. Bare unntaksvis bør mekling skje etter at kommunestyrevedtaket er gjort, ifølge rundskrivet. I praksis skjer mekling både før og etter vedtak i kommunestyret.

Det må for øvrig pekes på at Miljøverndepartementet i Ot.prp. nr. 113 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)* har fremmet forslag i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2

andre ledd om frist for å fremme innsigelse som er vedtatt av Stortinget. Bestemmelsen lyder:

«Innsigelse skal være sendt innen fristen.»

Det vil si høringsfristen i forbindelse med at en plansak er sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Bestemmelsen innarbeides i utvalgets samlede lovforslag. Spørsmål knyttet til grunnlaget for innsigelse, eventuelle begrensninger i muligheten til å fremme innsigelse, mekling og så videre er ikke tatt opp i odelstingsproposisjonen. Disse spørsmålene tas opp i utvalgets forslag.

Med dette som bakgrunn går utvalget i en egen bestemmelse om innsigelse og mekling (§ 1-14) inn for at vilkårene for at vedkommende statlig og fylkeskommunal myndighet skal kunne fremme innsigelse mot forslag til arealdel av kommuneplan, områdeplan og detaljplan må gjelde spørsmål som er:

- av nasjonal eller regional betydning,
- eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde,
- eller hvis planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, statlig planretningslinje eller -bestemmelse, eller overordnet plan.

Det foreslås videre at en kommune kan fremme innsigelse mot en annen kommunes planforslag når det gjelder spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller naturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging. Det er presisert at Sametinget har innsigelsesmyndighet i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Det foreslås videre innført krav om at varsel om innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Dersom vedkommende kommune eller fylkeskommune ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det foretas mekling. Utvalget tar ikke standpunkt til hvem som skal være meklingsinstans, men foreslår en hjemmel for regjeringen til å bestemme dette. Lykkes ikke meklingen, foreslås det at saken går til departementet til avgjørelse slik ordningen er i dag. Forøvrig vises det til *lovmotivene* til § 1-14.

Utvalgsmedlemmene Christoffersen, Saglie, Slettebøe, Nevøy, og Østerås har følgende merknad:

I høringsrunden er det uttrykt bred støtte til forslaget om å stramme inn på dagens bruk av innsigelser. Når innsigelse fremmes i de avsluttende fasene av et planarbeid, opplever mange kommuner at de har planlagt til ingen nytte. Det er en utbredt frustrasjon over det som oppleves som en etterkontroll, mer enn en aktiv deltakelse med innspill i tidlige faser. En annen kilde til frustrasjon er at det i mange tilfeller fremmes flere innsigelser fra ulike statlige og fylkeskommunale instanser, uten at innholdet i innsigelsene er koordinert. Resultatet kan ofte bli at innsigelsene er innbyrdes motstridende, uten at noen har ansvaret for å samordne og veie innsigelsene mot hverandre.

Utvalgets enstemmige forslag i § 1-6, femte ledd om plikt til deltakelse i en tidlig fase fra alle offentlige organer, er et forsøk på å rydde opp i det som mange steder har utviklet seg til en uheldig praksis, der mye arbeid oppleves som bortkastet, og der konflikter i en avsluttende fase lammer evnen til effektiv gjennomføring av nødvendige tiltak.

Dette mindretall er i tvil om denne bestemmelsen er tilstrekkelig til å endre dagens praksis, når forsømmelse av plikten til tidlig deltakelse ikke får konsekvenser. Mindretallet foreslår en tilføyelse i § 1-14 om at retten til å fremme innsigelse faller bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at varslingsplikten i reglene om kommuneplan, områdeplan, detaljplan, regional planstrategi og fylkesdelplan er oppfylt. Innvendingen mot dette forslaget er at viktige regionale og nasjonale hensyn kan bli skadelidende. Disse medlemmene vil imidlertid vektlegge at ivaretagelse av slike hensyn er et hovedpunkt i de aktuelle offentlige organenes egen virksomhet og ansvarsområde. Slike situasjoner vil heller ikke oppstå, dersom de aktuelle organene oppfylder plikten til deltakelse. Mindretallet legger også vekt på at utvalgets forslag til nytt, helhetlig plansystem, er utformet med tanke på å redusere omfanget av konflikter, gjennom tidlig avklaring av ulike interesser i planarbeidet. I siste instans har Kongen dessuten en selvstendig myndighet til overprøving av vedtak, dersom helt vesentlige nasjonale interesser ikke er ivarettatt.

5.5 Utbygging i offentlig regi og statlig plan

5.5.1 Utbygging i offentlig regi – § 9-4, § 29 og § 30

Utvalget omtalte dette temaet i kapittel 15.4 i NOU 2001:7, som det vises til. Sammendraget lyder som følger:

«Utvalget mener utbygginger i regi av offentlige myndigheter som hovedregel bør følge plan- og bygningslovens plansystem, det vil si ved bruk av kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan. Lovens § 30 om «private planer» foreslås gjort generelt gjeldende til å omfatte innsendte planer, også slike som utarbeides av det offentlige som byggherre, som nå omtales i § 29. § 29 benyttes ikke i dag, og kan strykes. Unntaksvis, særlig for spesielle statlige utbyggingsoppgaver, kan prinsippet i plan- og bygningsloven § 9-4 gis anvendelse. Her vil vedkommende myndighet ha et større ansvar for sakens framdrift, det vil si en noe sterkere stilling i forhold til kommunen som planmyndighet enn det som følger av § 29 og § 30. I dag er dette en særregel for vegbygging. Det kan, etter en nærmere vurdering, være aktuelt å gi den anvendelse på andre planer for eksempel innen samferdsel.

Under høringen og det videre arbeidet har det særlig vært interesse fra noen statlige myndigheter for å utvide anvendelsen av § 9-4. Fiskeridepartementet ber om at havner og havnerelatert infrastruktur og farleder tas inn i utkastet til § 9-4. Samferdselsdepartementet er positiv til at § 9-4 gis anvendelse på andre planer innen samferdsel. Direktoratet for naturforvaltning har ingen motforestillinger mot å slå sammen § 29 og § 30, men det må ses i sammenheng med § 9-4. Oslo kommune mener det må stilles klare vilkår til § 9-4 dersom den skal utvides, blant annet krav til kompetanse.

Når det gjelder § 29 og § 30, foreslår utvalget at disse særbestemmelsene fjernes, og at det er reglene om detaljplan som skal gjelde for innsendte planer, uavhengig av om forslagsstilleren er en privat aktør eller en offentlig myndighet i egenskap av utbygger. Disse reglene vil være anvendbare i alle tilfelle der det dreier seg om et konkret prosjekt. Utvalget vil understreke at også statlige myndigheter i egenskap av utbyggere skal følge disse reglene. Utvalget ser at en bestemmelse som § 9-4 kan være hensiktsmessig for planlegging også på andre sektorer enn vegsektoren, der det dreier seg om mer omfattende prosjekter. Umiddelbart virker det for eksempel fornuftig at det

gjelder felles regler for statlig planlegging på andre transportsektorer. Men også for andre sektorer hvor staten har hovedansvar og virkemidler, kan § 9-4 framstå som ønskelig, og ikke minst som et mulig alternativ til planlegging etter sektorlovgivning. Utvalget har imidlertid kommet til at § 9-4 slik den er utformet og virker i dag, ikke gir tilstrekkelig insentiv til at denne planprosessen blir en del av eller koplet til den generelle regionale og kommunale planleggingen. Ordningen etter § 9-4 kan – selv om den skjer etter lovens planregler – likevel bli en for separat planprosess, og for lite forankret i den lokale planleggingen.

Utvalget foreslår derfor at § 9-4 oppheves og erstattes av noe mer utfyllende planbestemmelser for enkelte viktige og større planleggingsoppgaver. Dette er tatt opp i lovforslagets Del V. Det gjelder samordnet areal- og transportplanlegging (ATP), kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder. Felles for disse oppgavene er at de gjerne krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser. I dag benyttes forskjellige planleggingssystemer for disse oppgavene, dels innenfor rammene av plan- og bygningsloven, dels etter særlover og med et uklart forhold til denne planleggingen. Utvalget ser behov for en klarlegging og opprydding, ved å benytte et felles og enhetlig system for disse planoppgavene. Dette er oppgaver som har nær sammenheng med den generelle samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen, og som derfor må inngå i denne planleggingen. Siden staten både har et betydelig ansvar og virkemidler på disse felt, må det være mulig for de aktuelle statlige myndigheter å spille en initierende og koordinerende rolle i planprosessen der dette er hensiktsmessig. Dette bør skje etter avtale med aktuelle planmyndigheter. For øvrig bør de vanlige reglene for de aktuelle plantyper gjelde. Målet er at også disse planoppgavene så langt som mulig skal integreres i den ordinære planleggingen. Utvalget viser til nærmere omtale av dette i utredningens kapittel 7 for de aktuelle temaene, og i lovmotivene til Del V.

Utvalget vil understreke at disse planoppgavene ikke må anses som statlige i motsetning til regionale eller kommunale. Som det sies klart i lovbestemmelsene, har staten, fylkeskommunene og kommunene et felles ansvar for en god planlegging på disse områdene. De planleggingsmekanismer som foreslås forutsetter stor grad av enighet og samarbeid mellom partene, og de skal normalt lede fram til vedtak av ordinære kommunale og regionale planer. Utvalget er klar over at kravet om samtykke til planlegging etter reglene i lovens del

V kan oppfattes som en vesentlig endring særlig for vegsektoren. Det er etter utvalgets syn likevel nødvendig med en så vidt klar ramme for samhandlingen mellom statlige sektorer, fylker og kommuner når det nå åpnes for felles planlegging på flere felt. Vegsektoren kan oppfatte dette som en begrensning, men samtidig vil flere sektorer få en styrket stilling ved at slik planlegging også omfatter havner, jernbane og flyplasser, og tilsvarende rammer etableres for planlegging i sjøen, vassdrag og nedbørsfelt og store sammenhengende natur- og friluftsområder. Hovedbegrunnelsen er å sikre koordinering av planleggingen mellom nivåene, og at den i utgangspunktet har en lokal forankring. Ved eventuell uenighet om planleggingen beslutter regjeringen hvordan planleggingen skal utføres.

5.5.2 Statlig plan

Ordningen med statlig plan er omtalt i kapittel 15.5 i NOU 2001:7. Det vises til denne framstillingen. Sammendraget er som følger:

«Utvalget mener statens mulighet til å utarbeide reguleringsplan og kommuneplan (§ 18) bør bestå, selv om den bare benyttes – og bare bør benyttes – i unntakstilfeller. Det samme gjelder muligheten for departementet til å «innkalle» kommuneplaner og reguleringsplaner og foreta endringer av eget tiltak, selv om det verken er klaget eller fremmet innsigelse, jf. § 20-5 sjuende ledd og § 27-2 nr. 3 andre ledd. Denne adgangen benyttes fra tid til annen. Utvalget ser ingen avgjørende grunn til å fjerne denne muligheten.»

Det kom få kommentarer til denne bestemmelsen under høringen, men enkelte statlige myndigheter har pekt på viktigheten av å kunne ha dette verktøyet.

I tråd med første utredning, foreslår utvalget at ordningen med statlig arealplan videreføres uten vesentlig endring. Utvalget ser at det unntaksvis fortsatt kan være behov for at staten selv skal kunne utarbeide nødvendige arealplaner for sine tiltak eller formål direkte. Reglene om statlig arealplan er plassert i § 4-3 i ny lovtekst. I ordlyden gjøres nødvendige begrepsendringer og tilpasninger ut fra de øvrige endringer som gjøres i de kommunale planformene, og det tilføyes også at staten kan henstille om eller selv utarbeide arealplan etter § 6-6 om *fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning*.

Det innebærer at når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller

når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune eller fylkeskommune å utarbeide og vedta en arealplan etter reglene i kapittel 4. På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret eller fylkestinget. I siste ledd gjøres en tilføyelse i forhold til dagens § 18, andre ledd slik at det direkte framgår av loven at vedkommende fylkeskommune eller kommune plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet med statlig arealplan.

5.6 Byggeforbudet i strandsonen

I første delutredning tok utvalget opp til særlig drøfting dagens regel om forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven § 17-2. Utvalget pekte på en del problemer med bestemmelsen og foreslo en endring, i to alternativer. Forslaget var primært ment som en retts teknisk forbedring og klargjøring, men det ene alternativet ville også innebære en viss innstramming i strandområder som ikke var omfattet av en kommunal arealplan. Denne saken må også ses i sammenheng med utvalgets forslag om klargjøring av dispensasjonsbestemmelsen, som også var ment å gjelde dispensasjon fra § 17-2. Det vises til drøftingen av dette spørsmålet foran i kapittel 2.4.1 og motivene til § 18-1.

I høringen framkom forskjellige synspunkter på dette forslaget. En overvekt av uttalelsene var positive til en klargjøring av § 17-2. Det ble også av de fleste gitt klar støtte til et fortsatt byggeforbud i 100-metersbeltet, og enkelte markerte at strandvernet bør styrkes. Det ble også fremmet noen alternative formuleringer til utvalgets forslag.

Utvalget har basert sitt forslag på at det ikke er noe ønske om eller behov for å oppheve forbudet mot bygging i 100-metersbeltet. Tvert imot går mye av debatten om bestemmelsen på at den ikke praktiseres tilstrekkelig strengt. Samtidig er det åpenbart at behovet for et generelt byggeforbud i strandsonen varierer sterkt på de forskjellige delene av kysten. Det må derfor være rom for variasjoner i praksis.

Spørsmålet er en del både av temaet kystsonoplanlegging, og av diskusjonen om arealformålet Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner i kommuneplanens arealdel. Utvalget er i det endelige lovutkastet kommet fram til en noe annen og enklere formulering enn det som ble skissert i NOU 2001:7. Utvalget foreslår at unntakene for tettbygd strøk og for de forskjellige til-

takstyper som er nevnt i dagens § 17-2 tredje ledd, utgår. Utvalget foreslår også at regelen tas inn i lovens kapittel 1, for å tydeliggjøre det som en ramme for all planlegging etter loven.

Utvalget mener bygging i 100-metersbeltet som utgangspunkt fortsatt skal være forbudt. Forslaget presiserer hvilke typer tiltak som ikke er tillatt, og dette samsvarer med de tiltak som i dag krever tillatelse eller melding. På samme måte som det i dag gjelder for reguleringsplan og bebyggelsesplan, foreslås det at bygging kan tillates gjennom områdeplan eller detaljplan. Forbudet gjelder så langt ikke annet er fastsatt i slik plan.

Et *mindretall* foreslår at det presiseres i loven at bygging i 100-meterbeltet såvidt mulig bør unngås også i slike planer.

Dette betyr at mye er overlatt til de kommunale planmyndighetene når det gjelder den faktiske forvaltningen av strandsonen. Når det gjelder kommuneplanens arealdel, foreslås en viss innstramning, idet det her bare kan gis tillatelse – gjennom

nærmere bestemmelse i planen – til oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg, og opplag, for landbruk, fiske, fangst, havbruk og mindre anlegg for sjøverts ferdsel. Dette er fulgt opp gjennom utformingen av arealformålet. Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner i arealdelen, og hjemmelen for å gi bestemmelser for dette arealformålet. Tilsvarende gjelder for fylkesdelplan med særlig rettsvirkning. Unntaksregelen i dagens § 17-2 foreslås helt sløyfet.

Større anlegg og utbygginger, boliger, fritidshus med videre kan altså bare oppføres i 100-metersbeltet på grunnlag av områdeplan eller detaljplan. Utvalget vil understreke at også for slike planer bør hovedregelen være at bygging så vidt mulig bør unngås i 100-metersbeltet. Utvalget forutsetter at de miljømessige og andre allmenne hensyn som begrunner forbudet, vil bli grundig vurdert i forbindelse med arbeidet med slike planer. Det vises for øvrig til lovmotivene til § 1-13.

Kapittel 6

Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

6.1 Sammendrag

Hovedelementene i utvalgets forslag er:

1. Det innføres en oppstartsfase med utarbeiding og offentlig høring av planprogram som tidlig avklarer innholdet i planarbeidet og behov for utredninger.
2. For planer med vesentlige virkninger stilles det krav til utarbeiding av konsekvensutredning og krav til offentlig høring av denne.
3. Det gis mulighet til å stille krav til miljøoppfølging.
4. For planer med vesentlige virkninger stilles det krav om offentliggjøring av vedtak med beskrivelse av hvordan konsekvensutredningen er tatt hensyn til.
5. Dersom planen kan ha vesentlige virkninger for nabostat skal nabostat varsles, og gis mulighet til å delta i planleggingsprosessen.

Utvalgets forslag innebærer integrering av dagens bestemmelser om konsekvensutredning (KU) i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven. Den generelle bestemmelsen om dette er tatt inn i lovforslagets § 1-8 og § 1-9. Hovedbegrunnelsen er å sikre gode planprosesser og bedre grunnlag for planvedtak. Ved å slå sammen det som nå er to atskilte prosesser til én, kan det også oppnås klare forenklinger. Ved å knytte utredning til plannivå er det også mulig å sikre at konsekvensene som oppstår i samvirkning mellom flere tiltak blir utredet.

Forslaget innebærer også at EØS-direktivet om miljøvurderinger av visse planer og programmer (EØS plandirektiv)¹ gjennomføres i norsk rett. Fristen for å implementere dette direktivet er 21. juli 2004.

Både implementering av EØS plandirektiv og integrering av dagens bestemmelser om konsekvensutredninger gir behov for bestemmelser som også omfatter beslutninger som ikke tas gjen-

nom plan- og bygningsloven. Det foreslås derfor egne bestemmelser for disse beslutningene i lovens kapittel 17.

Det foreslås forskriftshjemmel om detaljert utforming av viktige elementer i konsekvensutredningsprosessen både knyttet til planbestemmelsene og det egne kapittelet om konsekvensutredninger. Det tas sikte på å utarbeide en felles forskrift om konsekvensutredninger som dekker både planer etter plan- og bygningsloven og tiltak og planer etter sektorlover.

6.2 Utvalgets forslag og drøftinger i første delutredning og tilbakemelding i høring

Utvalget foreslo i første delutredning at hovedelementene i dagens bestemmelser om konsekvensutredning (KU-bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel VII-a med forskrift) innarbeides i de ordinære planbestemmelsene. Hovedbegrunnelsen er å legge til rette for gode og grundige planprosesser og gi et bedre grunnlag for planvedtak (jf. NOU 2001:7 kapittel 10.6.2). Ved at konsekvensutredningen knyttes til planer, også oversiktsplaner, blir det mulig å få en mer overordnet og helhetlig vurdering av konsekvenser av ulik areal- og ressursbruk enn når utredningen bare er knyttet til det enkelte prosjekt.

Gjennom å stille krav til prosess og dokumentasjon knyttet til planleggingen vil en egen konsekvensutredningsprosess for planer som omhandler tiltak etter KU-bestemmelsene (og etter EØS prosjektdirektiv)² være overflødig.

De sentrale elementene fra dagens KU-bestemmelser som integreres i planprosessen er:

- Oppstartsfase med utarbeiding og offentlig høring av utredningsprogram som tidlig avklarer innholdet i og behovet for utredninger
- Utarbeiding og offentlig høring av dokumentasjon (konsekvensutredning)
- Offentliggjøring av vedtak med beskrivelse av hvordan konsekvensutredningen er tatt hensyn til
- Miljøoppfølging

¹ EØS-direktiv om miljøvurderinger av visse planer og programmer 2001/42/EC (plandirektivet)

² EØS-direktiv om konsekvensutredning av prosjekter 85/337 endret ved direktiv 97/11 (prosjektdirektivet)

Forslaget vil også oppfylle kravene i EØS-direktivet om miljøvurderinger av visse planer og programmer, som skal gjennomføres i norsk rett innen 21. juli 2004.

Utvalget foreslo at planprosessene som hovedregel skal innledes med en *oppstartsfasen*. For større og mer omfattende planer bør denne kunne ut i et *planprogram*. Hensikten med å vektlegge oppstartsfasen er å drøfte forhold som skal inntas i planprogrammet, klargjøre forventninger til forslagstillere og skape gjensidig forståelse mellom initiativtaker og myndighet. Planprogrammet skal også ligge til grunn for å vurdere behovet for, og innholdet i, en *konsekvensutredning*. Utvalget viste i første delutredning til behovet for bestemmelser knyttet til *oppfølging* av planer og gjennomføring av miljømål, og til at *kunngjøring av planvedtaket* er viktig ikke minst sett i forhold til rettssikkerhet. Også EØS-direktivene om konsekvensutredning stiller visse krav til oppfølging av konsekvensutredning og kunngjøring og begrunnelse for vedtak, og vi har i dag en bestemmelse i § 33-7 i plan- og bygningsloven kapittel VIIa om kunngjøring og begrunnelse av alle vedtak der det er gjennomført en forutgående KU. Høringen av første delutredning viste at prinsippet om integrering av KU i de ordinære planbestemmelsene har meget bred tilslutning fra lokale, regionale og statlige myndigheter, samt fra andre aktører. Enkelte statlige myndigheter reiste spørsmål ved kommunens kapasitet og kompetanse til å ta på seg økte oppgaver knyttet til konsekvensutredning av planer, men ga likevel sin tilslutning til prinsippet om integrering av plan og KU.

Høringen ga også tilslutning til styrking av den tidlige planfasen gjennom en strukturert oppstartsfasen. Hensikten med denne fasen er å klarlegge forhold som er viktige for den enkelte planoppgaven og det videre arbeidet med planen.

6.3 Relevante krav i EØS-direktiver om konsekvensutredninger

EØS-direktiv om konsekvensutredning av prosjekter og EØS-direktivet om miljøvurdering av visse planer og programmer legger visse føringer for utforming av regelverk. Direktivene stiller ikke krav om offentlighet i en tidlig fase, men stiller krav til konsultasjon med relevante myndigheter når utredningsbehovet skal fastsettes. Direktivene stiller også krav til utarbeiding av en konsekvensutredning av tilstrekkelig kvalitet basert på innholds krav, og setter derfor visse rammer for hvilken informasjon som skal vurderes når innhold i

og nivået på utredninger fastsettes. Det legges i begge direktivene vekt på utarbeiding av relevante alternativer som del av beslutningsprosessen. Direktivene har som formål å sikre høy grad av miljøbeskyttelse. Flere års erfaring med utredninger på tiltaksnivå viser imidlertid at viktige rammer for tiltakene, som for eksempel lokalisering, er lagt allerede på plannivå. Formålet med plandirektivet er derfor å sikre miljøvurdering tidlig i beslutningsprosessen, og før rammene for enkeltprosjekter er lagt.

6.3.1 Innhold

Prosjektdirektivet stiller krav til at en sikrer at forslagstillere på «passende vis» framskaffer opplysningene i vedlegg IV til direktivet i de tilfeller der opplysningene er relevante i forhold til stadiet i beslutningsprosessen, planens karakter, og miljøet i planområdet. Vedlegg IV omhandler beskrivelse av prosjektet, alternativer, beskrivelse av berørt miljø, tiltakets virkninger, avbøtende tiltak, ikke-teknisk sammendrag og så videre. Plandirektivet stiller krav om at forslagstillere framskaffer opplysninger om «vesentlige virkninger og fornuftige alternativer», sett i forhold til hva slags informasjon som med rimelighet kan kreves når en tar hensyn til plannivå og detaljeringsgrad, utredninger ved etterfølgende planstadier etc.

6.3.2 Offentliggjøring av vedtak og krav til oppfølging

Direktivene har som uttrykt hensikt å sikre grunnlag for at tiltak og planer som kan ha vesentlige konsekvenser også blir fulgt opp ved at konsekvensutredningen skal reflekteres i vedtaket og gjennom offentliggjøring av vedtak og oppfølging av beslutningen i form av vilkår, oppfølgende undersøkelser og overvåking.

Begge direktivene stiller krav om at berørte myndigheter og offentligheten skal informeres om vedtaket. Videre stilles det krav om at det skal gis en redegjørelse for hvordan hensynet til miljø er innarbeidet i planen, hvordan konsekvensutredningen og uttalelsene til denne er tatt hensyn til, og hvilke planer for miljøoppfølging/overvåking som foreligger.

I henhold til prosjektdirektivet skal det i vedtaket gis «(...) en beskrivelse av de viktigste tiltakene for å hindre, redusere og om mulig oppveie betydelige negative virkninger». I plandirektivet heter det at «medlemsstatene skal overvåke de betydelige miljøvirkningene av gjennomføringen av planer og programmer, slik at de blant annet på

et tidlig tidspunkt kan fastslå uforutsette negative miljøvirkninger, og kan treffe egnede utbedrings-tiltak».

6.3.3 Tiltak og planer som omfattes

Direktivene har begge som grunnkrav at tiltak og planer omfattes dersom de sannsynligvis vil ha vesentlige konsekvenser for miljø. I tillegg stiller direktivene opp visse kriterier for hvordan en skal avgjøre om et tiltak eller en plan har vesentlige konsekvenser ved at de angir hvilke tiltak og planer som alltid skal anses å ha vesentlige konsekvenser, og hvilke som skal vurderes i hvert enkelt tilfelle. Direktivene gir derfor visse rammer for utforming av kriterier for hvilke tiltak/planer som skal konsekvensutredes i henhold til ny plan- og bygningslov.

6.3.3.1 Tiltak

Prosjektdirektivet stiller krav om at alle tiltak på direktivets vedlegg I³ skal konsekvensutredes etter de prosedyrer direktivet foreskriver. Dette er et absolutt krav, og nasjonalt lovverk må sikre at disse tiltakene alltid vil bli konsekvensutredet, dvs at planer som omhandler disse tiltakene alltid blir ansett å ha vesentlige virkninger. Direktivet innebærer videre at alle tiltak på direktivets vedlegg II⁴ skal vurderes i henhold til nærmere angitte kriterier. Kriteriene sorterer under hovedtemaene prosjektets egenskaper, egenskaper ved den foreslåtte lokaliseringen, og kjennetegn ved den potensielle miljøpåvirkningen. Det er opp til hvert enkelt land hvordan en innretter systemet for vurdering av om tiltak på direktivets vedlegg II skal konsekvensutredes. Dette kan skje enten ved konkret vurdering av det enkelte tiltak, gjennom forhånds-satte kriterier eller grenseverdier eller ved en kombinasjon av disse metodene. I dagens KU-bestemmelser brukes en kombinasjon av grenseverdier og kriterier gitt i forskrift.

6.3.3.2 Planer

Plandirektivet omfatter planer og programmer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger. Det omfatter planer og programmer i nærmere angitte sektorer, i praksis alle sektorer med

unntak av planer/programmer som kun skal tjene forsvar eller sivilt beredskap, og rene finansplaner. Planene/programmene omfattes av direktivet dersom de legger rammer for framtidig tillatelse til gjennomføring av tiltak som omfattes av prosjekt-direktivets vedlegg I eller II. Det er ikke noe krav om at disse planene skal være juridisk bindende. Direktivet omfatter også endringer i slike planer. Planer for mindre områder og mindre endringer i planer omfattes i utgangspunktet ikke, med mindre det slås fast at de kan ha vesentlige konsekvenser. En plan er i EØS-direktivet definert gjennom at den utarbeides eller vedtas av en myndighet, eller utarbeides av en myndighet med sikte på vedtak i parlament eller regjering ved en lovgivningsprosess. I tillegg skal krav om at planleggingen skal gjennomføres, være nedfelt i lov eller forskrift.

6.4 Utvalgets forslag til bestemmelser om planprogram og konsekvensutredning (§ 1-8, § 1-9)

Utvalgets forslag beskrives i kapittel 3 og 4. I dette kapittelet beskrives forslaget med utgangspunkt i forhold til problemstillinger som reises i forbindelse med *integrering* av dagens bestemmelser og *implementering* av EØS plandirektiv. Det vises også til motivene til de enkelte bestemmelsene.

6.4.1 Planprogram (§ 1-8) og krav om konsekvensutredning (§ 1-9)

I henhold til lovforslaget skal det utarbeides et planprogram for fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Dagens planbestemmelser inneholder ikke krav til planprogram, mens det finnes liknende krav i bestemmelsene om konsekvensutredninger i tilknytning til enkelttiltak. I henhold til disse bestemmelsene skal det utarbeides et utredningsprogram som skal være styrende for innholdet i konsekvensutredningen. Forslaget om planprogram går lengre enn disse bestemmelsene ved at planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere og opplegget for medvirkning i tillegg til behovet for utredninger.

Utvalget tar som utgangspunkt at alle overordnede planer med arealvirkninger, på bakgrunn av sitt omfang og innhold, alltid vil ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Dis-

³ Dette er i hovedsak tilsvarende vedlegg I i dagens KU-bestemmelser.

⁴ Direktivets vedlegg II inneholder en rekke mindre tiltak og tilsvarende tiltakstypene som inngår i vedlegg II til dagens KU-bestemmelser

se planene vil gjennom avklaring av arealbruk også sette rammer for senere vedtak om enkelttiltak.

Forslaget innebærer at det for fylkesdelplan for arealbruk og for kommuneplanens arealdel alltid skal utarbeides konsekvensutredning på grunnlag av planprogrammet.

Det skal i tillegg utarbeides planprogram og konsekvensutredning for områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger. Det vil være planmyndigheten som avgjør om planen kan ha vesentlige virkninger. Planmyndigheten skal også ha kontakt med berørte myndigheter i denne fasen av planleggingen, og det forutsettes at spørsmålet om hvorvidt det skal utarbeides planprogram og konsekvensutredning tas opp med disse. I forhold til denne fasen stilles det i EØS-direktivene krav om konsultasjon med berørte myndigheter.

Det skal i forbindelse med kunngjøring av planoppstart framgå at det skal utarbeides planprogram. Dersom det går fram av kunngjøringen at det ikke skal utarbeides planprogram, og berørte parter mener å ha opplysninger eller kunnskap som kan gi grunnlag for en annen konklusjon, kan kommunen kontaktes om dette. Dette er ikke en formell klageadgang, og vil ikke berøre kommunens kompetanse til å endelig avgjøre om planen skal anses å kunne ha vesentlige virkninger. Dersom en anser at planen har vesentlige virkninger, vil kunngjøring normalt innlede høringen av planprogrammet.

Det er behov for å fastsette hva som menes med «vesentlige virkninger» i forbindelse med vurdering om krav til konsekvensutredning for detaljplaner og områdeplaner. Utvalget ser det som mest hensiktsmessig at de nærmere avgrensningene kommer til uttrykk i forskrifter. Utvalget forutsetter videre at den forståelse som i dag er lagt til grunn for uttrykket «vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn» videreføres, jf. motivene til § 1-9. I den forbindelse vil blant annet EØS plandirektiv og prosjektdirektiv legge visse føringer for utforming av forskriftsbestemmelser.

6.4.2 Planforslag med konsekvensutredning

Forslaget innebærer at det ved utleggelse til offentlig ettersyn skal redegjøres for konsekvensene av planforslaget (konsekvensutredning) og foretas en vurdering av behovet for oppfølging av viktige hensyn. For oversiktsplaner med føringer for arealbruk og områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger stilles det derfor bestemte innholdskrav til planbeskrivelsen med konsekvensutredning.

Forslaget baserer seg på at prosessen rundt utforming av planprogrammet, det vil si kommunens eget arbeid og konsultasjoner i oppstartsfasen, samt høring av planprogrammet sikrer et godt planprogram og derigjennom fyllestgjørende planbeskrivelse med konsekvensutredning. Rammene for dette arbeidet settes i forskrift, basert på bl. a. EØS-direktivenes krav (se over).

Det finnes ingen tilsvarende krav til planbeskrivelse eller dokumentasjon i dagens regelverk. Det stilles imidlertid krav til innhold i konsekvensutredninger, og i mange tilfeller vil konsekvensutredningen inngå som del av grunnlaget for planer.

Slik forslaget er utformet vil systemet med separat godkjenning av konsekvensutredningen gjennom offentliggjøring av et sluttdokument bortfalle. Dette innebærer effektivisering ved at et separat behandlingstrinn forsvinner. I dagens regelverk har sluttdokumentet to funksjoner. Den ene er å sikre en eksplisitt vurdering av om konsekvensutredningen er av tilfredsstillende kvalitet. Den andre er å sikre oppfølging av konsekvensutredningen når den skal danne grunnlag for vedtak.

Selv om ordningen med separat godkjenning bortfaller vil det fremdeles være ansvarlig myndighets ansvar å sikre at konsekvensene av planen er tilstrekkelig utredet før det fattes vedtak. Det innebærer at det i forbindelse med innstillingen i saken må inngå en vurdering av om utredningsplikten er oppfylt. Det må også gå fram om det har vært behov for, og gjennomført, utredninger på bakgrunn av innspill fra høringen av planforslaget, jf. muligheten til å stille krav om tilleggsutredning i dagens bestemmelser i § 33-6. Det vil som i dagens system være planprogrammet, og uttalelsene til planutkastet med konsekvensutredning i høringen, som setter rammer for ansvarlig myndighets vurdering av om utredningsplikten er oppfylt.

Ettersom konsekvensutredningen forutsettes integrert i vedtaksprosessen, vil det ikke lenger være behov for et eget sluttdokument som sikrer oppfølging. Krav om oppfølgingen vil nå fastsettes gjennom selve vedtaket med hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser.

Integreringen av konsekvensutredninger innebærer også at konsekvensutredningens kvalitet og omfang vil kunne være gjenstand for innsigelse og klage, ettersom den er en del av planen og vedtaket. Dersom det ikke er gjennomført en konsekvensutredning for planer som omfattes av bestemmelsen i § 1-9, eller utredningen er mangelfull, vil det som etter dagens system regnes som saksbehandlingsfeil og gi grunnlag for klage og eventuelt medføre at planvedtaket er ugyldig.

6.4.3 Vedtak og kunngjøring av plan

Utvalget foreslår at det stilles krav om begrunnelse av vedtak for alle planer gjennom redegjørelse i saksframlegget, og at planen med planbeskrivelse skal offentliggjøres. For planer med vesentlige virkninger er kravet til offentliggjøring også knyttet til selve vedtaket, der det skal gå fram av begrunnelsen hvordan konsekvensene av planen med innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av planen.

For de aller fleste planvedtak vil en slik regel ikke innebære andre endringer i praksis enn krav til offentliggjøring, ettersom saksframlegget og referatet i dag skal utformes i henhold til god forvaltningskikk og dermed vil oppfylle kravene til begrunnelse.

Dagens plan- og bygningslov stiller uttrykkelig krav til kunngjøring av kommuneplan og reguleringsplan, men ikke for fylkesplan. For plansaker med forutgående KU er det i tillegg et krav at begrunnelsen for vedtaket skal offentliggjøres, at det skal framgå av denne hvordan konsekvensutredningen og innkomne uttalelser har vært vurdert og hvilke betydning disse er tillagt ved vedtaket, jf. plan- og bygningsloven § 33-7 andre ledd. For øvrig gjelder også den alminnelige regel i forvaltningsloven § 24 om at enkeltvedtak skal grunngis.

6.4.4 Krav om vilkår og oppfølgende undersøkelser

Utvalget foreslår bestemmelser knyttet til gjennomføring av plan, herunder bestemmelser som gir mulighet til å stille krav om undersøkelser. En overordnet bestemmelse foreslås i forbindelse med kunngjøring av planvedtak/vedtatte planer, se merknader til § 1-9. Oppfølgingen av konsekvensutredningen og høringen av denne vil i første rekke skje gjennom de rammene som settes for gjennomføring og oppfølging av planen, slik som angivelse av hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser.

Innenfor rammen av dagens KU-bestemmelser er krav om oppfølging knyttet til at det i sluttokumentet foreslås tiltak som kan avbøte skader og ulemper, og ved at det stilles krav om nærmere undersøkelser før vedtak og undersøkelser med sikte på å overvåke å klargjøre de faktiske virkninger av tiltaket (jf. plan- og bygningsloven § 33-8/KU-forskriftens § 14). Det er viktig at behovet for

undersøkelser og andre tiltak for oppfølging av planen vurderes løpende i planarbeidet, slik at disse temaene også kan vurderes i forbindelse med konsekvensutredningen. Erfaringer viser at det kommer opp mange konstruktive forslag til for eksempel avbøtende tiltak ved høringen av konsekvensutredningen. I de tilfellene en gjennom KU-prosessen har satt fokus på oppfølgende undersøkelser, har disse også bidratt til økt engasjement og medvirkning fra berørte og interesserte rundt selve gjennomføringen av tiltaket/planen. Slike undersøkelser har vært spesielt viktige i forhold til tema som helse- og trivselsforhold for berørte mennesker og i forhold til å fange opp uforutsette hendelser/avvik i anleggsfasen.

6.4.5 KU for de forskjellige plantyper

Forslagene innebærer at det gjennomføres konsekvensutredning i tilknytning til flere plantyper. Det er derfor spesielt viktig at planprogrammet benyttes aktivt for å sikre at utredningenes nivå og omfang tilpasses den aktuelle planoppgaven. Konsekvensutredningen skal utarbeides på bakgrunn av planprogrammet og gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder aktuelle alternativer. Spørsmål om lokalisering av virksomhet skal normalt drøftes i overordnet plan, mens det for detaljplan skal gis en vurdering av alternative utforminger av tiltaket og tiltakets tilpasninger til omgivelsene. Dersom områdeplan hjemler utbygging av enkelttiltak som kan ha vesentlige virkninger, skal dette tiltakets konsekvenser utredes på detaljplannivå. Foreliggende kartlegginger, utredninger og analyser skal legges til grunn ved vurderingen av behov for utredninger knyttet til planer som skal konsekvensutredes. For *kartfestet informasjon* foreslår utvalget at det gis en egen bestemmelse som legger til rette for at slik informasjon er oppdatert og tilgjengelig (forslag til § 3-1).

I enkelte tilfeller vil det samme tiltaket inngå i planleggingen på flere plannivå. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med planlegging av infrastruktur. Det vil i slike saker være viktig å sikre at utredningene er knyttet til den beslutningen som skal tas i forbindelse med den aktuelle planen. For eksempel kan en utredning på fylkesplannivå konsentreres om konsekvensene av valg av transportformer, utredning på kommuneplannivå fokusere på trasévalg mens det i forbindelse med en eventuell detaljplan vil være relevant å fokusere på utforming av tiltaket.

6.4.6 Kostnader ved konsekvensutredning

Kostnader ved utredning av konsekvensene av planforslag vil falle på forslagstillere for detaljplaner og enkelte områdeplaner, i likhet med de forpliktelsene tiltakshaver har i forbindelse med utarbeiding av konsekvensutredning etter dagens bestemmelser. Forslagstillere kan på område- og detaljplannivå være private initiativtakere eller offentlig myndighet. Når planmyndigheten selv er forslagstillere vil planmyndigheten selv være ansvarlig for utgifter og annen ressursbruk i forbindelse med å bringe fram planer av tilstrekkelig kvalitet og med konsekvensutredning. Dersom private interesser ønsker avklaring av enkelttiltak i forbindelse med overordnet plan, er det imidlertid naturlig at planmyndighet kan stille krav om at private interesser bidrar til underlagsutredninger knyttet til de relevante deler av planen.

6.5 Konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover (kapittel 17)

Som resultat av utvalgets forslag om å integrere dagens KU-bestemmelser og gjennomføre EØS plandirektiv i planbestemmelsene i plan- og bygningsloven, oppstår det behov for egne bestemmelser for tiltak som kan omfattes av EØS-direktivene, men som ikke utarbeides i henhold til planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Kapittelet omfatter derfor to typer beslutninger. For det første, *tiltakene* som omfattes av dagens regelverk i plan- og bygningslovens kapittel VII-a, men som kan iverksettes uten krav til plan etter plan- og bygningsloven.

For det andre omfatter kapittelet *sektorplaner*. Med sektorplaner menes beslutningsprosesser i sektorene som ikke gjennomføres etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Kapittelet gir rammebestemmelser for de sektorplaner som omfattes av EØS-direktivet om miljøvurdering av visse planer og programmer (2001/42).

Selv om undersøkelser viser at virkeområdet til EØS plandirektiv først og fremst er arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, er det grunn til å anta at direktivet i tillegg kan/vil omfatte også enkelte planer som ikke skal behandles etter plan- og bygningsloven. Direktivet omfatter i prinsippet alle planer som vil ha vesentlige konsekvenser og som setter rammer for enkeltprosjekter med unntak av planer og programmer hvis eneste formål er nasjonalt forsvar eller sivilt beredskap og for finans- eller budsjettplaner og -programmer.

Bestemmelsene vil fungere som rammebestemmelser for de planer i sektorene som omfattes av EØS plandirektiv, og er et viktig element for å sikre gjennomføringen av dette direktivet i norsk rett. Disse bestemmelsene kan også komme til anvendelse dersom en enkeltstående planleggingsprosess vurderes som underlagt direktivets krav.

Bestemmelsene i kapittelet vil gi de samme basiskrav til saksbehandling som § 1-8 og § 1-9, og det vises til omtale og motiver til disse bestemmelsene. Det vises også til motivene til kapittel 17.

Det skal utarbeides et program for plan- og utredningsarbeidet, tilsvarende bestemmelsene om planprogram etter § 1-8. Programmet skal gjøre rede for formålet med plan- eller søknadsarbeidet, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Et slikt program må også, for å gi tilstrekkelig grunnlag for innspill fra berørte myndigheter og allmennheten, inneholde en beskrivelse av tiltaket/planen i likhet med det som inngår i en melding etter dagens KU-bestemmelser.

Ansvarlig myndighet skal ta hensyn til de innspillene som gis i forbindelse med høring av utkast til plan- og utredningsprogram ved fastsetting av program. Programmet skal danne grunnlag for utarbeiding av konsekvensutredning.

Ansvarlig myndighet vil, i likhet med dagens bestemmelser, være konsesjonsmyndighet for tiltak som avgjøres gjennom konsesjonsbehandling. Det er naturlig at dette prinsippet også legges til grunn på plannivå, slik at ansvarlig myndighet vil være den aktuelle sektormyndighet for sektorplaner. Disse myndighetene vil, som etter dagens system, ha ansvar for å avgjøre om et tiltak skal konsekvensutredes, basert på forskrift. Ettersom det ikke gis separate kunngjøringsbestemmelser i dette kapittelet, er det naturlig at det går fram av kunngjøring etter annen lov om tiltaket omfattes av disse bestemmelsene. Dette vil gi allmennheten anledning til å ha synspunkter på om et tiltak likevel skal utredes etter bestemmelsene. Dette er imidlertid ikke en formell klageadgang, og vil ikke berøre ansvarlig myndighets kompetanse til å endelig avgjøre om planen skal anses å kunne ha vesentlige virkninger. Det forutsettes at berørte myndigheter gis anledning til å komme med synspunkter på ansvarlig myndighets vurdering av spørsmålet om konsekvensutredning. Det kan om det synes formålstjenlig gis regler om dette i forskrift.

Konsekvensutredningen og søknad om tillatelse eller planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Konsekvensutredning

gen skal inneholde en vurdering av behov for fastsetting av vilkår knyttet til gjennomføring og krav til overvåkning av tiltaket (miljøoppfølgingsprogram). Slike undersøkelser vil være hjemlet i relevant regelverk.

Det kan ikke gis tillatelse før utredningsplikten er oppfylt, dvs at konsekvensutredningen oppfyller de krav som er stilt i plan- eller utredningsprogrammet samt eventuelle relevante krav til utredninger som har kommet fram gjennom høringen. Ansvarlig myndighet vil ha et ansvar for eksplisitt å vurdere om beslutningsunderlaget er godt nok, og denne vurderingen vil inngå som en del av innstillingen i saken. Det forutsettes at mangler ved be-

slutningsgrunnlaget, det vil si mangelfull kvalitet på konsekvensutredningen, regnes som saksbehandlingsfeil og inngår som del av vurderingen dersom det innledes klagebehandling etter relevant lovverk.

Vedtaket i saken skal offentliggjøres med begrunnelse. Dersom det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram, bør kravene til oppfølgende undersøkelser og vilkår inngå i dette.

Det gis i tillegg bestemmelser om kostnadsdekning, varsling av annen stat dersom tiltaket/planen kan ha vesentlige konsekvenser i nabostat, samt hjemmel til å detaljere bestemmelsene i forskrift. Det vises til motivene til bestemmelsene.

Kapittel 7

De enkelte temaer og sektorer med sine lover og virkemidler

I NOU 2001:7 behandlet utvalget en rekke viktige samfunnsoppgaver og sektorer, og deres forhold til plansystemet i plan- og bygningsloven. Vi drøftet hvordan plansystemet i plan- og bygningsloven kan utvikles for å vareta disse på en bedre måte, og hvordan lovgivning på de forskjellige samfunnsområder kan koples og samordnes med plan- og bygningsloven for å få til forenklinger og effektiviseringer av beslutningsprosesser, i tråd med utvalgets mandat.

Høringen viste at det er meget stor interesse hos de forskjellige fagmyndigheter for plan- og bygningsloven, og for de muligheter dette plansystemet kan gi. Våren 2002 gjennomførte utvalget drøftingsmøter med alle departementer utenom Utenriksdepartementet og Finansdepartementet for å innhente nærmere synspunkter på disse spørsmål og prøve ut tanker og forslag.

I dette kapitlet søker utvalget å trekke en del konklusjoner og fremme forslag om hvordan plansystemet i plan- og bygningsloven kan tilpasses for å vareta ulike hensyn på en bedre måte. På enkelte områder fremmes konkrete lovforslag, mens det på andre må arbeides videre. Det overordnede mål er et system som er enklere, mer oversiktlig og mer forutsigbart enn det ofte fragmenterte lovsystemet vi har i dag. Vi viser også til NOU 2001:7.

7.1 Næringsutvikling og sysselsetting

7.1.1 Utfordringer

Dagens næringsliv preges av store endringer. Sysselsettingen i tjeneste- og servicenæringene øker, mens færre er sysselsatt i industri og primærnæringer. Sysselsettingen blant kvinner og utdanningsnivået i samfunnet øker. Noen utviklings-trekk peker i gal retning. Arbeidslivet er mer intensivt enn før, med høyere tempo, kortere tidsfrister og lite «slakk» i organisasjonene. Utviklingen går i retning av flere uføretrygdete og økt sykefravær. Stadig flere har en hverdag som domineres av samhandling med kunder, klienter og pasienter. Dette påvirker arbeidet positivt, men har også noen negative sider. Forskning viser en sterk år-

sakssammenheng mellom arbeidsintensitet, helseproblemer og arbeidsrelaterte skader.

Stabile rammebetingelser er en viktig forutsetning for næringsutvikling. Lønnsomme bedrifter som eksporterer eller importerer varer og tjenester i åpen konkurranse, er en forutsetning for verdiskaping og finansiering av velferden. Norge har alltid hatt en åpen økonomi, og eksporten utgjør om lag 45 prosent av BNP. Det er viktig at myndighetene legger til rette for effektive rammebetingelser som bidrar til at norske bedrifter er konkurransedyktige internasjonalt.

Plan- og bygningsloven er viktig i en slik sammenheng. Det må legges til rette arealer for næringsutvikling. Ved planlegging av ny produksjon av varer og tjenester må tiden som går med før oppstart, være kortest mulig. Tidsbruken i plan- og byggesaker påvirker kapitalkostnadene, som igjen påvirker konkurranseevnen. Den påvirkes også av samfunnets evne til å planlegge og tilrettelegge infrastruktur. Alt dette er forhold som krever en effektiv planlov, der næringsutvikling, verdiskaping og sikre arbeidsplasser vektlegges som grunnlag for fellesgodene i samfunnet.

7.1.2 Hovedpunkter i første delutredning

I første delutredning drøfter Planlovutvalget nærmere næringslivets behov for effektiv planlegging. Utvalget registrerer at det stadig oftere er næringslivet selv som tar initiativ til planendringer etter plan- og bygningsloven. Det er en utfordring å organisere planprosessene slik at næringslivet får god informasjon og egnede arenaer for deltakelse. Undersøkelser i regi av *Nærings- og handelsdepartementet* (NHD), viser at bare halvparten av bedriftene er fornøyde med kommunenes behandling av byggesaker og ulike typer reguleringssaker. Det er behov for bedre veiledning, informasjon og kortere saksbehandlingstid.

God regional og kommunal planlegging er en sentral og viktig faktor for positiv lokal og regional næringsutvikling. Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling i regionen. I dette ligger økt verdiskaping, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeids-

marked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner. Med de komplekse og sammensatte utfordringer regionene står overfor, er det viktig at disse kan møtes med en helhetlig politikk der brukernes behov står i fokus, og der det kan settes inn tiltak på områder som er kritiske for god regional utvikling.

Utvalget mener kommunene bør være pådriverer for utvikling av arenaer for kommunikasjon og dialog med næringslivet. Kommunene må selv ha klarere strukturer for å unngå dobbeltbehandling, og plan- og bygningsloven må bli mer brukervennlig.

7.1.3 Høringsuttalelser

I høringsuttalelsene er NHD og *byggenæringen* særlig opptatt av behandling av private planer og lovfesting av utbyggingsavtaler. Høringsuttalelsene tar også opp spørsmålet om konsekvensutredninger for tiltak som ikke har plankrav. Næringen uttrykker behov for enklere plankrav i mindre kommuner med begrensede ressurser til planarbeid. Godkjenningsordningen vedrørende fylkesplanlegging oppfattes som betydelig offentlig byråkrati. Næringen tar også i sine høringsuttalelser opp behovet for å sikre god samordning mellom plan- og byggesaksdelen gjennom forhåndskonferanse. Ofte stiller kommunen med personer på «lavt nivå» som ikke kan forplikte den administrative behandlingen av plansaker i kommunen, noe som er tidkrevende for næringslivet og lite forpliktende for kommunen.

Landsorganisasjonen (LO) framhever dagens ubalanse mellom boligtilbud, arbeidsplasser og offentlig kommunikasjon og mener at denne ubalansen bare kan løses regionalt og i et langsiktig perspektiv. De påpeker videre at en langsom og byråkratisk byggesaksprosess, særlig for rehabilitering av næringsbygg, går spesielt ut over mindre byggherrer og entreprenører.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) peker særlig på at sterke sentraliseringstrekk krever økt tempo og fleksibilitet i planprosessene og en lov som språklig og systematisk er lett tilgjengelig for brukerne. De framhever i likhet med næringen for øvrig, at utbyggingsavtaler kan være et fleksibelt verktøy for gjennomføring, dersom det innføres klare begrensninger for hvilke vilkår som kan stilles.

Næringslovutvalget har vært spesielt opptatt av vilkårene for små og mellomstore bedrifter. De understreker i sin høringsuttalelse behovet for planprosesser som i minst mulig grad er til hinder for verdiskapning.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) har ikke plankrav knyttet til sine virkemidler. En del fylkeskommuner har imidlertid inngått avtaler med SND, der fylkesplanen er retningsgivende, når den ikke er i strid med SNDs overordnede mål og strategi, som skal bygge på nasjonale mål i nærings- og regionalpolitikken.

7.1.4 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalget har drøftet hvordan endringer i plan- og bygningsloven kan bidra til en positiv nærings- og sysselsettingsutvikling. Det generelle bildet ved tusenårsskiftet viser et kunnskaps- og tjenestesamfunn som dominerer over det tradisjonelle, stabile industrisamfunnet, slik dette i sin tid overtok dominansen etter de tradisjonelle primærnæringene. Om lag 75 prosent av de sysselsatte arbeider i dag innen service eller tjenesteyting, privat eller offentlig. Den rene industriproduksjonens andel av verdiskapningen er kraftig redusert i forhold til verdien av tjenesteyting, produktutvikling, nyskaping og utvikling. Kompetanse er en grunnleggende forutsetning for utviklingen av vekstkraftige regioner og lokalsamfunn. Kunnskap, entreprenørskap og innovasjonsevne er ofte viktige suksessfaktorer for utviklingen i kommuner og fylker, sammen med en effektiv infrastruktur. I regionsentra med kompetansekrevende og konkurranseutsatte hjørnesteinsbedrifter – særlig på Vestlandet og i Nord-Norge – letter gode kommunikasjoner bedriftenes tilgang på kvalifisert arbeidskraft. En god infrastruktur styrker de store byregionenes posisjon overfor konkurrenter i andre land. Nasjonal transportplan (NTP) peker derfor på behovet for et sammenhengende stamvegnett på tvers av fylkesgrenser og til og fra utlandet. NTP understreker behovet for effektive havneløsninger med tilhørende infrastruktur, kombinasjon av ulike transportformer, samt behovet for å styrke kollektivtrafikken i områder med stor befolkningstetthet.

Den postindustrielle økonomien følges av kulturelle endringer med økte muligheter i valg av individuell livsstil. Arbeidslivet utvikler seg ulikt med forskjellige former for samhandling og produksjon. Politikk og planverktøy må tilpasse seg dette.

Arbeidsstyrken er mer mangfoldig. Familiestrukturen er endret. De fleste kvinner i yrkesaktiv alder er i arbeid. Andelen som arbeider deltid, er redusert. To yrkesaktive foreldre er vanlig. Rundt 1980 gjaldt det bare ca. halvparten av barnefamilieene. Samtidig er det flere aleneforeldre, med større krav til å kombinere arbeid og omsorg.

Siden 1985 har nettoinnvandringen til Norge økt. Innvandrerne kommer fra andre land enn tidligere. Deres deltakelse i yrkeslivet har steget jevnt, men varierer sterkt etter hvilke land de opprinnelig kommer fra.

Nye spenninger i samfunnet skaper nye utfordringer. Utstøting fra arbeidslivet handler mye om økt tempo, krav til effektivisering, nedleggelse og innskrenkninger, men skyldes også diskriminering av personer etter etnisk bakgrunn, alder, seksuell legning med videre, ved ansettelse eller i arbeidsforholdet. Eierskifter og stadige interne omstillinger gir opphav til usikkerhet og belastninger. Over 40 prosent av arbeidstakerne har tatt del i intern omorganisering på arbeidsplassen sin i løpet av et år, og en femtedel har opplevd eierskifte.

Næringslivet og samfunnet rundt er i rask endring. Nye utfordringer reises. Nye grupper skal inkluderes. Verdiskapingen og velferden skal sikres. Omstillingsprosessene i offentlig sektor kommer i seg selv til å stille ekstra krav til forutsigbar og god planlegging.

Utvalget foreslår derfor at næringsutvikling omtales spesielt i formålsparagrafen som ett av flere hensyn det skal legges spesiell vekt på i planleggingen. (§ 1-1). Vi foreslår også flere steder at næringslivet skal delta i planprosessene.

Regjeringen (Bondevik II) legger opp til at fylkeskommunen skal gis økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler, gjennom den nye rollen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen vil da kunne være med å finansiere ulike programmer og vil selv ha midler til å gjennomføre prosjekter.

Utvalget mener at en vellykket nærings- og sysselsettingspolitikk må ta utgangspunkt i regionens spesielle situasjon og utfordringer. Regionale aktører må i tett samarbeid med lokale og nasjonale aktører utvikle strategier og tiltak der en ut fra felles visjoner og mål systematisk utnytter regionens muligheter. De aller viktigste å mobilisere til samarbeid og målrettet satsing er innbyggerne selv, organisasjoner og næringslivet. Gjennom endret opptreden og rolleforståelse, med vekt på helhet og brukervennlighet, kan fylkeskommunen opparbeide seg legitimitet som nyttig samarbeidspartner for kommunene, næringslivet og de statlige sektormyndighetene. Utvalget mener at forslaget til nytt plansystem vil styrke fylkeskommunens muligheter til å fylle rollen som regional utviklingsaktør i samspill med andre aktører, og bidra positivt til regional og lokal næringsutvikling.

En målrettet planlegging med plan- og bygningsloven som et effektivt instrument er, etter utvalgets syn, helt sentralt i å styrke fylkeskommu-

nen og kommunene som næringspolitiske aktører i partnerskap med regionale og lokale bedrifter. Vi mener at de endringsforslagene utvalget fremmer, vil bidra til styrket verdiskaping og næringsutvikling regionalt og lokalt, dersom virkemidlene tas i bruk.

Utvalgets forslag om regional planstrategi (§ 5-3), fylkesdelplaner (§ 6-5), regionalt handlingsprogram (§ 6-7) og interkommunalt samarbeid (§ 7-1) vil være hensiktsmessige virkemidler for å styrke gjennomføringen av den lokale og regionale nærings- og sysselsettingspolitikken.

Utvalgets forslag om kommunal planstrategi (§ 8-3) i begynnelsen av ny kommunestyreperiode vil synliggjøre de næringspolitiske utfordringene i kommunen og bevisstgjøre de nyvalgte politikerne. Forslaget må ses i sammenheng med det tilsvarende forslaget på regionnivå. Prosessene vil foregå parallelt og integrert i hverandre, samtidig som det innhentes synspunkter fra statlige organer. Det gir bedre muligheter for en helhetlig næringspolitikk på regionalt nivå enn planlegging ukoordinert og hver for seg.

Utvalgets forslag om økt vekt på samfunnsdelen (§ 9-2) i kommuneplanen vil bidra til at næringsutvikling knyttes nærmere til kommunens øvrige samfunnsmessige utfordringer, mål og oppgaver, på en positiv og mer langsiktig måte. Gjennom samfunnsdelen til kommuneplanen kan nye utfordringer og virkemidler bedre vurderes opp mot tradisjonell oppgaveløsning. Utfordringer for regionen, kommunesamfunnet, kommunen som organisasjon og sektorene enkeltvis og i samarbeid kan ses i sammenheng.

Arealdelen av kommuneplanen med arealformål (§ 9-7), hensynssoner (§ 9-8) og retningslinjer og bestemmelser (§ 9-9) er viktig når det gjelder forutsigbarhet for næringslivet. Oversikt og forutsigbare betingelser er ytterligere vektlagt ved at arealkategoriene er gjort gjennomgående for alle plannivåer. I tillegg til kommuneplanens arealdel gjelder det områdeplan (kapittel 11) og detaljplan (kapittel 12).

Utvalgets forslag om planprogram (§ 10-2) vil ivareta helheten i planarbeidet bedre enn i dag. Det foreslåtte planprogrammet kan fange opp bredden av næringspolitiske momenter og gi grunnlag for mer helhetlige kommunale næringsplaner. Planprogrammet kan brukes som virkemiddel til å identifisere samarbeidspartnere og utvikle partnerskapsløsninger både lokalt og regionalt.

Når det gjelder behovet for en velfungerende infrastruktur, viser utvalget særlig til kapittel 13 i lovforslaget, der samordnet areal- og transport-

planlegging er foreslått som særskilt planleggingsoppgave. En god kystsoneplanlegging etter kapittel 14 i lovforslaget kan være viktig for næringsutvikling og ressursforvaltning langs kysten. Lovforslagets kapittel 18 omhandler utbyggingsavtaler. Forslaget trekker opp grensene for hva som kan avtales, og hvordan slike avtaler kan bidra til en mer effektiv gjennomføring.

Utvalgets samlede forslag til ny lov gjør plan- og bygningsloven til det viktigste virkemidlet for å tilrettelegge for næringsutvikling i kommuner og fylker. Planmyndighetene lokalt og regionalt pålegges å ta opp næringsutvikling og sysselsetting i sin planlegging. Gjennom forslag til samordning og forenkling får næringslivet mer forutsigbare rammer. Økt vekt på samfunnsdelen gjør planmyndighetene bedre i stand til å møte nye utfordringer og koble disse til temaplaner, handlingsprogram og økonomiske og andre virkemidler. Kravet om partnerskap i planleggingen på tvers av nivåer og sektorer muliggjør også mer målrettet bruk av samtlige tilgjengelige virkemidler. Det viktigste er imidlertid at plansystemet under ett er fleksibelt og effektivt nok til å tilpasses ulike behov i ulike deler av landet.

7.2 Landbruk

7.2.1 Utfordringer

Landbruksvirksomhet preger store deler av landet og spiller en viktig rolle for utviklingen av landskap og miljø. Næringen er sentral som forvalter av arealer, både i bruks- og verneperspektiv. Landbruket er i omstilling, og det er knyttet store utfordringer til å skaffe nødvendig næringsinntekt samtidig med krav om mer rasjonell drift.

Det har også etter hvert utviklet seg nye næringer og tiltaksformer. Det kan være næringsetableringer i liten skala med tilknytning til produksjonen på bruket, eller ulike former for bruk av bygningene i forbindelse med tradisjonell bygdeturisme, utleiehytter og liknende.

Innen *skogbruksnæringen* er det utmarksarealene som utgjør grunnlaget både for forvaltning og utnyttelse av tømmerressursene. Skogen er også grunnlaget for viktige miljøverdier som rekreasjon, friluftsliv, jakt og fiske, og som livsmiljø for planter og dyr. I selve skogsdriften er en avhengig både av biologisk produksjon og tilgjengelighet til arealene. Også i den private næringslivs delen av skogsektoren stilles det konkrete krav om miljøhensyn knyttet til en rekke ulike miljøparametre.

7.2.2 Hovedspørsmål i første delutredning og høringen

Spørsmål om landbrukets stilling i planleggingen etter plan- og bygningsloven ble behandlet forholdsvis grundig i utvalgets første delutredning. Det vises til NOU 2001:7 kapittel 4.2.5, 13.1.5 og 16.3.16. LNF-formålet i kommuneplanens arealdel ble viet særlig oppmerksomhet. LNF rommer ulike formål og bruk: Innmark/gårdsbebyggelse, sammenhengende jord- og skogbruksområder, høyfjellsområder, reindriftsområder med flytteleier og kalvingsland, kulturlandskap med spesielle forvaltningsregler, områder med ulike landskaps- og naturverdier, friluftsliv og turistvirksomhet av ulike slag, tynt befolkede kystområder og områder med høyt biologisk mangfold. For mange av disse områdene er verneverdiene knyttet til tradisjonelle former for landbruksdrift. Landbrukets betydning som næring i store deler av landet, og behovet for vern av dyrkbar jord, særlig matkornareal, er viktige spørsmål for drøftingen av hvilke tema og forhold som bør tas opp i den regionale og kommunale planleggingen, og særlig arealplanleggingen. Foran i kapittel 3.8.1 er det redegjort nærmere for utvalgets drøftinger av hvordan LNF-kategorien kan tilpasses dagens behov, og de forskjellige alternative løsninger. Kjernen i spørsmålet som drøftes, er om en gjennom kommuneplanens arealdel skal kunne legge visse restriksjoner på utbygging innenfor landbruket, og på driften av landbruksarealer av hensyn til natur-, friluftsliv-, kulturminneestetikk- eller andre hensyn, som også kan være forskjellige former for hensyn innen landbruk. I den sammenheng er definisjonen av landbruk, og hvilke tiltak som direkte er i samsvar med formålet, et sentralt spørsmål. I plan- og bygningsloven av 1985 er det lagt til grunn at det er tiltak og virksomhet som ledd i såkalt «tradisjonell» landbruksmessig biologisk produksjon, og annen «stedbunden næring», jf. § 20-4 andre ledd bokstav c, som er i samsvar med formålet. Annen virksomhet som turisme, handel, utleiehytter, industriell produksjon og liknende faller utenfor. Norsk landbruk er inne i en betydelig omstillingsprosess som krever utvikling og nytenkning og der landbrukets oppgave blir i stadig større grad flerfunksjonell. Miljøtiltak, drift av et levende kulturlandskap og basis for levende bygder blir stadig viktigere oppgaver.

I *høringen* fordeler uttalelsene seg på alle alternativer som utvalget drøftet i sin første utredning, men hovedtyngden gir i utgangspunktet støtte til utvalgets alternativ 1, dvs å beholde LNF-kategoriens samlet, men med adgang til å gi bestemmelser

for praktiseringen av sektorenes virkemidler, og for å synliggjøre de viktige interessene. *Jord- og skogbruksorganisasjonene* går i hovedsak inn for å beholde dagens ordning uten anledning til å legge restriksjoner på landbruksdriften i kommuneplanens arealdel. Samtidig ønsker en å kunne innpasse nye landbruksbaserte funksjoner innenfor stedbunden næring i større grad enn i dag.. På den annen side er det en god del høringsinstanser som viser til behov for å kunne legge bedre til rette for naturvern- og friluftslivssiden innenfor LNF. Dertil framheves behovet for hjemmel til å gi nødvendige bestemmelser for å sikre de ulike interesser i kombinasjonen. *Friluftsliv- og naturvernorganisasjonene* går tydeligst inn for et ønske om deling eller underdeling av LNF-kategorien for å kunne vareta natur, biologisk mangfold eller friluftslivshensyn direkte gjennom kommuneplanens arealdel.

7.2.3 Lovgrunnlag og plantyper innenfor landbrukssektoren

Jordbruk

- Lov av 12. mai 1995 nr. 23 om jord (Jordlova). Siktemålet med loven er å fremme bruk av arealressurser (jord, skog og fjell) «på den måten som er mest gagneleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.» § 8 om vern av dyrket jord er viktig element i dette. Etter § 9 og § 12 er omdisponering og deling av jordbruksjord forbudt uten særskilt tillatelse. Etter § 2 gjelder ikke forbudet i § 9 og § 12 mot deling eller omdisponering i områder som; 1) i reguleringsplan eller bebyggelsesplan er lagt ut til andre formål enn landbruk og fareområde, 2) i bindende arealdel av kommuneplan er lagt ut til byggeområde, område for råstoffutvinning eller landbruks-, natur-, og friluftsområde der grunnutnyttelsen er i samsvar med bestemmelser om spredt bebyggelse som krever at det foreligger bebyggelsesplan før deling og utbygging kan finne sted. Her er det altså planene som avgjør arealbruken.
- Landbruksmyndighetene er: Landbruksdepartementet, fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og kommunen.
- Forskrift av 20. desember 1996 krever behandling og godkjenning av landbruksveger.
- Med utgangspunkt i jordbruksavtalen utarbeides landbruksplaner og driftsplaner i kommunene og for de enkelte bruk.
- Forskrift om nydyrking krever behandling og godkjenning av arealer som nydyrkes.
- Gjennom de økonomiske virkemidler som er

knyttet til jordbruksavtalen stilles ulike krav til driften (kulturlandskap, miljøvern, forholdet til biologisk mangfold, bygdeutvikling med videre).

Skogbruk

- Lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965. Skogbrukslovens § 3 første og andre ledd tilsvare helt ut jordlovens § 2 første og andre ledd. Det innebærer at skogbrukslovens § 50 med krav om skogoppsynets tillatelse til omlegging av skogmark viker for planer etter plan- og bygningsloven.
- Skogmyndighetene er: Landbruksdepartementet, fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret, kommunen.
- Skogbruksloven § 17a hjemler adgang til å kreve plan for veger med videre
- Skogbruksloven § 17b hjemler forskrifter om særlige driftshensyn i områder som er viktige for hensyn til natur og friluftslivet. Det kan for eksempel fastsettes særskilt meldeplikt for nærmere bestemte tiltak i skogsdrift av omsyn til friluftsliv og naturvern.
- Forskrift av 20. desember 1996 om behandling og godkjenning av landbruksveger (samme som jordloven).
- Det drives skogbruksplanlegging i næringen for de enkelte eiendommer.
- Det er etablert et avtalebasert system med miljøkrav og miljøsertifisering – «Levende skog».
- Det er etablert ordninger med tilskudd for bygging av landbruksveger og for drift i vanskelig terreng.

Andre lover

- Lov av 31. mai 1974 om konsesjon ved erverv av fast eiendom.
- Lov av 21. desember 1979 om jordskifte. Etter § 41 skal jordskifteretten ta hensyn til planer etter plan- og bygningsloven.

7.2.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Det vises i utgangspunktet til omtalen i kapittel 3.8.1 om formålet; «areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsliv» og til motivene til § 9-7 nr. 3, og § 9-9 fjerde ledd nr. 3.

Det er sentralt for utvalget at en revidert plan- og bygningslov blir et hensiktsmessig virkemiddel for å bevare og utvikle landbruksnæringen, og sikre den de arealer som kreves for økonomisk drift og langsiktig vern av matjorden som grunnlag for

matproduksjon. Planleggingen skal likeledes være et egnet redskap for de vanskelige avveininger som nødvendigvis må gjøres mellom landbruket og andre samfunnsoppgaver og hensyn. Dette gjelder både i forhold til utbygging som krever arealer, og naturvern og andre hensyn som landbruket kan ha både positive og negative virkninger for.

Utvalget mener landbruk som næring har en viktig plass i den regionale og kommunale planleggingen, og spesielt at den bør være et tema i kommuneplanens samfunnsdel som en del av planleggingen for næringsutvikling. Videre er de forskjellige formene for landbruk aktuelle elementer i de kommunale arealplanene. Utvalget foreslår at arealformålet LRNF fortsatt beholdes som en samlet kategori i kommuneplanens arealdel, men at det åpnes for å gi retningslinjer og bestemmelser knyttet til kategorien, og som kan komme til uttrykk i forskjellige typer av hensynssoner. Når det særskilt gjelder tilføyelsen av reindrift R vises til kapittel 7.3. Noen slike retningslinjer og bestemmelser vil innebære restriksjoner på ny utbygging for landbruksformål. De kan også innen visse rammer gjelde pågående landbruksdrift. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet skal imidlertid bare kunne gis gjennom detaljplan eller områdeplan. Disse planformene vil samtidig kunne brukes til å sikre landbruket på lengre sikt, og for en nyansert avveining i forhold til andre hensyn. For blant annet å kunne sikre landbruksjord et langsiktig vern, foreslås at en kommuneplans arealdel kan gis lengre bindingstid ved statlig godkjenning. Dessuten vil muligheten for å utarbeide en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning kunne bety en langsiktige sikring av landbruksarealer, ut fra en arealplanlegging som går ut over den enkelte kommunes grenser.

Utvalget har ikke penslet ut lovteksten i detalj når det gjelder hva som kan fastsettes som regler eller retningslinjer for landbruksvirksomheten i kommuneplanens arealdel. Dette gjelder kompliserte og sammensatte spørsmål som også varierer geografisk. For detaljerte regler i loven kan lett bli for stivt på et felt som er i stadig utvikling. Utvalget har derfor valgt å formulere bestemmelsene relativt åpent, og overlater den nærmere grensdragningen til videre diskusjon mellom departementene, ev. gjennom utarbeiding av forskrifter. Utvalget vil i det følgende peke på visse hovedpunkter, men viser forøvrig til den nærmere gjennomgangen i kapittel 3 og i lovmotivene.

Som det framgår av forslagene mener utvalget det er hensiktsmessig å skille noe mellom det å regulere ny utbygging til landbruksformål og regu-

lering av pågående landbruksvirksomhet. Når det gjelder nye bygninger og andre nye tiltak for landbruksformål, mener utvalget at det må være riktig å la de alminnelige regler om byggesaksbehandling gjelde også for dem. Dette gir en hensiktsmessig kopling til muligheten for å gi nærmere retningslinjer for bygging med videre også i landbruksområder. Det er her viktig å understreke at det i LRNF-kategorien vanligvis ikke vil kreves detaljplan eller områdeplan som grunnlag for utbygging. Det vil altså være kommuneplanens arealdel som blir grunnlaget for avgjørelse av søknader om tillatelse til bygging med videre. Derfor er det nødvendig at kommunen har muligheter for slik regulering. Utvalget foreslår at LRNF-arealer skal kunne todeles slik at det etter § 9-7 nr. 3, bokstav a) angis; «Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelser i planen», og etter b) angis; «Areal der spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging med videre kan tillates gjennom enkeltvis søknader eller detaljplan.»

Videre foreslår utvalget hjemmel for bestemmelser i arealdelen om plassering, omfang, størrelse, utforming med videre av nye bygninger og anlegg, herunder om bygninger og anlegg i landbruket. Kommunen skal også kunne gi bestemmelser om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endring i visse områder eller til visse formål. Det siste vil særlig ha betydning for å kunne bevare et verdifullt kulturmiljø eller kulturlandskap i landbruksområdene. Dette er sagt uttrykkelig i § 9-9 fjerde ledd nr. 3. Forslag til bestemmelser til hensynssoner etter § 9-9 første til tredje ledd vil være aktuelle å kombinere med LRNF-arealer. Formålene i kommuneplanens arealdel skal også kunne kombineres innbyrdes i påvente av at det utarbeides områdeplan eller detaljplan. Dette vil være aktuelt for eksempel der kommunen ønsker å lokalisere et hytteområde, men der detaljerte avgrensinger krever nærmere planlegging. Da kan området vises som kombinert LRNF og areal for fritidsboliger, med krav om detaljplan eller områdeplan.

For annen bruk og vern av arealene, herunder for ferdsel, foreslår utvalget at kommunen skal kunne gi bestemmelser av hensyn til landbruket selv, eller av hensyn til friluftslivet eller til vern av natur- eller kulturmiljø, herunder vern av biologisk mangfold. Dette vil gjelde for igangværende virksomhet. Men bestemmelser av denne type kan som nevnt ikke være for inngripende siden rammen er at bestemmelser som har vesentlig betyd-

ning for igangværende virksomhet bare skal kunne gis gjennom detaljplan eller områdeplan, med de grundigere saksbehandlingsregler som gjelder for disse planformene. Det vises til lovmotivene til § 9-9.

Forskjellige former for landbruksbasert næringsvirksomhet utvikler seg ofte i direkte tilknytning til gårdsbruk og seterdrift. Dette kan for eksempel være mindre industrivirksomhet, gårdsturisme, rideskole og liknende. Det har vært uklarheter om slike virksomheters stilling spesielt i arealdelen i kommuneplaner. Spørsmålet er hva som omfattes av landbruksbegrepet i arealdelen. Slik næringsutvikling er viktig for mange gårdsbruk, og landbruksnæringen har ønsket å ha den friheten til å utvikle slik virksomhet som følger av at det defineres som landbruk i forhold til kommuneplanens arealdel. På den annen side kan slik virksomhet lett få et omfang og trafikkmessige og andre virkninger i lokalmiljøet som går langt utover det som er rimelig for en tradisjonell landbruksvirksomhet, og som derfor bør anses på samme måte som annen næringsvirksomhet.

Utvalget legger opp til at inkludering av gårds-tilknyttet virksomhet *kan* skje gjennom bestemmelser etter § 9-7, nr. 3, bokstav a og § 9-9, fjerde ledd nr. 3. Kommunen får da et klarere lovgrunnlag enn hittil til å styre utviklingen av gårdsbasert næringsvirksomhet gjennom arealdelen.

Videre vises til den generelle hjemmel i § 9-9 første ledd som gir kommunen hjemmel til å stille krav om detaljplan eller områdeplan i visse arealer eller for visse tiltak, som også gjelder for LRNF-området. I tillegg kan de forannevnte hjemlene til å gi bestemmelser som gjelder spesielt for LRNF-området, brukes nettopp til å gi bestemmelser for hvordan utbygging til slike tilknyttede virksomheter skal utvikles og drives. Bestemmelser i LRNF-området vil i stor grad måtte komme til uttrykk i hensynssoner etter lovforslaget § 9-8, hvor differensierte jordbruks- og skogbrukssoner er spesielt nevnt.

Når det gjelder endringer i konsesjonsloven, er utvalget orientert om det arbeid som nå pågår i Landbruksdepartementet. Utvalget legger dette til grunn og går ut fra at de nødvendige tilpasninger mellom plan- og bygningsloven og konsesjonsloven foretas i den sammenheng.

Når det spesielt gjelder *skogbruken*, pågår for tiden et arbeid med en revisjon av skogbruksloven. For Planlovutvalget er det sentrale i den forbindelse å sikre at viktige offentlige vedtak om skogsdriften, og særlig restriksjoner på skogsdriften av hensyn til andre interesser, blir vurdert i sammenheng med planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Med de muligheter som foreslås med hensyn til regulering av landbruksvirksomhet gjennom arealdelen i kommuneplanen, mener utvalget vi vil få et egnet redskap for å foreta de nødvendige avveininger mellom ulike hensyn og interesser som knytter seg til landets skoger. Regler om miljøsertifisering, prosjektet «Levende skog» med videre gjør det nødvendig å ta miljøhensyn i skogbruken. De virkemidler i arealplanlegging som foreslås av utvalget, vil være egnet til å klargjøre og markere differensierte skogbrukssoner ut fra hensynet til særlige miljøverdier. Det gjelder også bygging av skogsveger som heretter også forutsettes å kreve avklaring i forhold til plan. Utvalget har ikke foreslått særskilte regler om skogsvegbygging, men under henvisning til kravet om områdeplan eller detaljplan for større tiltak, og til muligheten for å gi bestemmelser om tiltak i LRNF-arealene etter § 9-9 fjerde ledd nr. 3, overlater utvalget til departementene i det videre arbeid å avklare detaljene her.

Et spørsmål som har vært særlig fremme, har vært hvordan loven på en fornuftig måte kan sikre en god forvaltning av større by- og tettstedsnære friluftsområder («Marka-områder»). Tanken om en egen «Marka-lov» har vært fremme, men ble nylig forkastet av stortingsflertallet i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om friluftslivet. Utvalget mener denne oppgaven må løses innenfor plansystemet i plan- og bygningsloven. Utvalget mener at de virkemidlene som foreslås lagt inn for avveining av ulike interesser i landbruksområder i de kommunale arealplanene, og særlig kommuneplanens arealdel, vil være hensiktsmessige og tilstrekkelige for å kunne avveie næringsinteressene og friluftinteressene på en god måte i disse områdene. Bruk av fylkesdelplan for arealbruk kan også være aktuelt for de større områdene, eventuelt med særlige rettsvirkninger. For å tydeliggjøre denne oppgaven i loven, og gi statlige myndigheter mulighet til å initiere og lede arbeidet der dette er naturlig, foreslår utvalget egne regler om planlegging av større natur- og friluftsområder i lovens Del V Særlige planleggingsoppgaver. Det vises til bestemmelsene og lovmotivene til kapittel 16.

7.3 Reindrift

7.3.1 Hovedpunkter i utvalgets første delutredning og høringen

I NOU 2001:7 drøftet utvalget en del av de problemene reindriftsnæringen står overfor i mange de-

ler av landet, og den spesielle betydningen som planlegging og vedtak etter plan- og bygningsloven har for næringen. Forskjellige typer av utbygging, inngrep og forstyrrelse i reinbeiteområdene virker negativt inn på reindriften. Kommunal og regional planlegging, spesielt kommuneplanens arealdel, er av stor betydning for å sikre grunnlaget for reindriftsretten i forhold til annen arealbruk.

Innenfor reindriften vil de ulike årstidsbeitene ofte være i forskjellige kommuner. Vinterbeiteområdet er i en kommune, mens sommerbeitet er i en annen, og kanskje er høstbeiteområdet i en tredje kommune. Reineierne er imidlertid bare bosatt i en kommune, og vil derfor ha vanskeligheter med å forholde seg til planleggingen i de øvrige kommuner med uttalelser og medvirkning. Gjennom reindriftens egen næringsplan, distriktsplanen, og bruk av fylkesplanleggingen for å vise reindriftens arealbehov, flyttemønster og liknende, vil en kunne bedre på dette.

En av utfordringene i lovutviklingen er å gi reindrift et bedre vern i arealdisponeringen, og særlig å synliggjøre den i forhold til jordbruk/skogbruk i kommuneplanens arealdel. Det er behov for en vurdering av arealbruksformålet LNF i § 20-4, slik at flerbrukskonflikter mellom jordbruk, skogbruk og reindrift så vidt mulig kan løses gjennom kommuneplanens arealdel.

Høringen

De fleste som har uttalt seg om disse spørsmålene, har vært opptatt av at hensynet til reindriften må kunne varetas på en bedre måte i planleggingen etter plan- og bygningsloven enn tilfellet er i dag. Spesielt er framhevet behovet for å få fram reindrift som et eget delformål i forhold til jordbruk og skogbruk under LNF-kategorien i kommuneplanens arealdel.

Under henvisning særlig til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, og Menneskerettighetskommissjonens praksis, framheves blant annet at tiltak som kan medføre betydelige inngrep i samiske områder, må konsekvensutredes. Fra flere er det pekt på at de forhold som har fått plass i Grunnloven § 110 a-c, også bør synliggjøres i plan- og bygningslovens formålsparagraf, slik at det blir klart at de skal vektlegges ved praktiseringen av loven. *Norske Reindriftsamers Landsforbund* viser til at reindriftsinteressene står sentralt i denne sammenheng og bør framheves. Det er videre pekt på at rikspolitiske retningslinjer (RPR) vil være et godt instrument for å ta vare på

de grunnlovs- og folkerettslige forpliktelser. Når det forøvrig gjelder utvalgets forslag til endringer i LNF-kategorien, vises det til framstillingen foran i kapittel 3.8.1.

Reindriftsforvaltningen mener det er viktig at de store konsesjonstiltakene, for eksempel vassdragsutbygginger, går inn under plan- og bygningslovens plansystem, og framhever samtidig at den «bit for bit-politikken» som praktiseres medfører store skader for reinens behov for friområder og trekkleier. Det pekes på at kommuneplanens arealdel er det viktigste virkemiddel i planleggingen etter plan- og bygningsloven i og med at LNF-kategorien dekker over 90 % av reindriftsarealene. I forhold til reindriftsinteressene er det viktig å ha et plansystem som også gir små og ressursfattede kommuner muligheter for relevant planlegging. Når det gjelder samordning mellom plan- og bygningsloven og reindriftsloven, viser reindriftsforvaltningen til at reindriftsloven bare har få bestemmelser om arealbruk. Det er de andres bruk som blir avgjørende, og dermed blir kravene til plansystemet svært viktig.

7.3.2 Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper innen reindriften

Selve retten til reindrift er av privatrettslig karakter og hviler på sedvane, alders tids bruk med videre. I de senere år er flere konflikter mellom reindriften og grunneierne om retten til reinbeite blitt løst gjennom avgjørelser av domstolene. Sentral i denne sammenheng er plenumsdommen i Rettstidende 2001 side 679. I vurderingen av kravene til alders tids bruk er oppfylt, legger Høyesterett til grunn at det skal tas hensyn til de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i reindriften, og at de momenter som er framhevet for andre beitedyr ikke uten videre kan overføres til reindriften. Reindriften er nærmere regulert gjennom lov av 9. juni 1978 nr. 49, sist endret ved lov av 23. februar 1996 nr. 8. Loven regulerer så vel forholdet mellom reindriften og omverdenen som den interne styringen og forvaltningen av reindriften.

De samiske reinbeiteområdene, som skal være åpne for samisk reindrift i samsvar med reindriftsloven, omfatter ca 130 kommuner og vel 40 % av landarealet. Etter lovens § 10 tredje ledd kan ikke flyttleier stenges uten samtykke fra Landbruksdepartementet. Videre har reindriftsutøverne etter § 9 nr. 3 rett til å anbringe anlegg som trengs i reindriften, og dette gir ifølge § 12 rett til å føre opp arbeids- og sperregjerder, slakteanlegg, broer og andre nødvendige anlegg. Men anlegg som skal stå ut over en sesong trenger så vel Landbruksde-

partementets som grunneiers samtykke. Saksgangen vedrørende bygging av gjerder og anlegg er regulert i Rundskriv nr. 3/83 fra Reindriftssjefen av 28. juli 1983.

7.3.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget viser til at Norge gjennom internasjonale konvensjoner til vern av urfolks rettigheter, som FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, spesielt artikkel 27, og ILO-konvensjon nr. 169, er forpliktet til vern om reindriften og dens materielle grunnlag. Grunnloven § 110a pålegger Staten å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Utvalget ser reindriften som et viktig uttrykk for samisk kultur og samfunnsliv, samtidig som den framstår som en selvstendig næring. Utvalget foreslår at sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur skal tas inn i plan- og bygningslovens formålsparagraf. Dette er et viktig utgangspunkt for vurderingen av reindriftsnæringens stilling.

Retten til reindrift, og dermed utstrekningen av reinbeiteområdene, er basert på flyttsamenes bruk «fra gammel tid». Det dreier seg om en privatrettslig bruksrett. Det nærmere innholdet i retten er fastlagt i reindriftsloven. Distriktsplanene trekker opp de nærmere retningslinjene for hvordan næringen skal utøves i de forskjellige reinbeitedistriktene. Utvalget ser det ikke som aktuelt å gi hjemmel i plan- og bygningsloven for å detaljregulere hvordan reindriften skal utøves i forskjellige områder. Dette bør som utgangspunkt fortsatt reguleres av reindriftsloven og gjennom systemet med distriktsplaner.

På den andre siden er ikke reindriftsretten i seg selv til hinder for at det kan skje en utbygging eller andre inngrep eller forstyrrelser i et reindriftsområde, som medfører problemer for næringen. Men som andre bruksrettigheter har den ekspropriasjonsrettslig vern. I tillegg vil de ovennevnte konvensjoner legge begrensninger på adgangen til ekspropriasjon. Mulige negative naturvirkninger av reindriften må også tas i betraktning i en plansammenheng, særlig naturslitasje ved nedbeiting, motorisert ferdsel med videre i beiteområdene.

Det generelle spørsmålet utvalget står overfor er *hvordan arealbrukskonflikter mellom reindriften og annen virksomhet skal løses*. Utvalget mener slike konflikter primært må løses gjennom systemet i plan- og bygningsloven. Dette må skje både ved at reindriften tas aktivt opp som et tema i planleggingen, og ved at det tas hensyn til reindriften i forbin-

delse med planer og vedtak som har betydning for den. Det er i denne sammenheng viktig å peke på at planmyndighetene i henhold til de ovennevnte konvensjoner og Grunnloven § 110a har en selvstendig plikt til å ivareta den samiske reindriften beitearealer. Dette er en viktig forutsetning for ivaretagelse av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Ett annet viktig hensyn som planleggingen kan bidra til å løse er beskyttelse av tamreinenes beitegrunnlag.

Det foregår også tamreindrift i enkelte områder uten et samisk grunnlag. Slik reindrift skjer på grunnlag av den alminnelige grunneierretten og er nærmere regulert i lov.

I kommuner med reindrift bør problemene og utviklingen innen denne næringen tas opp i kommuneplanens samfunnsdel i nært samarbeid med Reindriftsforvaltningen og de aktuelle områdestyrene. Distriktsplanleggingen i reindriften følger ikke kommunegrensene og er ikke knyttet til de kommunale organene. Det må imidlertid skje en samordning mellom den kommunale planleggingen og distriktsplanleggingen både for å sikre at hensynet til reindriften varetas i kommuneplanleggingen, og for at distriktsplanene kan ses i forhold til kommunens planer. Det samme gjelder i den regionale planleggingen. Reinbeiteområder strekker seg gjerne over kommunegrensene, og fylkesplanleggingen vil derfor ofte kunne være et egnet redskapittel.

I arealplanleggingen må reindriftsinteressene synliggjøres bedre, og det må tas hensyn til disse interessene både i planene, og i forbindelse med enkeltsaker, for eksempel når det søkes om dispensasjon fra vedtatt plan. I mange kommuner vil reindriftsinteressene ikke ha faste representanter. Å få klarlagt disse interessene på en dekkende måte stiller derfor særlige krav til kommunens planprosess og saksbehandling. I planer som krever konsekvensutredning, skal også konsekvenser for reindriften utredes, og KU vil alltid kreves hvis en plan kan ha vesentlige konsekvenser for reindriften. Utvalgets forslag til forbedringer av planprosessene bør virke positivt for reindriften.

Et hovedpunkt for utvalget har vært hvordan arealbrukskonflikter mellom reindriften og annen virksomhet kan løses bedre gjennom *kommuneplanens arealdel*. Generelt vil systemet virke slik at reindriftsinteressene vil høres og ha innflytelse på kommuneplanen gjennom planprosessen, inklusive konsekvensutredning. Dersom det oppstår uenighet, vil denne bli løst gjennom de vanlige mekanismene for konfliktløsning med mekling og eventuelt innsigelse. Samtidig er det viktig at de større reinbeiteiltakene som nå krever samtykke

av departementet etter reindrifftsloven, også vurderes i plansammenheng.

Utvalgets forslag til endringer i reglene om arealdelen, og særlig forslaget om hensynssoner og endringer av LNF-kategorien, vil her kunne få stor betydning. I dagens LNF-kategori er reindrift som nevnt inkludert i formålet landbruk. Kategorien gir ikke mulighet til å avveie ulike hensyn innenfor landbruk, og kan derfor ikke brukes til å løse konflikter mellom jordbruk/skogbruk og reindrift. Det er også svært begrensede muligheter til å knytte bestemmelser til LNF-kategorien av hensyn til andre interesser enn landbruk.

Utvalget foreslår at dagens LNF-kategori endres til «Areal for landbruks-, reindriffts-, natur og friluftsmål (LRNF)», med den forståelse at kategorien også omfatter reindrift i de kommunene der det er aktuelt. Reindrifftsområder kan også markeres som hensynssoner etter § 9-8. Ved slik å synliggjøre reindrifften formelt, vil kommunene ha en plikt til å vurdere reindrifftsinteressene i plansammenheng. Dette vil kunne klarlegge mulige interessekonflikter mellom reindrifften og blant annet jordbruk/skogbruk, men vil samtidig gjøre det mulig å løse slike konflikter i planen i stedet for «bit for bit» gjennom behandling av enkeltsaker. Reindrifftsens arealbehov kan slik bli sikret gjennom en helhetlig planvurdering.

Samtidig foreslår utvalget å utvide adgangen til å gi regulerende bestemmelser for både ny utbygging med videre og pågående virksomhet innenfor LRNF-areal. Det skal kunne gis bestemmelser om blant annet plassering, omfang, størrelse, utforming av nye bygninger og anlegg, og om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg. Dette vil på den ene siden innebære at det kan gis generelle bestemmelser med restriksjoner av hensyn til reindrifftsnaeringen. På den andre siden vil hjemmelen også kunne brukes for å regulere nye bygninger og anlegg i reindrifftsnaeringen, innenfor de rammer reindrifftsloven setter. Tilsvarende kan det også gis «bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel», for å avveie ulike hensyn innenfor et LRNF-areal. Slike bestemmelser kan gis av hensyn til reindrifften. I utgangspunktet vil også tiltak i reindrifften selv kunne reguleres på denne måten. Men her vil det være distriktplanen som i all hovedsak bestemmer den praktiske utøvelsen, på grunnlag av reglene i reindrifftsloven. Bestemmelser i arealdelen må ev. holde seg innenfor rammene av reindrifftsloven og kan ikke være i strid med reindrifftsens rettigheter. Det forutsettes at kommuneplanen og distriktplanen er samordnet i nødvendig grad.

Ved *områdeplan* og *detaljplan* kan forholdet

mellom reindrifften og annen virksomhet reguleres nærmere. Områdeplan og detaljplan skal alltid legges til grunn for distriktplanene. Gjennom regulering til reindrift kan naeringen gis særlig vern i bestemte områder gjennom bruk av slike planer.

Utvalget foreslår et nytt tredje ledd i reindrifftsloven § 8a som kopler distriktplanleggingen etter loven nærmere til planleggingen etter plan- og bygningsloven, og tydeliggjør forholdet til arealdelen. Det vises til § 20-2 nr. 4 med motiver.

Utvalget tror det vil være behov for å klargjøre hvordan reindrifftshensynet skal varetas i planleggingen etter plan- og bygningsloven og avveies mot andre hensyn, særlig i arealplanleggingen. Utvalget vil tilrå at det utarbeides *statlige planretningslinjer* om dette temaet.

7.4 Mineralske råstoffer

7.4.1 Hovedpunkter i første delutredning og høringen

I NOU 2001:7 kapittel 16.3.18 ga utvalget uttrykk for at bergverksvirksomhet både som næringsutvikling, ressursutnyttning og irreversible naturinngrep, er en viktig faktor i planleggingen. Det er en oppgave å kople mineralressursforvaltningen bedre til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Siden det ikke er etablert egen lovgivning for de ikke-mutbare mineraler, vil behandling etter plan- og bygningsloven, sammen med konsesjonsloven av 1974, være avgjørende i forvaltningen av disse ressursene. Dette vil spesielt gjelde arealkonflikter med interessekonflikter i forhold til naturvern, grunnvannsmagasin, landskapsvern, skjemmende anlegg, støv og støvflukt, støy og trafikk i forbindelse med driften. Det gjelder også ressursproblemer og behovet for en forsvarlig og langsiktig forvaltning av en etterspurt ressurs som samtidig er ujevnt geografisk fordelt. Også regionale vurderinger av hvor masser tas ut er viktig ut fra hensynet til forvaltningen av en ikke-fornybar ressurs og omfanget av massetransport til anvendelsessted. Det vises for øvrig til utvalgets første utredning.

Høringen

Nærings- og handelsdepartementet viser til uttalelsene fra Bergvesenet og Pukk- og grusleverandørenes landsforening, som de i hovedsak gir tilslutning til.

Bergvesenet (BV) peker på at mange masseuttak drives uten samfunnsmessig kontroll og at det er behov for å styrke styringen. BV mener videre

at reguleringsplan er bedre som virkemiddel enn kommuneplanens arealdel for kontroll med masseuttak. Videre går BV inn for å begrense dispensasjonsadgangen i LNF-områder og det støtter utvalgets forslag om bedre samordning og konfliktavklaring i tidlig fase. BV er imidlertid skeptisk til et system der kommunene skal forestå utredninger gjennom planprogrammet og stiller spørsmål ved om kommunene greier å begrense utredningene til et hensiktsmessig nivå. Videre peker BV på at det er behov for bedre koblinger mellom minerallov og plan- og bygningsloven. Bergvesenet ser behovet for å vurdere masseuttak på tvers av kommune- og fylkesgrensene, men tar ikke stilling til forslaget om å kunne gjøre deler av fylkesplanens arealdel juridisk bindende.

Pukk- og grusleverandørenes landsforening (PGL) peker på at miljøutfordringene kan komme i bakgrunnen ved avveiningen av masseuttak og næringsaktivitet, og at miljøet ofte taper. Bransjen er opptatt av å sikre like og gode rammevilkår i hele landet for å hindre «miljødumping». PGL mener at det derfor er viktig med regionalt perspektiv på masseuttak. PGL påpeker at det nye forslaget til systematisering av arealdelen er fullt ut akseptabelt for dem. PGL viser til at kartlegging av ressursene stort sett skjer i privat regi, og det foreligger ingen helhetlig oversikt over ressursene. Det ligger derfor en utfordring for kommunene til å framskaffe og å ha oversikt over de ressurser som finnes. Det bør også utarbeides analyser av det kommunale og regionale behovet for framtidig masse. PGL stiller også spørsmålsteget ved Norges styring med, og perspektivene på, ressursbruken. Det skilles lite mellom bruk av dårlig og god masse. I et bærekraftperspektiv er det mye å hente her. PGL mener det er store miljøgevinster med bedre planlegging. Det bør også legges inn en fase for planlegging av etterbruk.

Nordland fylkeskommune viser til sine erfaringer og peker på behovet for å ha fylkesplan for mineralressursforvaltningen.

7.4.2 Lovgrunnlaget

- Industrikonsesjonsloven av 16. desember 1917 krever konsesjon for uttak og virksomhet i tilknytning til mutbare mineraler
- Bergverksloven av 30. juni 1972 er grunnlag for erverv av rettigheter i tilknytning til mutbare mineraler gjennom mutingsrett og utvinningsrett. (Staten er eier av de mutbare mineralene).
- Konsesjonsloven av 31. mai 1974 gjelder for erverv av fast eiendom.

- Lov om kalksteinsforekomster av 3. juli 1914.
- Lov om kvartsforkomster av 17. juni 1949.

Bortsett fra kalksteins- og kvartsløven er det ikke eget regelverk for ikke-mutbare mineraler. Det betyr at stein- og grusuttak og en rekke former for gruvedrift med videre behandles gjennom det ordinære systemet for arealbruksavklaring og tillatelse til virksomhet. Det er i rundskriv T-5/96 gitt en beskrivelse av hvordan reglene i plan- og bygningsloven og annet regelverk (forurensingsloven, kulturminne- og verneavgivningen, mv) kommer inn i forbindelse med behandling av saker om forvaltning av de mineralske løsmassene. Regelverket kommer i utgangspunktet til anvendelse på samme måte også når det gjelder uttak av fast fjell.

Lovsituasjonen er dermed at konsesjonsordning og virksomhet når det gjelder mutbare mineraler, omfattes av industrikonsesjonsloven, og de ikke-mutbare av kalksteins- og kvartsløvene og konsesjonsloven av 1974. I forbindelse med konsesjon etter disse lover setter Bergvesenet vilkår om blant annet godkjenning av driftsplan med bestemmelser om hvordan driften skal skje, avslutning og tilsyn mv.

7.4.3 Utvalgets vurdering og konklusjon

Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å utvikle plansystemet slik at det kan bli et mest mulig fullstendig redskap både for å gi rask og forsvarlig avklaring på hvor og hvilke former for uttak som kan gjennomføres, og for å gi et godt beslutnings- og forvaltningsgrunnlag ved oppstart, drift, avslutning og etterbruk av uttaksvirksomheten og arealet. Samtidig har utvalget lagt stor vekt på å utvikle plan- og bygningsloven slik at miljøhensyn blir vurdert og tatt hensyn til. Utvalgets forslag til bestemmelser om planlegging på statlig og regionalt nivå vil danne et godt grunnlag for å avklare de overordnede rammer for mineralforvaltningen både nasjonalt og regionvis. Gjennom planprosesser på fylkesnivået kan en sikre en regional vurdering av behov og utnyttning av forekomster. Om nødvendig kan mineralressursene sikres gjennom fylkesdelplan som det kan knytte rettsvirkninger til, jf. § 6-6. Regionale vurderinger vil blant annet kunne omfatte effektiv transport og ressursutnyttning i forhold til behov, kostnadsbesparende transportminimering, regionale effekter av uttak, miljøvirkninger og transport over kommunegrensler.

Kommuneplanen med arealdel kan brukes til å gi oversikt over igangværende og aktuelle nye uttak, hvilke uttak som bør avsluttes med angitt etterbruk, og hvilke nye uttak som det er aktuelt og

behov for å planlegge videre. Aktuelle områder vil etter utvalgets forslag kunne legges ut til arealformål for «bebyggelse og anlegg – råstoffutvinning», samt med mulighet til å kunne gi bestemmelser om miljø- og funksjonskrav, undersøkelser, tekniske anlegg, tiltak for å avverge miljørisiko, bestemt rekkefølge for gjennomføring av tiltak, plankrav med mer. Kommuneplanen vil da gi rammer og retningslinjer for den videre planleggingen av de områdene som er aktuelle for uttaksvirksomhet.

Nye anlegg for uttak av mineralske stoffer vil ordinært kreve områdeplan eller detaljplan. I slik plan vil det kunne gis de nødvendige detaljbestemmelser for oppstart, trinnvis drift, avslutning og etterbruk av uttak. I tillegg til listen over forhold det kan gis reguleringsbestemmelser om som angitt på side 14 i T-5/96, vil det etter utvalgets forslag kunne gis bestemmelser om miljø- og funksjonskrav, forurensing, uttaksdybde og volum, driftsmåte og sikkerhet. Når det gjelder driftsplan for tilsyn med virksomheten kreves dette av Bergvesenet i dag, slik det er omtalt nedenfor. Utvalget legger til grunn at kommunene i den enkelte sak, i samråd med Bergvesenet og tiltakshaver, vurderer hvilke forhold som mest hensiktsmessig varetas gjennom planbestemmelser, og hvilke forhold som varetas i driftsplanen.

Utvalget legger til grunn at mineralloven som det arbeides med, og som er varslet vil komme til bred høring våren 2003, vil bli basert på plan- og bygningsloven som grunnlag for planlegging og avklaring av tiltak, og at den blir utformet slik at det ikke iverksettes uttak eller gis tillatelse, driftskonsesjon eller ekspropriasjonstillatelse i strid med plan. Driftskonsesjon etter lovforslaget vil etter det som er opplyst i hovedsak gjelde en autorisering av den som skal drive uttak, og utvalget går ut fra at Nærings- og handelsdepartementet nærmere vurderer utformingen av en slik regel i samarbeid med Miljøverndepartementet.

Plan bør brukes for arealavklaring, og kan også brukes for detaljregulering av områder for inngrep og uttak i forbindelse med leting, prøvetaking og ordinær drift. Utvalget vil også peke på spørsmålet om det er behov for at det i en ny minerallov innføres en «ventehjemmel» og utvidet høringsplikt, slik at det ikke gis driftskonsesjon før forholdet til annet regelverk er avklart. Plansystemet som foreslås av utvalget, vil gi mulighet for å avklare og legge driftsrammer for mineralnæringens uttak og virksomhet. Utvalget antar at det gjennom en detaljplan langt på veg vil kunne settes slike vilkår for driften som er nødvendig i tillegg til eventuell driftsplan som følges opp av Bergvesenet. Nærings- og handelsdepartementet vil etter det som

er opplyst foreslå en hjemmel til å stille krav om driftsplan i den nye mineralloven. Utvalget forutsetter i den forbindelse at driftsplanen blir et supplement til den aktuelle plan etter plan- og bygningsloven. Det bør også vurderes om detaljplan etter plan- og bygningsloven vil kunne erstatte driftsplan for visse typer enklere virksomheter.

Det er for øvrig reist spørsmål om grunnlaget for en ordning med sikkerhetsstillelse for istandsetting av uttaksområder etter endt uttak. Utvalget ser positivt på at det vurderes en slik ordning, men ser det som mest nærliggende at en slik ordning eventuelt etableres gjennom den nye mineralloven.

7.5 Samferdsel – transport – ATP

7.5.1 Hovedmomenter i utvalgets første delutredning

I NOU 2001:7 pekte utvalget på at samferdselssektoren er en tung sektor innenfor plan- og bygningslovens plansystem, av meget stor betydning for både næringsutvikling, miljø og trivselskvaliteter. Utvalget uttalte at det er en rekke utfordringer på dette feltet, og at det er behov for å få en klarere og mer enhetlig struktur for samferdselsplanleggingen, og i forholdet mellom denne og annen arealbruksplanlegging. Forholdet mellom arealbruk og transport gir sentrale premisser for mulighetene til å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling. Vi har i de senere tiårene fått en kraftig vekst i biltrafikken, i strid med overordnede politiske mål. Utvalget har på den bakgrunnen sett behov for bedre samordning av særlover og plan- og bygningsloven. Utvalget ser muligheter for at plan- og bygningsloven kan bli et sentralt redskap for en bedre samordning, herunder gjennom styrking av den overordnede areal- og transportplanleggingen på regionalt nivå.

Også større trafikkhavner inngår i dette kapittel. Det vises imidlertid til kapittel 7.16 om havner og sjøtransport. Videre vises til eget kapittel 13 i lovforslaget om samordnet areal- og transportplanlegging som også omfatter slike havner.

Utvalget pekte i sin første utredning også på at det er behov for revisjon av de rikspolitiske retningslinjene for areal- og transportplanlegging for å sikre bedre integrering av samferdselsplanlegging i annet planarbeid. Utvalget reiste også spørsmål om ikke viktige saker som behandles av Stortinget, og som har betydning for den regionale og kommunale planleggingen, bør kunne gis som rikspolitisk retningslinje, med Nasjonal transportplan (NTP) som ett mulig eksempel.

Utvalget antydte videre at det bør vurderes om særbestemmelsen om vegplanlegging i någjeldende lovs § 9-4 kan utvides til å gjelde hele samferdssektoren for å oppnå bedre overensstemmelse med de transportpolitiske målene om å vurdere transportformene i sammenheng. Dette gjelder også planleggingen av større havner. Av konkrete forbedringer i de kommunale planene pekte utvalget blant annet på behovet for at det skal kunne gis bestemmelser til kommuneplanens arealdel som gjør det mulig å følge opp ABC-prinsipper for lokalisering av ulike funksjoner, parkeringspolitikk med mer.

7.5.2 Høringen

I sin høringsuttalelse støtter *Samferdselsdepartementet* mange av de forslagene utvalget har tatt opp, herunder at det arbeides for bedre samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, at § 9-4 utvides til å gjelde alle samferdssetatene, og at konsekvensutredninger integreres i planer. Departementet finner det imidlertid vanskelig å ta stilling til forslaget om at NTP bør gis virkning som RPR uten at det konkretiseres nærmere hva dette vil gå ut på. Departementet mener videre at endelig beslutningsmyndighet i innsigelsaker må ligge hos staten, og at adgangen til å ta i bruk statlig plan bør utvides. For øvrig kan departementet se at mulighet for juridisk binding av deler av fylkesplanens arealdel kan være hensiktsmessig. Departementet ser behovet for samordning mellom fylkesplaner og NTP, men stiller seg kritisk til forpliktende finansieringsavtaler.

Også *Vegdirektoratet* har i sin uttalelse mange tilsvarende synspunkter, men tar forbehold om at utvalget går vel langt i ønsket om å innarbeide økonomiske og driftsmessige forhold i plan- og bygningsloven. Direktoratet går imot forankring av NTP i plan- og bygningsloven, og at staten gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven skal forplikte seg økonomisk til gjennomføring av planer. Direktoratet peker for øvrig på at utvalget bør vurdere innføring av bestemmelser om maksimalnormer for parkering som et virkemiddel for å redusere biltrafikken.

Likeledes uttrykker *Jernbaneverket, Norges statsbaner og Luftfartsverket* i sine uttalelser støtte til mange av utvalgets forslag. Jernbaneverket påpeker at fylkesdelplan og kommunedelplan er godt egnede verktøy for Jernbaneverkets planlegging, og ber om at disse plantypene opprettholdes, og ev. utvikles, og at § 9-4 også gjøres gjeldende for jernbanepanlegging.

Av andre instanser uttaler for eksempel *Vestfold*

fylkeskommune at ansvaret for samferdselsplanleggingen bør legges til regionalt folkevalgt nivå. *Statens forurensingstilsyn* mener vegplanlegging må kobles bedre til arealplanleggingen.

7.5.3 Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper innenfor samferdssektoren

- *Vegloven* av 21. juni 1963. I § 12 sies blant annet: «Planlegging av riksveg, fylkesveg og kommunal veg skal skje etter reglene om planlegging i plan- og bygningsloven.»
- Etter *plan- og bygningsloven* § 9-4 har Statens vegvesen myndighet til å fremme utkast til kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan, og legge planene ut til offentlig ettersyn. Det foreligger retningslinjer fra Samferdselsdepartementet (SD)/Miljøverndepartementet for planlegging av riks- og fylkesveger. Vegvesenet står som regel for planlegging og saksbehandling fram til kommunalt vedtak.
- *Jernbaneloven* av 11. juni 1993 § 4 har tilsvarende bestemmelse som i vegloven § 12, men uten egen prosedyrebestemmelse i plan- og bygningsloven. SD kan fastsette forskrifter om kjørevegens tekniske utforming for å ivareta hensynet til sikkerhet og hensiktsmessig trafikkavvikling.
- *Luftfartsloven* av 11. juni 1993 har konsesjonsplikt for anlegg av flyplasser til allmenn bruk, jf. § 7-5. Før konsesjon gis, må uttalelse foreligge fra vedkommende kommune og andre myndigheter. Staten trenger ikke konsesjon. SD kan bestemme at det for landingsplass til allmenn bruk skal utarbeides og vedtas plan med høydebegrensninger med videre, jf. § 7-12. I tilfelle skal det undersøkes om det kan skje i reguleringsplan. Når det er truffet bestemmelse om plan, skal luftfartsmyndighetene i samarbeid med vedkommende kommuner og fylkeskommuner utarbeide forslag til plan. Plan- og bygningsloven § 27-1 gjelder for behandlingen. SD fastsetter planen (§ 7-13 tredje ledd).
- *Vegtrafikkloven* av 18. juni 1965 nr. 4 gir hjemmel for trafikkregulerende tiltak.

7.5.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

En bedre samordnet areal- og transportplanlegging er en hovedoppgave i den videre utviklingen av plansystemet. Transportsektoren har avgjørende betydning for næringsutviklingen, folks daglige velferd og miljøforhold. Utviklingen i denne sekto-

ren er tett knyttet sammen med annen arealbruk. Transportanleggene har store konsekvenser for annen arealbruk og for miljøforhold. Samtidig er det måten vi bruker arealene på som langt på veg bestemmer transportbehov og transportmønster. Det er utvalgets klare syn at planleggingen på dette feltet ikke kan skje som sektorplanlegging, men må skje gjennom plansystemet etter plan- og bygningsloven. Planlegging på samferdselssektoren skjer i dag i stor utstrekning etter plan- og bygningsloven, og dette er uttrykkelig sagt i vegloven, jernbaneloven og havneloven. Utvalget foreslår en slik bestemmelse også for luftfartsloven.

Innenfor denne rammen må planleggingen skje på en slik måte at det blir effektive og miljøvennlige helhetsløsninger på tvers av både transportgrenene og administrative grenser. Planlegging over kommunegrensene vil være nødvendig for å løse en del viktige oppgaver på sektoren, og her må statlige samferdselsmyndigheter få nødvendige redskaper i nært samspill med regionale og lokale myndigheter. Samtidig må kommunene settes i stand til å løse en rekke viktige lokale oppgaver gjennom sin planlegging.

Utvalgets syn er i samsvar med det som kommer til uttrykk fra sentralt politisk hold. I St.meld. nr. 23 (2001-2002) om bedre miljø i byer og tettsteder understreker Regjeringen at det er behov for å samarbeide om planspørsmål på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Regjeringen forutsetter at byområdene utvikles med utgangspunkt i samordnete areal- og transportplaner. Planene må ha et regionalt perspektiv og være forankret i plan- og bygningsloven. For byområder som er i gang med strategiske areal- og transportanalyser som del av arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP), sies det at det er naturlig å bygge videre på disse i arbeidet med samordnete areal- og transportplaner. Det heter videre at Miljøverndepartementet sammen med Samferdselsdepartementet og lokale myndigheter i byområdene vil vurdere hvordan en med grunnlag i disse analysene kan utvikle planer med formell status. Regjeringen mener det er nødvendig med en sterkere kobling mellom areal- og transportplanlegging og samferdselsinvesteringer i byområder. Samordnete areal- og transportplaner skal stå sentralt i NTPs prioriteringer av prosjekter i byområder.

Det er også en svært viktig oppgave å styrke kollektivtransporten og integrere planlegging på dette feltet i samfunnsplanleggingen og transportplanleggingen forøvrig. St.meld. nr. 26 (2001-2002) om kollektivtransport legger opp til et klarere statlig ansvar på dette feltet. Statens vegvesen, i nært samarbeid med Jernbaneverket og fylkeskommu-

nen, skal få et større ansvar for å bistå lokale myndigheter i planlegging og utforming av lokale og helhetlige areal- og transportplaner, med sikte på å styrke kollektivtransporten.

På denne bakgrunn har utvalget funnet det hensiktsmessig å synliggjøre oppgaven med samordnet areal- og transportplanlegging i loven som en spesiell planleggingsoppgave i kapittel 13. Oppgaven omfatter alle transportsektorene: Veg, jernbane, havner og flyplasser, inkludert kollektivtransport. Denne planleggingen skal være en integrert del av den ordinære regionale og kommunale planleggingen etter loven, og det er de ordinære planformene og virkemidlene i loven som skal anvendes. Forslaget om et eget kapittel må ses på bakgrunn av at det i dag gjelder særregler for vegplanlegging etter gjeldende lovs § 9-4. Etter denne bestemmelsen har Statens vegvesen en spesiell stilling i arbeidet med arealplaner etter loven, i det det kan utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner (fylkesplaner og kommuneplaner), reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, og beslutte at slike planer skal legges ut til offentlig ettersyn. Fylkeskommunen og kommunen plikter å gi planforslaget en så rask behandling som mulig. Som nevnt er det blitt fremmet forslag om at denne muligheten utvides til å gjelde også de andre myndighetene på samferdselssektoren. Dette gjelder blant annet Jernbaneverket, og utvalget mener klart at det nåværende hovedplansystemet på jernbanesektoren bør erstattes av planer etter plan- og bygningsloven.

Utvalget har et noe blandet inntrykk av hvordan § 9-4-ordningen har virket. Det er blitt hevdet blant annet fra kommunalt hold at vegplanleggingen ofte skjer for løsrevet fra den arealplanleggingen som skjer i kommuner og fylkeskommuner.

I en samordnet ATP må transportanlegg og transport ses i sammenheng med samfunns- og arealbehovene ellers, og NTP-prosessen må koples klarere til plan- og bygningsloven. Den lokale folkevalgte innflytelsen over planleggingen på samferdselssektoren må styrkes, slik at mål og oppgaver på sektoren kan ses i nær sammenheng med de mål og oppgaver som de berørte kommunene og fylkeskommunene står overfor, og de planer de arbeider med, og med mål og oppgaver på andre politikkområder som for eksempel miljøpolitikken. Samtidig ser utvalget at de statlige samferdselsmyndighetene har behov for selv å kunne tilrettelegge og gjennomføre viktige utbygginger over større områder, i pakt med nasjonale mål og faglige krav. Utvalgets opplegg forsøker å

imøtekomme de forskjellige behov på denne sektoren.

Utvalget vil understreke at forslagene på dette felt vil gjelde på samme måte for veg-, jernbane-, luftfarts- og havnesektoren. Spørsmål knyttet til havner og farleder er beskrevet nedenfor i avsnittet om kystsonen (7.16).

De viktigste punktene i kapittelet om samordnet areal- og transportplanlegging kan oppsummeres slik:

- Planlegging av transportanlegg skal skje som del av planleggingen etter plan- og bygningsloven.
- Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for dette, og for at transportplanleggingen er samordnet med annen arealplanlegging.
- Med samtykke av vedkommende fylkeskommune og kommune kan statlig og regional transportmyndighet starte planarbeid. Etter nærmere avtale kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i fylkeskommunen og kommunen har med å lede og organisere planarbeidet. Oppnås det ikke enighet mellom disse partene om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.
- Forøvrig kommer de alminnelige regler i lovens plansystem til anvendelse, både med hensyn til planers innhold og planprosess.

Utvalget foreslår også enkelte andre endringer i loven for å gjøre den til et bedre redskap i transportplanleggingen. Det vises blant annet til § 11-5, som hjemler bestemmelser om trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser.

For å tydeliggjøre kommunenes ansvar på transportområdet foreslår utvalget at samferdsel nevnes uttrykkelig blant de oppgavene som bør tas opp i *kommuneplanen*, jf. § 9-1. Dette omfatter også kollektivtransport, parkeringsregulering, trafikk-sikkerhet med videre. Som en del av kommuneplanens samfunnsdel foreslår vi at kommunene kan trekke opp en *langsiktig arealstrategi*, som ofte nettopp vil dreie seg om langsiktig utvikling av arealbruk og transport sett under ett.

I *kommuneplanens arealdel* vil samferdsel kunne markeres som særskilt formål under hovedkategorien «Areal for bebyggelse og anlegg». Det vil bli mulig å knytte vesentlig mer av retningslinjer og bestemmelser til arealdelen, som vil ha betydning for ATP, som for eksempel om mål for miljøkvalitet og funksjonskrav, og bestemmelser om nærmere angitte løsninger for transport i forbindelse med ny utbygging. Et nytt virkemiddel her

er også bruk av hensynssoner basert på bestemmelser, som for eksempel støy- eller andre restriksjonssoner langs veger eller ved flyplasser. I diskusjonen med samferdselsmyndighetene har utvalget fått et klart inntrykk av at dette vurderes positivt.

Den mulighet for lengre binding av kommuneplanen som utvalget nå foreslår i § 9-10, er også relevant på samferdselsektoren. Den kan benyttes til å sikre mer langsiktig nødvendige arealer for framtidige vegtraseer og andre samferdselsanlegg. Framtidige veg- og jernbanetraséer bør imidlertid ikke kunne båndlegges mot annen utbygging uten noen tidsbegrensning. Utvalget har derfor funnet at det bør fastsettes en tidsgrense i loven for gyldigheten av planer for utbygging, herunder for vegbygging og andre trafikkformål. Dette gjelder spesielt i forhold til kommuneplanens arealdel. Planene kan i tilfelle tas opp til ny vurdering og behandling for fortsatt sikring av aktuelle traséer, eller det kan utarbeides områdeplan som gir en lengre varighet av bindingen. Det vises til § 9-10 andre ledd.

Også for *områdeplan og detaljplan* vil utvalgets forslag til bestemmelser med videre gi forbedrede styringsmuligheter, blant annet gjennom en fyldigere hjemmel for bestemmelser og hensynssoner.

På samferdselsområdet vil det svært ofte være behov for planlegging over kommunegrensene. Utvalget mener den muligheten som nå foreslås til å kunne gjøre en fylkesdelplan for arealbruk rettslig bindende, bør være et nyttig virkemiddel i slike tilfelle.

Utvalget vil her også minne om de muligheter som ligger i lovforslagets kapittel 4 om statlige planretningslinjer og planvedtak. Utvalget antar at det vil være aktuelt å utarbeide nye statlige planretningslinjer etter § 4-2 på samferdselsområdet. Spørsmålet om å la deler av Nasjonal transportplan komme til uttrykk som statlig planretningslinje må vurderes videre. Unntaksvis kan Staten også bruke hjemmelen for statlig arealplan i § 4-5, men det forutsettes at også dette skjer i nær kontakt med de berørte kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget mener det er viktig at planer på transportområdet så langt som mulig blir forpliktende for partene, fordi transportløsningene har så stor betydning for utbygging til bolig- og næringsformål og for miljøforhold. Dette er et felt hvor det bør søkes inngått avtaler mellom partene om gjennomføring («partnerskap»). Dette kan være særlig aktuelt som del av et regionalt handlingsprogram, jf. forslag til § 6-7 som uttrykkelig nevner avtaler om finansiering som et virkemiddel for gjennomføring. Utvalget har forstått at samferdselsmyndig-

hetene til dels er skeptiske til slike avtaler og til å knytte finansieringen av samferdselsanlegg direkte til plangrunnlaget for tiltakene. Utvalget er klar over at binding av framtidige årsbudsjetter er vanskelig, noe blant annet problemene med gjennomføringen av Nasjonal transportplan illustrerer. Det vil imidlertid ofte være viktig å skape så stor sikkerhet som mulig for gjennomføring av planer på denne sektoren, blant annet fordi den ofte har stor betydning for kommunenes egen planlegging.

Tiltakspakker under Samferdselsdepartementets ansvarsområde.

Det finnes eksempler på at Samferdselsdepartementet ved Statens vegvesen har fremmet forslag om tiltakspakker i samarbeid med lokale og regionale myndigheter. Det har særlig vært tilfelle for enkelte større byer, der det har vært behov for å løse til dels betydelige problemer med gjennomgangstrafikk og bytrafikk på et vegnett som ikke har vært tilpasset dagens trafikkmengde, og der en stadig økende personbiltrafikk har medført store miljøproblemer i form av luftforurensing, støy, ulykker og hindringer for kollektivtrafikk, annen nyttetrafikk, syklist og gående. Med økt miljøbevissthet og fokus på helseskader, samt ønske om fortetting, omforming, ny bruk av sentrumsnære arealer og utvikling av et godt bymiljø, har behovet for en opprydding i biltrafikken blitt påtrengende. Vegpakke Drammen er ett av flere eksempler på slike tiltakspakker, der stamvegssystemer, øvrige riksveger, lokale veger, omdanning av tidligere hovedveger til bygater, kollektivtraséer og gang- og sykkelveger har vært sett i sammenheng. Tiltakspakkene er ofte tenkt finansiert i en kombinasjon av brukerfinansiering og finansiering over statsbudsjettet. Tiltakspakkene er innarbeidet i Nasjonal transportplan med en tidsplan for gjennomføring, der kommunens egne planer for utnyttelse av frigjorte arealer og arealer med ny tilgjengelighet til ulike formål, som boliger, næring og offentlige formål, er koordinert med forventet framdriftsplan.

Utvalget mener dette er gode eksempler på samordnet areal- og transportplanlegging. Problemet har imidlertid vært manglende forutsigbarhet i forbindelse med framdrift og gjennomføring av tiltakspakkene. Dette har igjen ført til problemer med gjennomføring av kommunens egne planer. Det har videre ført til forslumming av båndlagte områder og manglende arealavklaringer til andre formål, fordi endelig trasévalg for nye vegstrekninger ikke blir avklart.

Utvalget vil peke på noen mulige årsaker til denne uheldige utviklingen. For det første blir til-

takspakkene godkjent av bevilgende myndigheter på et svært løst grunnlag, uten skikkelig planavklaring og dermed heller ikke grundige beregninger av kostnader. For det andre gjelder dette vegutbygging i tettbebygde strøk, som ofte er komplisert og forbundet med høy grad av konflikt og med mange berørte grunneiere. For det tredje er systemet for planlegging lagt opp slik at planleggingsressurser i etaten først stilles til disposisjon når anlegget nærmer seg realisering. Det har ved gjentatte tilfeller vist seg at delprosjektene blir til dels betydelig dyrere enn antatt på det tidspunktet avtalene ble inngått. Dette ser en først når detaljprosjekteringen starter, og gjennomføringen forskyves stadig i tid. Det er også flere eksempler på så betydelige kostnadsoverskridelser av anlegg som har vært godkjent og gitt bevilgninger over statsbudsjettet, at prosjektene har måttet stanses og undergis ny behandling i Stortinget. Problemene har medført at forutsatte bompengerperioder må forlenges, eller at deler av tiltakspakkene i realiteten har stått uten finansiering. De statsbudsjettfinansierte delene av tiltakspakkene må forskyves i tid og fortrenger nødvendige prosjekter andre steder. I noen tilfeller må deler av tiltakspakkene utstå eller kvaliteten på anleggene reduseres. Utvalget er kjent med at det våren 2003 var en åpen høring i Stortinget etter anmerkninger fra Riksrevisjonen om manglende kostnadskontroll for en del utvalgte prosjekter.

Utvalget mener likevel at slike tiltakspakker for samordnet areal- og transportplanlegging bør videreføres, men at rutinene må legges om, slik at det stilles strengere krav til planlegging, prosjektering og forutsigbar finansiering, der alle parter i en avtale forplikter seg tydeligere enn tilfelle er i dag. Det må også gjelde bevilgende myndigheter på sentralt, lokalt og regionalt nivå. Tiltakspakker bør vurderes både for person- og godstrafikk, der ulike transportformer kan ses i sammenheng med overordnede miljømål og integreres i lokal og regional planlegging for samfunnsutvikling og arealbruk.

7.6 Energi

7.6.1 utfordringer

Tilgang på energi og en god infrastruktur for energiforsyning er en nødvendig forutsetning for næringsutvikling og velferd, og dermed en viktig faktor i samfunnsutviklingen. Samtidig er produksjon og forbruk av energi i forskjellige former en kilde til miljøproblemer i form av naturinngrep, utslipp av klimagasser og annen forurensing med videre.

Flere viktige stortingsmeldinger fra de senere årene behandler forskjellige sider av energipolitikken og klimapolitikken. Det legges opp til økt betydning av andre energikilder enn vannkraft (St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken, St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk, jf. St.meld. nr. 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk, St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og regjeringens «Strategi for utbygging av vannbåren varme» framlagt av Olje- og energiministeren i 2002.

Det er vedtatt mål om begrensning av energiforbruket og tilrettelegging for fornybare energikilder som vindkraft, bioenergi, varmepumper og til dels solenergi. Også lokal energiproduksjon, særlig i større bygg og i landbruket (varmepumper og mikro- eller minikraftverk) er aktuelle temaer, sammen med spørsmålet om varmeenergi distribuert i vannbårne systemer knyttet til (fjern)varmeanlegg. Økt bruk av naturgass som direkte energikilde og til elektrisitetsproduksjon er også et aktuelt spørsmål.

God planlegging er et viktig virkemiddel for en fornuftig energiutvikling og effektiv utnyttning av energiresursene. Dette gjelder både i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen. Samordnet areal- og transportplanlegging kan bety mye for transportbehovet og dermed for energiforbruket, og det samme gjelder valg av helhetlige energiløsninger i by- og tettstedsutviklingen.

I *utvalgets mandat* er det reist spørsmål blant annet om lovverket er godt nok for å sikre en effektiv og miljøvennlig bruk av energiresursene. Utvalget er bedt om å utrede hvordan plan- og bygningsloven

«kan nyttes og utvikles for å følge opp de nasjonale miljømål blant annet ved målrettet kommunal energi-, varme- og transportplanlegging, og regionale og lokale løsninger som ivaretar hensynet til en mer effektiv og miljøvennlig energibruk».

7.6.2 Hovedspørsmål i første delutredning og høringen

I *sin første delutredning* (s. 181-183) gjorde utvalget rede for de viktigste utfordringene på dette feltet, sett i forhold til samfunnsplanleggingen. Utvalget uttalte som en foreløpig konklusjon at det «ser det som et viktig mål å få energispørsmål sterkere inn i planleggingen etter plan- og bygningsloven, med sikte på en bedre og mer miljøvennlig utnyttning av energiresurser». Utvalget pekte på at det er be-

hov for forbedringer både i plan- og bygningslovens regelverk og praksis, og i forholdet mellom plansystemet og planmyndigheten på den ene siden og sektorlovgivningen og sektormyndighetene på den andre. Utvalget behandlet særskilt forholdet mellom plan- og bygningsloven og konsekjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven, jf. omtalen under avsnittet om vassdrag nedenfor. Utvalget anser seg for sitt vedkommende ferdig med dette spørsmålet, og vil ikke ta dette opp nærmere her. Det vises til forslaget fra flertallet om endringer i vassdragsreguleringsloven.

I *høringen* viste *Olje- og energidepartementet (OED)* og *Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* sammen med *energibransjens organisasjoner*, til behovet for sterk statlig styring og kontroll av energi- og vassdragssektoren, og uttrykte sterk skepsis til lovendringer som svekker sektorens lovgivning og virkemiddelbruk i forhold til kommunalt forankret planlegging. Behovet for leveringssikkerhet, anleggssikkerhet og effektiv og enkel saksbehandling fram til vedtak om gjennomføring av tiltak innenfor sektoren ble understreket (det vises til høringsuttalelsene). I *de øvrige høringsuttalelsene* er det overvekt av instanser som gir støtte til utvalgets hovedtanker om lovsamordning. Videre er det i hovedsak generell tilsutning fra de som uttaler seg til forslag om å gjøre loven til et bedre verktøy for å kunne ivareta energihensyn og løsninger i planleggingen.

I det videre arbeidet har utvalget drøftet spørsmål nærmere med *Olje- og energidepartementet (OED)* og *Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* bl.a. i møte i juni 2002, og mottatt innspill.

7.6.3 Dagens lovgrunnlag og plantyper innenfor energisektoren

Energiloven av 29. juni 1990 nr. 50 gjelder i utgangspunktet produksjon, omforming, overføring (kraftledninger), omsetning og fordeling av energi. Etter § 3-1 er det konsesjon på bygging/ombygging og utvidelse av elektrisk anlegg med høy spenning.

- Det gjelder ordning med områdekonsesjon for bygging og drift av anlegg for anlegg med lave spenninger.
- Loven setter også krav om konsesjon for bygging og drift av fjernvarmanlegg, jf. § 5-1, for den størrelse som bestemmes, jf. § 1-1 fjerde ledd.
- Energiloven gjelder også vindkraftverk, jf. blant annet vedtak 20. desember 2000 fra NVE vedrørende vindkraftanlegg på Smøla.
- Lovens regler om konsesjon gjelder saksbe-

handling, omsetning, leveringsplikt, og det er et krav at det skal tas omsyn til allmenne interesser som blir berørt.

7.6.4 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalgets medlem Toven har dissens til pkt 7.6.4.2, jf. nedenfor.

Energispørsmålet er avgjørende både for næringsutvikling og miljøforhold i framtiden, og vil måtte stå sentralt i samfunnsplanleggingen. Etter at utvalget la fram sin første delutredning, er temaet bare blitt viktigere. Det vises til omtale i viktige stortingsmeldinger om blant annet klimapolitikken og bymiljø. Plansystemet må forbedres som redskap for gjennomføring av framtidens energipolitikk med vekt på større energieffektivitet og mer miljøvennlig bruk av energiresursene.

Utvalget ser her særlig tre hovedoppgaver:

- Energihensynet må integreres i den generelle samfunnsplanleggingen i fylker og kommuner, og plan- og bygningsloven må gi de nødvendige redskap for å sikre at de blir ivaretatt.
- Loven må få de nødvendige virkemidler for at gode energiløsninger kan oppnås gjennom arealplanleggingen.
- Det må sikres en god kopling mellom planleggingen etter plan- og bygningsloven og det arbeidet med å sikre energiforsyningen nasjonalt og skape gode rammebetingelser for sektoren som primært varetas gjennom særlovgevingen på dette feltet, herunder konsesjonsordningene.

7.6.4.1 Energiplanlegging/krav om optimale energiløsninger

Utvalget går inn for at planlegging for effektiv og miljøvennlig energibruk må tas opp som en viktig oppgave i kommuner og fylker. I bestemmelsene om kommuneplanlegging er derfor «energiforsyning» angitt i listen over temaer og oppgaver i planleggingen. Det vil være opp til den enkelte kommune å finne fram til den beste måten å ta dette temaet opp på i kommuneplanleggingen. Her kreves et samarbeid mellom kommunen og andre aktører for å komme fram til gode lokale energiløsninger. Ofte vil det være naturlig at vedkommende kraftdistributør – områdekonsesjonæren – spiller en viktig rolle i arbeidet. Energi-loven hjemler lokal energiutredning og -planlegging som skal omfatte både produksjon, overføring, distribusjon og bruk av elektrisk energi. Det vises til forskrift etter energi-loven om energiutredninger. Forskrif-

ten pålegger konsesjonæren å utarbeide kommunevise energiutredninger. Energiutredningene er en beskrivelse av faktagrunnlaget og ikke en plan som skal vedtas eller som gir grunnlag for utbygginger. Energiutredningene skal inneholde en beskrivelse av dagens lokale energisystem med energibruk fordelt på ulike energibærere. Utredningen skal også beskrive forventet energietterspørsel i kommunen og de mest rasjonelle løsningene for å dekke framtidens energibehov. I denne sammenheng skal det tas hensyn til alternativ til økt elforbruk.

Konsesjonæren skal invitere kommunene til å delta i dette arbeidet, men kommunen har derimot ingen plikt til å delta. Fra energimyndighetenes side har en forutsatt at kommunens rolle fastsettes gjennom plan- og bygningsloven. Det foreslås derfor at kommunene gjennom plan- og bygningsloven anmodes om å delta i arbeidet med utarbeiding av energiutredningene, og om at energiutredningene benyttes som grunnlag i arbeidet med utarbeiding av eventuelle lokale energiplaner etter plan- og bygningsloven. Utvalget ser det som svært viktig at energiplanleggingen etter energi-loven koples til og inngår i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det er viktig at det blir faglig bredde i dette arbeidet, og også større byggherrer, fjernvarmeselskap med flere vil kunne være viktige medspillere. Det er også et mål å bygge opp energifaglig kompetanse i kommunene. Energi-myndighetene vil også måtte spille en viktig rolle, særlig der det foreligger mer overordnede hensyn og behov.

Det vil være behov for at energiutredning etter forskriften etter energi-loven, og energiutredning og -planlegging etter plan- og bygningsloven, får et godt samspill slik at kommunenes plikt til å arbeide med energispørsmål gjøres tydelig. Det vil blant annet innebære at kommunene gjennom kommunal planstrategi og ev. kommunedelplan for energispørsmål vil kunne sette lokale utviklingsmål, gjennomføre prosesser som sikrer bred deltaking og involvering og bred belysning av muligheter for å løse spørsmål om energiforsyning og energibruk i kommunen. Slike løsninger kan følges opp i bindende kommunale planer, jf. nedenfor.

Den nasjonale energipolitikken må komme til uttrykk som en del av den nasjonale politikken for regional og kommunal planlegging som etter utvalgets forslag skal utarbeides hvert 4. år, jf. forslaget i § 4-1. Utvalget antar også at det vil være aktuelt å utarbeide statlige planretningslinjer for den kommunale og regionale planleggingen på denne sektoren og viser til forslaget om en ny bestemmelse om slike retningslinjer i § 4-2.

Koplingen mellom energisektoren og arealplanleggingen er en hovedsak, og her er det behov for forbedringer i loven. Uvalget foreslår en generell utbygging av reglene om kommunale arealplaner, til dels med spesiell henvisning til energioppgaven. Hovedmålet er å gi bedre muligheter til å fremme gode, helhetlige energiløsninger i forbindelse med utbygging og annen arealdisponering. Utvalget foreslår en vesentlig utviding av muligheten til å gi bestemmelser til *kommuneplanens arealdel*. Det vises bla. til forslag om at det i kommuneplanens arealdel (§ 9-8 nr. 2) kan vises hensynsone med nærmere angitt krav til infrastruktur for energiløsning. I bestemmelse til slik plan (§ 9-9 tredje ledd) kan kommunen gi forbud mot eller påbud om nærmere angitte løsninger for energiforsyning. Videre kan det, etter samme paragrafs nr. 1, stilles krav om rekkefølge og om tilstrekkelig etablering av energiforsyning samtidig med oppføring av bebyggelse.

I *områdeplaner og detaljplaner* (§ 11-4, § 11-5 nr. 8, jf. kap 12), kan det tilsvarende vises soner og stilles krav om energiform, rekkefølge, krav til byggingen mv. og særskilt krav om energiløsninger, krav om etablering av energiinfrastruktur og om tilknytningsplikt.

Et særlig aktuelt spørsmål i denne forbindelse er *tilrettelegging for mer bruk av vannbåren varme* basert på fjernvarme eller nærvarme fra alternative miljøvennlige energikilder. Dette er en prioritert oppgave i Regjeringens energipolitikk. Utvalget mener loven må åpne en bedre adgang for kommunen til å kunne kreve vannbåren varme og tilknytning til varmeanlegg i forbindelse med utbygging, eventuelt også ved omforming og fornying av eksisterende bebyggelse. I dag er det hjemmel i plan- og bygningsloven § 66a for kommunen til gjennom vedtekt å kreve at bygninger innenfor konsesjonsområdet knyttes til et fjernvarmeanlegg som har fått konsesjon. Utvalgets forslag innebærer at kommunen får hjemmel til å bestemme dette gjennom planvedtak i stedet for ved særskilt vedtekt. Utvalget ser behovet for en konsesjonsordning for større fjernvarmeanlegg. Det gis imidlertid få konsesjoner som åpner for bruk av § 66a, og systemet bør gjøres mer fleksibelt. Kommunens mulighet til å kreve tilknytning bør derfor ikke være betinget av at det er gitt konsesjon til et anlegg. Mindre anlegg kan etableres på grunnlag av kommunale planer, og det er da viktig at det er fastsatt tilknytningsplikt. Utvalget går derfor inn for å oppheve koplingen som ligger i kravet om vedtekt til plan- og bygningslovens § 66a om konsesjon før det kan pålegges tilknytningsplikt til varmeanlegg. Utvalget vil imidlertid presisere at utvalgets forslag om

tilknytning ikke innebærer et pålegg om bruk av en bestemt energiform. Hensikten er primært å legge til rette for at det opparbeides infrastruktur som gir større fleksibilitet for bruk av forskjellige energiformer. *Flertallet* er klar over at det her kan reise seg spørsmål knyttet til kraftmarked, investeringskostnader, konkurransedyktighet, forholdet til konsesjonssystemet etter energiloven med mer. *Flertallet* ser imidlertid ikke at dette er spørsmål og begrensninger som ikke kan løses.

Hensynssoner i arealplaner vil også kunne være aktuelt for å markere energianlegg. For eksempel bør større kraftlinjer kunne avmerkes som sone, på basis av egne bestemmelser med hensyn til bruken av influensområdet.

I en rapport fra konsulentfirmaet Civitas, som er lagt fram for utvalget i sluttfasen av utvalgets arbeid, «Utredning av bruk av plan- og bygningsloven til å fremme miljøvennlige energiformer», drøftes også andre konkrete forslag på dette felt. Det gjelder blant annet behov for energifleksible system med krav om minst to ulike energikilder for oppvarming, og med krav om dette i alle nye bygg (også for hytter og fritidsboliger), behov for eksplisitte krav om energifleksibilitet ved nybygg og rehabilitering ved all bygningsmasse som oppvarmes, (også fritidshus og hytter – både for private og offentlige bygg), og eventuelt også mulighet for krav om at eksisterende bygg som har et vannbårent system som fyres med elektrisitet, må ha minst en energikilde i tillegg. I rapporten pekes også på behov for å endre nasjonale forskrifter og vegledninger slik at det blir arealgrense for vannbasert oppvarming på 500 kvm eller mer, og for at det på grunn av fleksibilitetsbehov bør legges opp til at ingen nye boliger kommer i en situasjon der en er helt avhengig av prisene på el eller annen energibærer for å få varmet opp bolig.

Utvalget vurderer disse spørsmålene som mest aktuelle å vareta gjennom nasjonale forskrifter og standarder i tilknytning til bygningsdelen av plan- og bygningsloven og energiloven, og overlater en eventuell videre vurdering av disse til de berørte departementer.

7.6.4.2 *Utbygging av større energianlegg – kopling til planer etter plan- og bygningsloven*

Større kraftlinjer, større trafoer, vindkraftparker, gasskraftverk med videre reguleres i dag gjennom statlig konsesjon etter energiloven, med bred høring og konsekvensutredning som del av saksbehandlingen. I tillegg gjelder plan- og bygningslovens planbestemmelser også for slike anlegg. Et

anlegg kan ikke være i strid med gjeldende planer etter plan- og bygningsloven. Det kan eventuelt gis dispensasjon fra gjeldende plan, eller foretas senere planendring. Etter plan- og bygningsloven av 1985 vil kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider også gjelde for slike anlegg. Derimot er anlegg som må ha konsesjon etter energiloven, unntatt fra reglene om tillatelse etter plan- og bygningsloven (kapittel XVI). For slike anlegg kreves også som regel tillatelse etter andre lover, for eksempel forurensingsloven for vindkraftanlegg og gasskraftverk.

På grunn av behovet for nasjonal styring og koordinering på denne sektoren, sammen med faglige behov, mener utvalget det er nødvendig å opprettholde ordningen med statlig regulering av større anlegg på dette felt. Siden slike anlegg har meget stor betydning for samfunnsutvikling og arealbruk i området, må de også inn i planleggingen etter plan- og bygningsloven og omfattes av plansystemet der. Kravet om plan for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger, videreføres gjennom § 9-6 i utvalgets forslag. Det er et klart behov for samordning mellom konsesjonsbehandlingen etter energilovgivningen og planbehandlingen etter plan- og bygningsloven, et behov som er blitt ytterligere styrket ved at konsekvensutredning nå vil kreves også i forbindelse med utarbeiding av plan.

Det er et moment i denne sammenheng at energiutbygging nå stort sett skjer i regi av energiselskaper som i forhold til disse spørsmål må anses som private aktører. Det har de senere år skjedd store endringer på energifeltet, ved at energiselskapene nå i betydelig grad er eid av private, og at utbyggingen av energianlegg nå skjer på markedsmessige vilkår og forutsetninger. Det er på den bakgrunn behov for videre vurderinger og en bredere samordning enn tidligere. Planbehandling gir grunnlag for slike brede vurderinger og sikrer lokal deltaking og forankring. Planene sikrer også at lokalsamfunnsbehov blir en del av grunnlaget for de markedsmessige rammene. Videre vil planbehandlingen bidra til å få belyst i bredden aktuelle samfunnsproblemer. Utvalget vil derfor understreke betydningen av at energispørsmål og energianlegg tas opp gjennom den brede samfunnsplanleggingen etter loven.

Gjennom utvalgets dialog med energimyndighetene framstår to løsninger som de mest aktuelle alternativer for å løse samordningsbehovet:

- parallell saksbehandling etter energiloven og plan- og bygningsloven, med eventuell mulighet for dispensasjon fra plan, eller

- statlig arealplan etter plan- og bygningsloven som erstatning for det nåværende system.

En løsning etter samme linje som for planleggingen blant annet på samferdselsområdet (samordnet areal- og transportplanlegging – ATP) er mindre naturlig her, siden sektoren nå preges av private selskaper. Utvalget har fått et klart inntrykk av at energimyndighetene foretrekker det førstnevnte alternativet. Også utvalget mener dette er den mest naturlige løsningen. Det er forøvrig den samme løsningen flertallet i utvalget går inn for når det gjelder forholdet mellom konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og planer etter plan- og bygningsloven.

Flertallet vil foreslå at forholdet mellom de to lovene klargjøres. Dette kan gjøres ved at det i energiloven sies uttrykkelig at det for energianlegg som krever konsesjon etter loven, gjelder at det ikke må være i strid med arealplan for området etter plan- og bygningsloven. Eventuelt må det utarbeides ny plan som må foreligge senest samtidig med behandlingen av konsesjonssaken. Slik plan kan om nødvendig utarbeides som en statlig plan etter plan- og bygningsloven på nærmere vilkår, for eksempel dersom både energiselskapet, energimyndighetene og et flertall av de berørte kommuner er enige i dette. Dersom anlegget ønskes lagt i et område som i gjeldende arealplan er avsatt til annet formål, må det foretas planendring etter de regler som gjelder for dette.

Flertallet vil videre anta at det for mindre og teknisk enklere anlegg etter hvert vil kunne være mulig å slå planbehandling og konsesjonsbehandling helt sammen på den måten at det ikke blir nødvendig med konsesjon hvis tiltaket er i samsvar med planen, og at de nødvendige vilkår settes i planen. Det foreslås derfor tatt inn en tilsvarende hjemmel i energiloven som i blant annet vannressursloven og forurensingsloven som åpner for dette.

Flertallet tenker seg primært denne koplingen til den *kommunale* arealplanleggingen. Imidlertid vil det også kunne være anlegg som arealmessig vil ha betydning over kommunegrensene. Det kan derfor være aktuelt å ta slike opp i forbindelse med den regionale planleggingen, både i interkommunalt plansamarbeid og fylkesplanlegging.

Flertallet antar at det i visse situasjoner vil være hensiktsmessig å lokalisere og sikre arealer til energianlegg ut fra en mer overordnet plan, og at en fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning kan være et egnet planredskap. Utvalget har fått inntrykk av at energimyndighetene ikke vurderer dette som et særlig hensiktsmessig alternativ i dag.

Men i alle fall bygging av større kraftlinjer, og eventuelt framtidige rørledninger for gassforsyning, synes å kunne aktualisere bruk av en rettslig bindende plan over kommunegrensene.

Flertallet vil for øvrig vise til sitt forslag til endringer i energiloven i lovforslagets § 20-2 nr. 9, som klargjør forholdet mellom planvedtak og konsesjon, og som legger til rette for en samordnet behandling av plansaker og konsesjonssaker, inkludert konsekvensutredning.

I sin særuttalelse nedenfor gjengir utvalgsmedlem Toven OEDs brev til Miljøverndepartementet av 10. april d.å. med kopi til utvalget. *Flertallet* vil bemerke at OED har hatt den samme anledning til å kommunisere med utvalget som alle andre departementer, bl.a. gjennom referansegruppen. Utvalget er godt kjent med departementets synspunkter gjennom arbeidet med første delutredning og eget møte. De er også blitt grundig fremmet av energibransjens representant i utvalget. Forøvrig vises til utvalgets mandat, særlig punktet og lov- og virkemiddelsamordning.

Utvalgets medlem Toven har følgende dissens:

Planbestemmelsene i Plan- og bygningsloven gjelder i dag for energianlegg, og nyetablering av energianlegg må ikke være i strid med gjeldende planer. Konsesjonsbehandling av større kraftledninger, vindkraftverk med videre etter reglene om anleggskonsesjon i energiloven § 3-1 er en statlig arealbruksbeslutning med samme detaljeringsnivå som dagens reguleringsplaner. Konsesjonsvedtak treffes på grunnlag av omfattende konsekvensutredninger, høringer, møter med berørte kommuner, fylkeskommuner og grunneiere. I praksis kreves alltid anleggskonsesjon etter energiloven, mens en i enkelte saker i tillegg utarbeider reguleringsplan. Normalt gis det dispensasjon fra gjeldende arealplan, eller arealplan tilpasses energianlegget ved neste revisjon. Konsesjonsvedtak fattes av NVE og undergis klagebehandling i Olje- og energidepartementet.

Utvalgets flertall velger en modell der en opprettholder dagens konsesjonsbehandling etter energiloven og samtidig forutsetter parallell behandling etter plan- og bygningsloven. *Flertallet* anerkjenner at «behovet for nasjonal styring og koordinering på denne sektoren, sammen med faglige behov» tilsier behov for fortsatt statlig styring gjennom konsesjon. Imidlertid har en ikke tatt hensyn til at konsesjonsbehandling er en statlig arealbeslutning med samme detaljeringsnivå som dagens reguleringsplaner, og med omfattende konsekvens-

utredninger, høringer, møter i kommunen og klagebehandling på departementsnivå. Det er derfor ikke saklige reguleringsbehov som tilsier parallell kommunal planbehandling av de samme spørsmål.

Flertallet tar ikke hensyn til at ett av forslagene til løsning fra OED – med åpning for parallell behandling – hadde som uttrykkelig forutsetning at loven ikke må kreve dobbeltbehandling i alle saker. *Flertallets* forslag innebærer en overgang fra dagens dobbeltbehandling i 10-15% av større energisaker til unødvendig dobbeltbehandling i alle saker. Dette gir betydelige økte administrative kostnader uten påvisbar nytte.

Flertallet har heller ikke tatt hensyn til kommunenes ønsker om fleksibilitet, med mulighet både for parallell behandling og mulighet for avklaring kun gjennom konsesjonsbehandling. I sistnevnte tilfelle kan det gis dispensasjon eller foretas senere tilpasning av kommunal plan, med den begrunnelse at alle hensyn er ivaretatt gjennom konsesjonsbehandling.

Utvalgsmedlemmet Toven kan på denne bakgrunn ikke slutte seg til *flertallets* forslag, og mener at det fortsatt må være anledning til å gi unntak fra plankrav der kommunene ønsker dette. Parallell behandling etter begge lover, med mulighet for dispensasjon fra plan vil her være den mest hensiktsmessige løsning.

Denne løsningen innebærer at dagenes praksis der kommunene gis mulighet for regulering i tillegg til konsesjonsbehandling videreføres i de tilfeller der det finnes hensiktsmessig. Kommunene kan dermed unngå uønsket dobbeltarbeid, eller å gjennomføre planbehandling der de ser behov for det. Helt avgjørende for denne løsningen er at kommunens dispensasjonsadgang i energisaker ikke begrenses i forhold til den alminnelige dispensasjonsadgang, slik at det kan dispenseres for planbehandling for hele utbyggingsprosjekter.

Jeg mener også det er grunnlag for å utvide dispensasjonsadgangen ytterligere i forhold til dagens ordning. Når anlegget er konsesjonsbehandlet etter energiloven vil konsekvensene være utredet etter plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger, og hensynet til medvirkning vil dermed være behørig ivaretatt. Jeg viser her til at Miljøverndepartementet i forbindelse med Beiarn-saken uttalte at det bør kunne dispenseres fra planbehandling i saker hvor det foreligger konsesjon etter sektorlov. Det vises videre til brev fra Miljøverndepartementet av 18.12.98 til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene i forbindelse med vindkraftverk på Kvittfjell i Tromsø kommune hvor det sies følgende:

«I henhold til plan- og bygningslovens § 7 kan kommunen gi dispensasjon fra kravet om regulering dersom særlige grunner foreligger. Etter Miljøverndepartementets vurdering vil slik grunn foreligge dersom kommunen og berørte myndigheter på et tidlig stadium i plan- og konsesjonsprosessene blir enige om at tiltaket ikke skal behandles etter plan- og bygningsloven, men kun etter energiloven.»

Utvalgsmedlemmet Toven foreslår videre at det tas inn en bestemmelse i plan- og bygningsloven om at planmyndigheten i det enkelte tilfelle kan bestemme at det ikke trengs planbehandling, for derved å unngå en utstrakt bruk av dispensasjonsadgangen.

Flertallet foreslår en felles prosess for konsesjonsbehandling etter energiloven og planbehandlingen. Det framgår at kommunene skal styre prosessen etter plan- og bygningsloven, mens «sektormyndigheter...skal kunne bruke denne prosessen også for sine formål» (samme sted). Flertallet legger videre til grunn at både godkjent plan og konsesjon må foreligge før tiltak kan gjennomføres. Videre skal innholdet i en godkjent kommuneplan være et moment av betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen.

Medlemmet Toven viser til at en her legger opp til en skjerpelse i forhold til dagens praksis. I henhold til dagens praksis er det tilstrekkelig at en har fått nødvendige konsesjoner etter særlovgivningen, og dispensasjon fra gjeldende plan, dersom tiltaket ikke er i overensstemmelse med plan. Kravet om at det må foreligge godkjent plan vil lede til forsinkelse av gjennomføringen av konsesjonsvedtaket, og redusere forutberekenligheten for tiltakshaver. Medlemmet Toven går derfor imot at det må foreligge endring i eksisterende plan før tiltaket kan påbegynnes.

Flertallet foreslår videre at innholdet i godkjent kommuneplan skal være et moment av betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen. I realiteten innebærer forslaget at det forhold at et tiltak ikke er omhandlet i eksisterende plan er et moment mot at konsesjon skal gis, selv om tiltaket ikke ble vurdert ved vedtakelsen av planen. Etter medlemmet Tovens oppfatning er denne løsningen statisk og lite fleksibel, og legger hindringer i vegen for gjennomføring av nye tiltak. Medlemmet Toven går derfor imot at innholdet i eksisterende kommuneplan skal være et moment av betydning ved avgjørelsen i konsesjonssaken.

Medlemmet Toven mener at det må være en forutsetning at det gjennomføres en parallell saksbehandling med samordnet beslutningstidspunkt i de saker der det besluttes planbehandling ved siden av konsesjonsbehandlingen. Ved eventuell motstrid mellom konsesjon

og planvedtak, føres saken videre til de respektive departementer til en samordnet klagebehandling, noe som ikke bør være mer tidkrevende enn ordinær klagebehandling etter ett av lovverkene.

Utvalgets flertall foreslår statlig plan som en mulig sideløsning til parallell planbehandling, dersom alle parter er enige. Forslaget innebærer at en i enkelte saker kan bytte planmyndighet under behandlingen, etter en prosess som har gitt enighet om dette. Løsningen gir en liten forutsigbarhet for de involverte parter, og med krav om parallell behandling av plan og konsesjon, gir ikke bytte av planmyndighet noen vesentlig forbedring. Statlig arealplan etter plan- og bygningsloven i regi av energimyndighetene, som erstatning for konsesjonsbehandlingen må da forutsettes å være den eneste løsningen, samtidig som framgangsmåten med tilhørende rutiner må være kjent av alle parter på forhånd. Medlemmet Toven kan på denne bakgrunn ikke slutte seg til dette forslaget, og anser at det vil gi en uheldig uklarhet uansett utforming av hovedløsningen.

Flertallet begrunner forslaget om å opprettholde konsesjonsbehandling ved siden av planbehandling for energianlegg med behovet for fagkunnskap og for å kunne ivareta alle relevante hensyn.

Medlemmet Toven viser til at relevant energifaglig behandling er avhengig av to likeverdige faktorer: Kontroll med behandlingsprosess og kontroll med avgjørelsens innhold. Behandlingen av større og ofte konfliktfylte anlegg forutsetter en omfattende og interaktiv behandling der det kommer forslag om, og utredes nye alternativer. Likedan vil det ofte være betydelige interessenmotsetninger der kommune, miljømyndigheter, grunneiere og utbyggere fremmer forskjellige traséforslag. Kommunene vil ivareta sine (økonomiske) interesser i saken og som ofte kan stå i motsetning til miljøinteresser. Kraftsystemmessige, tekniske og økonomiske hensyn kan igjen tale for andre alternativer.

Energimyndighetenes saksbehandling er mer omfattende enn den kommunale planbehandling. En forsvarlig energifaglig behandling forutsetter at beslutninger om konsekvensutredningsprogram, vurdering av traséalternativer, behov for tilleggsutredninger mv styres av energimyndighetene ut fra fagkunnskap og omfattende erfaring fra tilsvarende saker. Dersom energimyndighetene skal være avhengig av å følge kommunens prosess og prosessavgjørelse, vil det være mulighet for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst til at en kan fatte et tilstrekkelig faglig begrunnet vedtak i en sak. Energimyndighetene må i tilfelle ty til

en parallell ikke-offentlig utredningsprosess som ingen er tjent med.

På denne bakgrunn anser medlemmet Toven at det ikke er tilstrekkelig med en løsning med kun kommunal planprosess som bakgrunn for et konsesjonsvedtak etter energiloven. Prosessen må derfor enten kjøres kun av energimyndighetene eller så må det være en dobbelt prosess. Derimot vil det innebære en forenkling av saksbehandlingen dersom planbehandling ble inkludert i energimyndighetenes konsesjonsprosess. En vil derved kunne unngå at planmyndighetene treffer planvedtak for et annet alternativ enn det energimyndighetene har gitt konsesjon for, noe som forekommer i dag.

Medlemmet Toven vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på at mindre anlegg for distribusjon av energi, opp til 22 kV bygges av områdekonsesjonæren i henhold til områdekonsesjon etter energiloven § 3-2. Anlegg som bygges i medhold av områdekonsesjon blir ikke konsesjonsbehandlet i NVE. For slike anlegg oppstår intet behov for samordning mellom konsesjonsbehandling og planbehandling. Jeg kan derfor ikke se at det er behov for å innta en lovbestemmelse om at det ikke er nødvendig med konsesjon dersom små tiltak er i samsvar med plan.

Innen energiplanlegging, altså planlegging og beslutning om varmeløsninger i nye bygg eller byggfelt, foreslås at kommunene som planmyndighet gis større oppgaver og større myndighet. Etter medlemmet Tovens mening må det i den forbindelse være en forutsetning at det i lovtekst og kommentarer gis klarere beskrivelse av hvilke konkrete oppgaver og hvilken myndighet kommunen skal ha. En må her også konkretisere hvordan gjeldende krav til områdekonsesjonærene etter energiloven med forskrifter skal innpasses i kommunenes oppgaver og beslutninger.

I avslutningsfasen av utvalgets arbeid ble det lagt fram en ny rapport om bruk av plan- og bygningsloven til å fremme miljøvennlige energiformer, utarbeidet av Civitas. Denne rapporten ble framlagt så sent i utvalgets arbeid, at det ikke har vært mulig å sette seg tilstrekkelig nok inn i denne til å ta stilling til dets innhold. Utvalgsmedlemmet Toven finner det derfor ikke forsvarlig å ta stilling til de nye forslagene som fremmes som følge av denne.

Det har vært enighet i utvalget om at alle sektorbeskrivelser og lovforslag angående sektorsamordning, skal forlegges de respektive sektordepartement, for kommentering, før utvalget fremmer konkrete lovendringsforslag. På denne bakgrunn finner utvalgsmedlemmet Toven det beklagelig at beskrivelsen av energi og lovforslagene til endringer i energiloven ble

framlagt for Olje- og energidepartementet etter at siste møte i utvalget var avholdt, og så sent i prosessen, at sektordepartementet ikke fikk reell mulighet for å øve innflytelse. Det vises her til Olje- og energidepartementets brev til Miljøverndepartementet av 10.04.03 hvor følgende sies:

«Planlovutvalget – kommentarer til arbeidet med utredningen

Det vises til brev av 26. mars d.å. til planlovutvalget med kopi til Miljøverndepartementet. Olje- og energidepartementet påpeker i dette brevet den mangelfulle medvirkning dette departement er blitt til del under utvalgsarbeidet. Dette forhold har ytterligere forsterket seg gjennom den seneste utvikling i saken. Olje- og energidepartementet ser store innholdsmessige feil ved deler av utredningen, og mener utvalget har gått utover sitt mandat når det foreslår vesentlige endringer i andre sektorlover.

Olje- og energidepartementet har nå, over en uke etter at utvalget visstnok har hatt sitt siste møte, for første gang fått oversendt deler av utredningen. Planlovutvalget ber om Olje- og energidepartementets snarlige kommentar. Det oversendte materialet lider av betydelige svakheter. Etter departementets syn har det imidlertid ingen hensikt å komme med merknader så sent i prosessen. Det sier seg selv at det nå i denne slutfasen ikke vil være mulig å gjøre de vesentlige endringer i deler av utredningen som vil være nødvendig for å rette opp alle svakheter.

Foruten kapitler som beskriver energi- og vassdragssektoren, er det i oversendelsen lagt ved forslag til betydelige endringer i enkelte av Olje- og energidepartementets sektorlover. Disse endringene har ikke vært diskutert med Olje- og energidepartementet før de nå oversendes etter at utredningsarbeidet visstnok i realiteten er avsluttet.

Blant forslagene inngår endring i vassdragsreguleringsloven § 7. Ifølge mandatet skulle forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven vurderes på bakgrunn av første delutredning, jf Ot.prp. nr 39 (1998-99) og NOU 2001: 7. Dette spørsmålet har for øvrig vært drøftet over telefon mellom ekspedisjonssjefene Hoel og Høisveen. At saken var å anse som ferdigbehandlet av utvalget, har også vært framholdt av utvalgets leder ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med utvalgets møte med Olje- og energidepartementet 18. juni 2002. Det er derfor ytterst beklagelig at utvalget nå, uten å konferere med fagdepartementet, på nytt fremmer forslag til løsning på spørsmål gjennom lovendringsforslag som var forutsatt ferdigbehandlet fra utvalgets side i første delutredning.

Olje- og energidepartementet har i tillegg

nå fått oversendt forslag til omfattende endringer i energiloven og enkelte endringer i vannressursloven. Heller ikke når det gjelder disse forslagene til lovendringer har departementet vært trukket inn. Det framstår som oppsiktsvekkende mangel på kunnskap om hvordan man skal drive en slik prosess når berørte fagorganer ikke trekkes inn i det forberedende arbeidet. Dette står i sterk kontrast til løfter om bredt samarbeid gjennom møter i referansegruppen og bilateral kontakt med berørte departementer om viktige spørsmål.

Som nevnt i flere tidligere brev fra Olje- og energidepartementet til planlovutvalget, jf brev av 26. mars i år og 11. januar 2001, har Olje- og energidepartementet vært svært misfornøyd med prosessen i utvalget. Olje- og energidepartementet har ikke fått komme til orde med egne formuleringer om erfaringer med dagens plansystem. Beskrivelse av sektoren har ikke en gang vært oversendt departementet i tide for kvalitetssikring.

Olje- og energidepartementet har vesentlige motforestillinger til utvalgets intensjon om å overføre myndighet fra vassdrags- og energisektoren til planmyndigheten. Disse burde vært gjenspeilet i utredningen. Slike mangler svekker etter departementets syn verdien av utredningen som høringsdokument.

Olje- og energidepartementet finner grunn til å bemerke at de her nevnte uheldige forhold synes å stå i sterk kontrast til de idealer om gode saksbehandlingsprosesser og medvirkning fra alle berørte som utvalgets leder har framholdt som et viktig mål i planlovsammenheng.

Som presisert i brevet til utvalget av 26 f.m. forbeholder Olje- og energidepartementet seg å ta opp ethvert spørsmål fra bunnen av vedrørende vassdrags- og energisektoren dersom utredningen sendes på høring.»

Dette tatt i betraktning mener utvalgsmedlemmet Toven at det her ikke er grunnlag for å fremme lovendringsforslag til energiloven.

Forslag til nytt siste ledd i § 1-11:

Planmyndighetene kan i det enkelte tilfelle bestemme at det ikke trengs planbehandling etter plan- og bygningsloven for tiltak som konsesjonsbehandling etter energiloven.»

7.7 Boliger og byggenæring

7.7.1 Hovedpunkter i første delutredning

I sin første utredning omtalte utvalget status og de viktigste utfordringene i boligpolitikken, og redegjorde i samme avsnitt for byggenæringen og dens vilkår i forhold til planleggingen etter plan- og byg-

ningsloven. Det er naturlig å se samlet på boligsektoren og de behov og synspunkter som framføres av byggenæringen.

Utvalget pekte på at planleggingen etter plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å gi alle mulighet for en *god bolig i et godt bomiljø*. Det er i første rekke kommunene som har ansvaret for å legge til rette for tilstrekkelige og gode boligområder. Tomtetilgangen er en viktig faktor for økt boligbygging. Det kan også være behov for samarbeid mellom flere kommuner i samme boligmarkedsregion hvor lokaliseringen av boliger bør vurderes eller avgjøres i en regional sammenheng.

Når det gjelder boligforsyningen, er det underdekning og høyt prisnivå i noen pressområder i og rundt store byer. Et annet viktig trekk er at privates rolle innenfor både planlegging og utbygging er blitt vesentlig utvidet. I dag er svært mange reguleringsplaner for boligprosjekter utarbeidet av private med sikte på privat utbygging. Kommunenes rolle har nå de fleste steder blitt å fastsette rammene for boligbyggingen gjennom kommuneplanen, og å behandle private prosjektplaner. Tidligere gikk kommunene ofte inn med tiltak for å sikre boligbyggingen av egen interesse, og basert på statlige programmer. En del kommuner viser nå tilbakeholdenhet med å legge ut områder til boligbygging på grunn av kostnadene økt innbyggertall kan innebære for kommuneøkonomien, men det er fortsatt kommuner som aktivt planlegger med sikte på økt boligbygging. Mange kommuner har boliger som tema i kommuneplanleggingen, blant annet for å sikre boliger for flyktninger og andre spesielle grupper, slik sentrale myndigheter ber om.

Plan- og bygningslovens planbestemmelser er et redskap for kommunene til å legge til rette for boligbygging og gode bomiljøer. Det er viktig at manglende planer og planoppfølging, og i det hele den måte loven praktiseres på, ikke bidrar til å vanskeliggjøre boligbyggingen, slik det ofte hevdes blant annet fra byggenæringen. Næringen understreker betydningen av rask planavklaring og forutsigbarhet. Endringer i plansystemet må vurderes også ut fra dette perspektivet.

I utvalgets første delutredning ble *byggenæringen* omtalt som en betydelig sektor med en omsetning (2002) på ca. 330 milliarder kroner og sysselsetting på omlag 320 000 personer fordelt på ca. 42 500 bedrifter. Det ble pekt på at det er avgjørende for byggenæringen i Norge at kommunene har en effektiv og god planlegging av tomtearealer både til bolig- og næringsformål slik at byggingen ikke stopper opp. Fra bransjen ble det uttrykt øns-

ke om at planer må kunne gjøres mer operative som verktøy for gjennomføring av blant annet boligbygging og annen byggevirkksomhet. Det var også et ønske om enklere gjennomføring av planer, ved at plan og byggesak kombineres eller knyttes nærmere til hverandre.

I arbeidet med forbedring av plan- og bygningsloven på dette felt, må det tas hensyn også til en del andre forhold:

- Boligbygging skjer nå ofte gjennom fortetting eller omdanning av allerede utbygde områder. Dagens plansystem er ikke spesielt godt utviklet for å løse de oppgavene og problemene som følger av dette.
- De raske endringene som i dag finner sted i næringslivet stiller nye krav til fleksibilitet i arealbruken og samtidig forutsigbarhet i planprosessen.
- Samspillet mellom offentlige og private interesser blir stadig viktigere. Planleggingen initieres av private utbyggere og er blitt mer forhandlingsorientert, mens lovens regler i hovedsak er basert på at planlegging er en offentlig oppgave.
- Det er behov for en klarere kopling mellom plan og gjennomføring.
- I plansammenheng kan en ofte enkelt legge til rette for flere boliger gjennom å øke graden av utnyttning og legge inn planformål som inkluderer boliger og fortetting i eksisterende planer.

I første utredning la utvalget stor vekt på at plansystemet i plan- og bygningsloven skal bidra positivt til, og ikke gjøre det vanskeligere, å dekke behovene for boliger og næringsbygg. Samtidig peker utvalget på at det er viktig at beslutninger om utbyggingsmønster og lokalisering av boliger bygger på avveininger av en rekke hensyn og interesser. Det er en sentral oppgave å skape gode bomiljøer både i nye boområder, og der utbyggingen skjer gjennom omforming og fortetting av eksisterende boligområder. Dette krever ofte grundig planlegging og saksbehandling. Utvalget framhevet at det vil arbeide videre med denne sektoren ut fra disse målene.

7.7.2 Høringen og videre arbeid med boligspørsmål

I høringen er viktigheten av en god boligpolitikk understreket. *Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* har gitt uttrykk for at planmyndighetenes ansvar for tilstrekkelig boligbygging må bli nærmere presisert i loven. KRD gir gjennomgående støtte til mange av utvalgets tanker om mulige

forbedringer: forslag om videre utvikling av de kommunale planformene, forslaget til «fornyelse og omforming» som ny arealkategori, vurdering av hvordan utbyggingsavtaler kan integreres i planprosessen, differensiert behandling av prosjektplaner etter hvorvidt planen er i tråd med overordnet plan, nærmere integrering av plan og byggesak, skarpere skille mellom overordnet planlegging og detaljplanlegging, redusert mulighet for «omkamp», frister for innsigelse og klage og drøfting av partnerskapsløsninger mellom ulike aktører.

Byggenæringen har i tidligere innspill til utvalget, og i høringen, gitt uttrykk for at det er behov for større fleksibilitet i plansystemet, mer effektiv behandling og framdrift, og bedre overgang mellom plansaker og byggesaker. Næringen mener at planbehandlingen kunne vært enklere og skapt smidigere interesseavveining dersom lovens system med avveining av rammer og formål ble fastlagt i kommuneplan eller kommunedelplan, mens detaljplan ble en oppfølging av denne. Et sentralt forslag er at utfylling og detaljering må kunne skje ved hjelp av overordnede rammebetingelser som kan oppfylles på forskjellig måte, for eksempel ved å angi «funksjonskrav». En av grunnene til å velge en slik løsning, er at en da vil kunne ta faktiske endringer i betraktning. Det skjer altfor ofte at en utbygger ønsker andre løsninger enn det planen legger opp til, uten at løsningen dermed trenger å være dårligere. Dette vil i dag ofte kunne kreve helt nye planprosesser, som koster mye, krever nye avklaringer, og tar lang tid. Med overordnet avklaring og forskjellige likeverdige løsninger vil behandlingen, ifølge næringen, kunne effektiviseres betraktelig. Det er stor forskjell på saker som faller inn under plan- og bygningsloven i de største byene kontra grisgrendte landområder. Dette gjelder i forhold til både verne- og miljøhensyn. Større mulighet for å tilpasse planleggingssystemene i forhold til lokale forhold (by/land, større/mindre kommuner) bør vurderes. For sentrale endringsområder i storbyene, der tomtekostnadene er høge og behovet for butyutvikling ofte er påtrengende, stilles det spesielle krav til fleksibilitet og hurtighet.

Siden utvalget la fram sin første delutredning, er boligpolitikken blitt gjenstand for økt politisk oppmerksomhet, og det er pekt på forhold av betydning også for utvalgets arbeid.

I NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* drøftet Boligutvalget hovedspørsmål om boligdekning, boligproduksjon, boligfordeling og boligkvalitet, samt offentlig organisering og ansvarsfordeling i boligpolitikken. Utvalget fremmet anbe-

falinger og forslag om tiltak og virkemidler for å følge opp utvalgets målsettinger på de forskjellige områdene. Utvalget understreker blant annet nødvendigheten av at kommunene fører en aktiv tomtepolitikk for boligtilrettelegging, og at kommunene i større byregioner sammen tar et ansvar for å komme fram til en helhetlig arealplanlegging som gir rom for boligbygging, og at staten må kople sine interesser som eiendomsbesitter og boligpolitisk utøver på en bedre måte. Når det gjelder kvalitet og bomiljø peker utvalget på at det er kommunene som har ansvaret for å vareta dette både i nærmiljøet utendørs og når det gjelder bygningene. Miljøvennlig materialbruk, energiløsninger og energiforbruk, lokalisering og miljøvennlig transport, løsninger som tar hensyn til funksjonshemninger mv. nevnes som viktige kvalitetselementer som også berører plan- og bygningsloven.

Utvalget antar at KRD arbeider videre med de spørsmål og anbefalinger Boligutvalget tok opp i NOU 2002:2, og at dette skjer i form av en stortingsmelding. KRD har tidligere også utgitt rundskriv om kommunenes rolle i boligpolitikken. Husbankens virkemidler brukes blant annet slik at det gis tilskudd til områderettede planer for boligformål. Departementet går også inn for boligsosiale handlingsplaner ved hjelp av husbankmidler. Dette angår grupper som får dekket behov etter sosiallovgivningen, flyktninger, funksjonshemmete, eldre, ungdom mv. Slike planer, som har vært vellykket i andre nordiske land, er ikke knyttet til kommuneplanleggingen, men Husbanken har utarbeidet veileder om temaet, holdt konferanser etc. En forsøker også gjennom utbyggingsavtaler å innpasse husbankfinansierte boliger. KRD har for øvrig understreket målet om bedre framdrift i byggesaksbehandlingen. I den forbindelse er det blant annet fremmet lovforslag om frister i byggesaksbehandlingen og plansaksbehandlingen. Dette er også en bakgrunn for opprettingen av et eget lovutvalg for å se på byggesaksbehandlingen, Bygningslovutvalget.

Også i St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder drøftes viktige spørsmål for boligforsyningen og boligmiljø i byområder. Det vises til kort omtale under temaet om bedre arealutnytting i byer og tettsteder nedenfor i kapittel 7.8. Det vises videre til andre delkapitler i dette kapittel om blant annet planlegging med sikte på kriminalitetsforebygging, bedre tilgjengelighet, forurensing, grønnstruktur og adgang til grønne områder og natur, ivaretagelse av hensynet til barn og unge, ivaretagelse av hensynet til kulturmiljøverdier med mer.

7.7.3 Lovgrunnlaget for boligpolitikken

De viktigste lovene på boligsektoren er:

- Bygningsdelen av plan- og bygningsloven med tilhørende byggeforskrifter fra 1985 med senere endringer
- Borettslovene (lover om boligbyggelag og borettslag av 1960)
- Husbankloven av 1946
- Husleieloven av 1999
- Eierseksjonsloven av 1983
- Leiegårdsloven av 1977
- Tomtefesteloven av 2002.

Bortsett fra bygningsdelen av plan- og bygningsloven har disse lovene liten direkte kopling til plan-systemet i plan- og bygningsloven. De regulerer i hovedsak privatrettslige forhold knyttet til ulike leieforhold og andre rettigheter i boliger.

7.7.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget ser planlegging for å oppfylle boligpolitiske mål som en av de viktigste oppgavene etter plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår derfor tatt inn i lovens formålsparagraf at den skal legge til rette for gode boliger og bomiljøer. I forslaget til formålsparagraf sies det også at loven skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk, og at det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet. Videre foreslås det at boligdekning tas inn i listen over oppgaver i kommuneplanen, jf. § 9-1. Utvalget legger forøvrig til grunn at sentrale myndigheter vil stimulere til boligbygging og utvikle og tilrettelegge sine virkemidler slik at de kan virke i hensiktsmessig samspill med planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det vises her til Boligutvalgets tilråding om at det bør utformes et mest mulig sammenhengende virkemiddelsystem for boligforsyningen.

Utvalget har vært opptatt av at plansystemet må virke slik at det letter, og ikke hemmer, boligbyggingen. Det er i stor grad opp til kommunene hvordan de vil ta opp boligspørsmålene i kommuneplanen, og legge til rette for utvikling av nye boområder og fortetting gjennom arealplanleggingen. Utvalgets samlede forslag til forbedringer av plansystemet bør virke i positiv retning. Vi peker særlig på forslagene om nye regler for regional planlegging, herunder regler om interkommunalt plansamarbeid, utviklingen av kommuneplanleggingen med blant annet kommunal planstrategi og langsiktig arealstrategi som en del av samfunnsdelen, og forslagene til forbedringer av arealplanleggingen, med blant annet et nytt arealformål for

omforming og fornyelse i kommuneplanens arealdel og gjennomgående planformål for de tre kommunale plannivåene. Gjennom modellen med ramkestyring i kommuneplanens arealdel og områdeplan, og videre prosjektplanlegging gjennom detaljplaner etter forslag fra private, har vi søkt å imøtekomme høringsinstansenes ønsker om planmodell. *Områdeplanen* vil bli et sentralt virkemiddel for hovedtrekkene i arealdisponeringen av områder for boligbygging. Utvalget antar at områdeplan vil bli mye benyttet for å legge nødvendige planrammer for aktuelle boligområder, det være seg nye områder eller områder som skal fornyes og fortettes. Denne planformen vil formelt kunne nyttes både for rammeplanlegging, som skal følges opp videre med detaljplaner, og som direkte grunnlag for behandling av byggesaker der kommunen finner det hensiktsmessig. Denne plantypen vil få et komplett sett av arealformål og bestemmelser for kommunenes utforming av planen som kan være enkel og grovmasket eller detaljert.

Utvalgets forslag til utforming av arealformål, hensynssoner og planbestemmelser, herunder med miljø- og funksjonskrav, vil gi grunnlaget for å legge inn krav for ønsket bomiljøkvalitet og funksjonalitet mht. til utforming, for eksempel universell utforming for tilgjengelighet, tilpasning ut fra kulturmiljø og estetikk, krav til energiløsning, krav til boligtyper mv. Det vises til de øvrige delkapitlene om miljøforhold og kvaliteter som kan ivaretas. Planer og planbestemmelser vil på en bedre måte enn i dag kunne tilpasses behovene i den enkelte sak både for å sikre en forsvarlig og god planløsning, og samtidig gi nødvendig fleksibilitet når et prosjekt må justeres. Utvalgets forslag vil også gi et grunnlag for mer områdevis planlegging ved at det i arealdelen til kommuneplan vil kunne angis hvilke områder som skal planlegges i sammenheng.

Samlet sett bør dette gi gode verktøy for å konkretisere og følge opp de boligpolitiske målene og retningslinjene regionalt og lokalt. Ikke minst vil interkommunalt plansamarbeid og fylkesplanlegging kunne være viktig for å oppnå en optimal koordinering av kommunal infrastruktur og gode helhetlige planløsninger på tvers av administrative grenser. Det er i denne sammenheng særlig viktig å få til en samordnet areal- og transportplanlegging, som utvalget foreslår egne regler for i lovens Del V. I mange områder er arealforholdene slik at det blir mindre gunstige løsninger dersom lokalisering av boliger, med tilhørende infrastruktur, kun planlegges innenfor grensene for den enkelte kommune.

Utvalget har også lagt stor vekt på å finne fram

til planformer og saksbehandlingsregler som er tilpasset situasjonen med et stort antall *private planer* for utbygging, og som imøtekommer behovet for en rask og enkel avklaring av enklere saker. Reglene om *detaljplan* tar spesielt sikte på dette, og vil særlig ha betydning der aktuelle utbyggings tiltak er i samsvar med de overordnede planrammene som er gitt gjennom kommuneplanens arealdel og eventuelt områdeplan. Modellen legger opp til at en utbyggingssak da skal kunne behandles gjennom én prosess som omfatter detaljplan, eventuell konsekvensutredning og nødvendig sektoravklaring, og som også gir grunnlag for samtidig rammetillatelse på byggesøknad. Der forslaget til detaljplan er i samsvar med overordnede planer, foreslår utvalget at kommunen kan delegerede vedtaksmyndigheten i kommunen. Sammen med forslagene om oppstartmøte, mekling, medvirkning mv. vil loven kunne gi et klarere grunnlag for god dialog og godt samspill mellom planmyndighetene, utbygger og andre berørte. Som ledd i forenklingen foreslår utvalget også å begrense adgangen til å klage på forhold som er avgjort tidligere ved klage eller innsigelse. Det foreslås en frist på 12 uker eller en annen avtalt frist for behandling av planforslag, i samsvar med Stortingets nylig fastsatte endring av gjeldende regler. Utvalget antar at det må arbeides noe mer med den lovtekniske koplingen mellom plan- og byggesaksbehandling, og at dette skjer i det videre arbeidet i samråd med Bygningslovutvalget.

Utvalget mener *virkemidlene for gjennomføring* bør styrkes. Utvalget foreslår *nye regler om utbyggingsavtaler* som klargjør adgangen og mulig innhold, og saksbehandlingen.

Det er særlige behov i områder der utbyggingen vil måtte skje gjennom *omforming og fornyelse* i eksisterende områder. Et første skritt her er forslaget om å gjøre dette til særskilt arealformål i arealdelen. Utvalget har fått utredet spørsmålet om å utvikle jordskifteliknende ordninger for slike situasjoner. Det vises til nærmere omtale i kapittel 2 og i kapittel 7.8 om virkemidler for bedre arealutnyttelse.

Det er noe omdiskutert i dag hvorvidt det med hjemmel i plan- og bygningsloven kan gis *reguleringsbestemmelser om typer av boliger/leiligheter* og fordeling av slike innenfor et område, boliger for prioriterte grupper og så videre (for eksempel både små og store leiligheter innenfor samme område, en andel eldreboliger og så videre). I medhold av gjeldende § 26 i plan- og bygningsloven kan det også nå gis bestemmelser som konkretiserer antall boenheter som tillates i et prosjekt, og det kan stilles krav til minste eller største bolig-

størrelse. Enkelte bykommuner har tidligere hatt godkjente vedtekter for å vareta slike forhold. Det er særlig i områder med byfornyning slike bestemmelser har vært aktuelle, men det har også en side som berører både effektiv utnyttning av arealer til boligformål, og til selve graden av utnyttning (krav til parkering og uteareal mv.). Når det gjelder krav til hver bolig av hensyn til beboernes behov, kan det etter forslaget til planbestemmelser stilles krav til planløsning med videre for å vareta eksempelvis krav til tilgjengelighet og bevegelsesmuligheter. Det kan således innenfor visse rammer og hvor det er saklig begrunnet, stilles krav til boligens størrelse, antall boenheter på en eiendom og nærmere krav til boligens utforming. Utvalget ser det som ønskelig å klargjøre denne hjemmelen, og foreslår at dette formuleres klart i hjemmelsbestemmelsen for områdeplan og detaljplan, jf. § 11-5 nr. 5 og § 12-3. Dette vil også gi et bedre grunnlag for utbyggingsavtaler om forholdet.

7.8 Fortetting – bedre og mer effektiv arealutnyttning

7.8.1 Hovedspørsmål i første delutredning og høringen

I første delutredning konstaterte utvalget at plan- og bygningsloven generelt sett ikke virker godt nok i forhold til oppgaven å fornye og omforme og eventuelt fortette i områder som allerede er utbygd. Av konkrete forslag gikk utvalget i første omgang inn for at «omforming og fornyelse» blir ny arealkategori i kommuneplanen og reguleringsplanen, og det uttalte at det vil arbeide videre med spørsmålet om hvilke typer bestemmelser og gjennomføringsmekanismer som bør knyttes til denne kategorien. Utvalget vil også arbeide med spørsmålet om lovregler for utbyggingsavtaler og innføring av jordskifteliknende ordning for tettbygde strøk for å løse vanskelige eiendoms- og fordelingsspørsmål og lette gjennomføringen av planer.

Utvalget har fått bidrag fra et interdepartementalt samarbeid om utprøving av virkemidler for bedre arealutnyttning i byer og tettsteder. Det er gjort i et prosjektsamarbeid mellom tre departementer (Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet) og 6 kommuner. Målsettingen med dette såkalte «Virkemiddelprosjektet», har vært å vurde-

re og utvikle virkemidler for å muliggjøre bedre arealutnyttning innenfor byggesonen som et godt og reelt alternativ til å ta i bruk nye arealer. Virkemidlene skal være slik at de bidrar til å sikre kvalitet og rasjonelle prosesser og muliggjør fordeling av goder og byrder. Videre har det vært viktig å se på koplingen av plan og gjennomføring, med særlig vekt på utvikling av virkemidler for gjennomføring.

I første delutredning ble det vist til at arbeidet med å utnytte byenes og tettstedenes arealer bedre er en viktig del av politikken for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Dette er understreket i flere stortingsmeldinger om arealpolitikken¹ og i *St.meld. nr. 23 (2001-2002) Om miljø i byer og tettsteder*. Redusert by- og tettstedsspredning kan bidra til å redusere presset på natur, friluft- og landbruksområder og bidra til redusert transportarbeid, effektiv energibruk, redusert forurensing i bymiljøet og reduserte utslipp av klimagasser. Driften av en spredt by- og tettstedsstruktur kan også være kostbar.

Fortettingsbegrepet omfatter ulike former for å disponere eksisterende bebyggelse og arealer som allerede er tatt i bruk, på en mer effektiv måte. Dette kan skje ved omdisponering av nedlagt industribebyggelse til nye bruksformål, innredning av loftsarealer til bolig, eller ved å gi dårlig utnyttete arealer i sentrale byområder høyere utnyttning for aktuelle bruksformål; boligbebyggelse, sosiale og kulturelle virksomheter, parker og andre fellesområder. Det dreier seg om gjenbruk, omforming og mer effektiv utnyttning av de bebygde områdene, uten å miste nødvendige kvaliteter knyttet til for eksempel bevaringsverdig bebyggelse og grønne lunger.

Arbeidet med bedre arealutnyttning har i flere år vært et viktig spørsmål i kommunene, og mange kommuner har lagt vekt på fortetting i kommuneplanene. Det har imidlertid vært lite fokus på hvilke spesielle utfordringer fortettingsstrategien gir når planene skal gjennomføres. Omsatt til praksis er gjennomføring av fortetting en sammensatt og krevende oppgave både for offentlige og private aktører. Samtidig viser erfaringene fra gjennomførte fortettingsprosjekter at fortetting med kvalitet kan gi en rekke samfunnsøkonomisk gevinster. Arealpress, spesielt i tilknytning til en del av de større byene, har ført til press på boligmarkedet og boligforsyningen. Bedring av betingelsene for boligforsyningen understreker behovet for å utvikle virkemidler for gjennomføring av bedre arealutnyttning i byer og tettsteder.

Utvalget viser for øvrig til sin første delutredning kapittel 16.3.9 om de nærmere utfordringene

¹ St.meld. nr. 31 (1992-93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* og St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*

som knytter seg til planlegging i byområder, der spørsmål som eksempelvis vedrører planlegging av områder og eiendommer i sammenheng, organisering av parter (grunneiere, utbyggere), felles gjennomførbare løsninger og fordeling av fellesinvesteringer, bedre kvalitet i planløsningene og miljøforhold blir omtalt.

Generelt har intensjonen om bedre utnyttning av bebygde arealer og behovet for styrkede virkemidler i planlegging og plangjennomføring fått tilslutning fra *høringsinstansene*. Forslaget om å innføre en arealkategori for omforming og fornyelse har fått god respons fra de som har uttalt seg, herunder en rekke kommuner. Imidlertid peker enkelte på at det er behov for å klargjøre innholdet i og virkningene av kategorien. Også forslaget om å knytte jordskifteliknende virkemidler til planleggingen etter plan- og bygningsloven har fått betydelig tilslutning. Det samme gjelder tanken om å vurdere en hjemmel i loven som klargjør rammen og prosessen for utbyggingsavtaler.

7.8.2 Stortingsmeldingen om bedre miljø i byer og tettsteder

Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) drøfter og gir prinsipper og retningslinjer for en miljøvennlig byutvikling der trygghet og opplevelsesrikdom, miljø- og bokvalitet, konkurransedyktighet, god by-funksjonalitet, helse, miljøvennlig transportsystem og natur- og kulturmiljø er noen hovedstikkord.

Regjeringen konkretiserer i meldingen planprinsipper for de overordnede strukturene for byer og tettsteder, og gir retningslinjer for den mer detaljerte fysiske utviklingen av stedene. Meldingen understreker blant annet behovet for en samordnet areal- og transportplanlegging og behovet for at fortetting og omforming skal skje med helhet og med kvalitet. Samtidig sies at konsentrerte by- og tettstedsstrukturer må utvikles gjennom langsiktig og målrettet omstrukturering, og at dette primært bør skje ved ny og bedre bruk av dårlig utnyttede arealer og eksisterende bebyggelse innenfor byggesonen. I kapittel 6.7 Enklere og bedre planlegging vises det til Planlovutvalgets arbeid og utvalgets skisser til løsninger, og det sies at Regjeringen vil vurdere disse forslagene i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets arbeid.

7.8.3 Arbeidet med urbant jordskifte

Etter initiativ fra utvalget har Landbruksdepartementet nedsatt en arbeidsgruppe som har vurdert mulighetene for å nytte jordskifte eller jordskif-

teliknende virkemidler som redskap for å gjennomføre vedtatte planer. Utvalget har fått tilgang på gruppens tilrådinger og forslag. Det vises til kapittel 2.4 om dette og til siste avsnitt i kap 7.8.4 nedenfor.

7.8.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Rammer og forutsetninger

På bakgrunn av høringsuttalelsene og videre vurderinger av behovene har utvalget tatt opp og konkretisert de aktuelle løsningsforslagene som ble drøftet i den første utredningen. Utvalgets forslag om styrkede regionale og interkommunale planformer, et eget kapittel om areal- og transportplanlegging, langsiktige arealstrategier på regionalt og kommunalt nivå, adgang til lengre binding av kommunens arealplan og større adgang til å kunne sette krav til miljøkvalitet vil være elementer som styrker loven og planlegging som redskap for mange av de sammensatte oppgavene og målene på dette feltet.

Også de konkrete planformene på kommunalt nivå med arealdel, områdeplan og detaljplan vil tilrettelegge for en planlegging som kombinerer kommunal rammestyring og plantilrettelegging og privat prosjektplanlegging og gjennomføring. Som det sies i første delutredning er det en forutsetning for å gjennomføre en transformasjons- eller fortettingspolitikk at kommunene har kartlagt og analysert sine kvaliteter, og har en klar strategi, organisering og kompetanse for å gjennomføre sin utbyggingspolitikk. Forsterket bruk av flere virkemidler, som for eksempel utbyggingsavtale, krever nødvendig kompetanse hos alle parter og ikke minst i kommunen. I motsatt fall kan resultatet bli uforutsigbare prosesser, manglende gjennomføring eller dårlig kvalitet på resultatet.

Det er også behov for en bedre koordinering av statens virkemidler og å kople statlige, regionale og lokale virkemidler slik at det legges til rette for både en optimal ressursbruk i gjennomføringen og slik at en ikke skaper usikkerhet i plan- og gjennomføringsprosessene i kommunene. Særlig er det behov for en bedre koordinering av statlige samferdselsinvesteringer og by- og tettstedsutviklingen. I arbeidet for økt gjennomføring av fortetting med god kvalitet må det legges vekt på utvikling av stimulerende virkemidler som ikke regulerer tilpassingen i detalj. I denne sammenheng er det spesielt pekt på områdestøtte til fortettingen gjennom Husbankens låneordninger.

Formålet omforming og fornyelse

Det vises i utgangspunktet til framstillingen i NOU 2001:7, kap 13.1.4.6 om denne kategorien. Hensikten med dette planformålet i kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan, er å markere at særskilte områder skal undergis spesiell planlegging med sikte på omforming (transformasjon) og fornyelse av bygninger, anlegg og arealbruk. Planlegging i slike områder krever gjerne planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett. Formålet skal således for det første gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. I bestemmelsen om arealdel til kommuneplan er det uttrykkelig sagt at det i slike arealer kan trekkes nærmere grenser for områder som skal omfattes av samlet planlegging, og at planleggingen kan knyttes til virkemidler etter jordskifteloven.

I gjennomføringen er det spørsmål om både økonomiske, organisatoriske og rettslige virkemidler. Når det gjelder de økonomiske virkemidlene er det i praksis 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. Utvalget har ikke vurdert egne økonomiske virkemidler for byomforming, men har registrert at spørsmål om grønne avgifter og «utbyggingsavgifter» har vært reist uten at det er fremmet konkrete forslag. Utvalget legger derfor til grunn at det i tillegg til de ordinære økonomiske virkemidlene som er tilgjengelig i dag vil være offentlige og private parter som må sikre økonomien i gjennomføringen ut fra markedsmessige vurderinger.

Utvalget har ikke egne forslag om organisatoriske virkemidler ut over det som følger av bestemmelsene om styrket samhandling i planleggingsprosessene gjennom planprogram, oppstartmøte mv, og gjennom å gi rammer for utbyggingsavtaler. I praksis må det bli opp til de private, kommunene og ev. regionale og statlige myndigheter om de velger å etablere særskilte organisasjoner eller selskaper for å foreta planlegging, gjennomføring og drift.

De rettslige virkemidlene vil primært være arealformål, hensynssoner og bestemmelser i de kommunale planformene som samlet vil kunne dekke de fleste behov for å fastlegge de forskjellige elementene i en utbyggings- og gjennomførings situasjon, jf. omtale i kapittel 2 og 3.

Utbyggingsavtaler

Utvalget foreslår nye regler for å inngå utbyggingsavtaler som gir rammer for hvilke krav om ytelse en kommune kan stille i forbindelse med utbygging, adgangen til å inngå utbyggingsavtale og hva den kan gå ut på, og om krav til saksbehandling for slike avtaler. Det vises til nærmere omtale i kapittel 2.4 og motivene til kapittel 18.

Urbant jordskifte

Jordskiftegruppen nedsatt av Landbruksdepartementet har foreslått frivillig arealmekling ved jordskiftedomstolen som et virkemiddel for å stimulere til samarbeid mellom grunneierne om planlegging og gjennomføring av utbygging i omformings- og fortetningsområder. Dette anses som et tidsbesparende virkemiddel i de situasjoner der grunneiere er innstilt på å finne fram til løsninger. Videre foreslår flertallet i jordskiftegruppen å presisere jordskiftelovens virkeområde til å gjelde hele landet, med unntak av kombinerte saker etter jordskifteloven § 6 og «sams tiltak» som kan innebære en stor økonomisk risiko, jf. jordskifteloven § 2 bokstav e, § 34a og § 34b. Jordskiftegruppen foreslår enkelte tilpassinger i paragrafene i plan- og bygningsloven. Utvalget har ikke hatt anledning til å realitetsbehandle forslagene fra jordskiftegruppen. Utvalget anbefaler at de respektive departementer arbeider videre med dette. Det vises forøvrig til nærmere omtalt i avsnitt 2.4.5.

7.9 Barn og unge

7.9.1 Hovedpunkter fra første delutredning

I NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging drøftet Planlovutvalget hvordan plan- og bygningsloven kan brukes for å vareta hensynet til barn og unge på en bedre måte. Særlig aktuelle spørsmål knytter seg til følgende bestemmelser i dagens plan og bygningslov; § 2 om lovens formål, § 9-1 om barnerepresentanten, § 16 om aktiv opplysningsvirksomhet og tilrettelegging for aktiv deltakelse i planprosessen, § 17-1 om lovgrunnlaget for Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge, § 26 Reguleringsplan- nærmere regler om minste lekeareal pr. boenhet og behovet for møteplasser i nærmiljøet.

Planlovutvalget mener at barn og unge må gis større muligheter for påvirkning og utvikling av sitt oppvekstmiljø. Styrking og bedre tilrettelegging for medvirkning fra barn og unge vil derfor

være sentralt i all planlegging. God arealplanlegging skal sikre barn og unge trygge, tilstrekkelige og varierte områder for lek og utfoldelse, noe en ser på som en viktig forutsetning for en trygg oppvekst. Barn og unge har behov for møteplasser, både formelle og uformelle, ute og inne, i nærmiljøet.

Erfaringer viser at over 60% av kommunene ikke har systematisk lagt tilrette for medvirkning fra barn/unge. I praksis ser en dessuten ofte manglende oppfølging av barnerepresentanten i mange av kommunene. Utvalget peker også på behovet for rekkefølgebestemmelser som bidrar til at infrastruktur for barn og unge i hovedsak kommer på plass før innflytting i nye boområder.

7.9.2 Høringsuttalelser

Høringsuttalelsene gir i det vesentlige bred tilslutning til Planlovutvalgets forslag. Imidlertid mener mange at plikten planmyndigheten har for å skape engasjement og deltakelse fra barn og unge må komme klarere fram i nytt lovverk. Medvirkning for barn og unge må styrkes, ikke bare tiltak eller forslag knyttet til arealdelen, men på en rekke andre områder som gjelder barn og unge. Det gis uttrykk for at barn og unge bør nevnes spesielt i ny § 16.

Høringsuttalelsene mener at RPR for barn og unge må styrkes. Kommunene må ha et klarere ansvar for å ivareta barns interesser. I høringsuttalelsene er det stor grad av enighet om at barnerepresentanten ikke alle steder og på alle måter har fungert slik hensikten opprinnelig har vært, selv om det i en del kommuner gjøres en meget bra jobb. Rollen blir ofte avhengig av den enkelte kommune og den enkelte barnerepresentant som person.

Det uttrykkes ønske om å styrke barnerepresentantens funksjon blant annet ved å få inn i lovverket muligheten for å peke på saksbehandlingsfeil, fra barnerepresentanten, når barn/unge ikke deltar i planprosessen etter intensjonene. Høringsuttalelsene uttrykker dessuten et stort informasjons- og opplæringsbehov av barnerepresentanter.

I høringsuttalelsen fra *Barneombudet* uttrykkes det behov for å styrke og utvide barnerepresentantens ansvarsområde, selvstendighet og autoritet. Dette medfører minstestandarder og overvåkning av helheten i barn og unges kommunale hverdag. Det foreslås at plan- og bygningsloven deles og at de bestemmelser som regulerer planlegging samles for å lette tilgjengeligheten for barn og unge. Barneombudet mener også at ny § 2 må gjenspeile

FNs Barnekonvensjon, og det må utvikles en nasjonal strategi for involvering av barn og unge i planleggingen. Ordlyden i gjeldende formålsparagrafs tredje ledd, som sikrer særskilt tilrettelegging av barn og unges oppvekstvilkår forslås ikke endret til noen av de forslag til ny formålsparagraf som utvalget foreslår. Barn skal verken framstå som et ledd i en oppramsing av tilsynelatende likeverdige interesser eller utelates i formålsparagrafens ordlyd.

Barneombudet foreslår en utredning om erfaringene med barnerepresentantens oppgaver og rolle. Det må utarbeides forpliktende regler som sikrer en minstestandard av barnerepresentantens tidsbruk samt regler for fritak for ordinære krav til lojalitetsplikt. Dessuten foreslår Barneombudet en fristilt barnerepresentant med ansvar for å overvåke helheten i barn og unges kommunale hverdag. Barneombudet ser klart behov for å utvide et nasjonalt barneperspektiv i kommunene til flere samfunnsområder, og utfordrer MD til å initiere et tverrdepartementalt arbeide for å vurdere et helhetlig lovverk for barns oppvekst. Barneombudet erfarer at barns interesser får liten vekt i forhold til økonomi og andre interesser, og støtter synspunktene om behovet for god planlegging.

7.9.3 Planlovutvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalget har vurdert hvordan loven kan forbedres for å sikre gode oppvekstkår for barn og unge. Dette er en oppgave som går på tvers av sektorene, og som er viktig både i samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen.

Mange elementer i forslaget til nytt plansystem, vil kunne styrke barn og unges stilling i planleggingen, slik at deres interesser kan varets bedre. Utvalget foreslår at gode oppvekstvilkår nevnes uttrykkelig i lovens formål med særlig tanke på barn og unge. I ny § 1-6 om medvirkning, framheves at barn og unge skal ha rett til medvirkning i planarbeidet, og at kommunen tillegges et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Videre skal kommunestyret oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barns og unges medvirkning. Dette vil kunne gi barnerepresentanten et noe større spillerom enn det som kan ha vært tilfellet hittil. Barnerepresentanten kan dermed med større tyngde tale på vegne av barn og ungdom, og organisere og stimulere for å vareta deres interesser i planlegging.

Forslaget om kommunal planstrategi, og økt fokus på samfunnsplanet i kommuneplanleg-

gingen med mulighet for kommuneplanprogram, kommunedelplaner, handlingsprogrammer med mer vil kunne gi økt styrke og klarere politisk synliggjøring av barn og unge i kommunene, og vil bidra til at barn og unges interesser knyttes nærmere til kommunens samfunnsmessige utfordringer, mål og oppgaver, på en positiv og mer langsiktig måte. Gjennom kommuneplanen vil det også være viktig å bidra til at barns og unges interesser og behov vurderes opp mot utfordringer for kommunesamfunnet, kommunen som organisasjon og sektorene enkeltvis og i samarbeid. Det er grunn til å framheve den betydning organiserte/uorganiserte aktiviteter, i regi av frivillige lag og organisasjoner, har for det forebyggende barne- og ungdomsarbeidet. De ressurser disse organisasjonene representerer, vil lettere bli synliggjort i kommunen ved bruk av kommuneplanens samfunnsdel.

Kommunedelplaner for bestemte temaer eller virksomhetsområder, som for eksempel barn og unge, kan sikre barn og unges interesser i kommuneplanen med hensyn til utfordringer, planprosess, medvirkning og gjennomføring av tiltak, og sette fokus på hele barns og unges oppvekstmiljø. Planprogram vil kunne styrke barn og unges deltaking i planprosessen og vareta det økte medvirkningsbehovet.

Særlig om behov for grøntareal, lekeplasser med videre for barn og unge

Endringsforslagene i kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan med arealformål, bestemmelser, og hensynssoner bidrar til at barns/ unges interesser vil kunne komme tydeligere fram mht. møteplasser, grøntarealer, bruk av nære friluftsområder, løkker og lekeplasser. Gjennom god arealplanlegging kan kommunene sikre naturområder som innbyr til lek, bevegelse, opphold og friluftsliv for barn og unge. I naturen får barn og unge utallige kroppslige utfordringer samtidig som de får et mangfold av sanseerfaringer. I lek og egenaktivitet utvikles barn positivt både fysisk og motorisk. Undersøkelser i naturbarnehager viser at uteaktivitet i natur er stimulerende for barns kreativitet, og friluftsliv er godt egnet for innlæring av begreper og utvikling av egne ferdigheter.

Barns behov for naturområder til lek må ivaretas i større grad enn i dag gjennom kommunens arealforvaltning. For å stimulere til økt aktivitet og trivsel må områdene være innbydende og godt egnet for friluftsliv både for barna og foreldrene. God tilgjengelighet til naturområdene er viktig, og forutsetter god skilting mot områder fra kollektivknutepunkt og vegger. Et variert terreng med et mang-

fold av naturlig vegetasjon er viktige elementer i en god naturlekeplass. Mindre barn har en relativt kort aksjonsradius – ca. 2-300 m., og i skoler og barnehager går en sjelden lengre turer enn 500 m. fra utgangspunktet. Denne atferden sammen med kvalitetskravene til naturområdene (stor diversitet på små arealer) krever en annen innfallsvinkel til planlegging enn for den voksnes verden. Viktige grønnsstrukturer som må sikres for barn er blant annet «100-metersskogen», fjellknauser, småbekker og grøntdrag i og mellom bebygde områder. Grøntdragene er viktige snarveger for barn og unge til barnehager, skoler og fritidsaktiviteter, og utgjør sammen med åpne løkker trygge leke- og samlingsplasser.

Utvalget mener RPR for barn og unges oppvekstvilkår bør revideres og gjøres mer forpliktende mht. barn og unges behov for blant annet naturområder.

Særlig om behov for planlegging av barnehager og skoler – anlegg og innhold

Barnehager og skoler (både grunnskole og videregående skole) omfattes av egne særlover med til dels detaljerte krav til ute- og inneareal, utforming, bemanning, størrelse på barnegrupper, klasser og pedagogisk innhold. Særlig når det gjelder skole, har det fra kommunalt hold vært et ønske om større muligheter til tilpasning til lokale forhold og sterkere integrering av skoleanlegg som baser i nærmiljøet, i tilknytning til idretts- og aktivitetsanlegg o.l. Muligheter for å kombinere teoretisk undervisning og fysisk aktivitet og inkludere flere faggrupper og frivillige organisasjoner i skolehverdagen, samt utnytte anleggene over større deler av døgnet, er ønsker som ofte uttales. Særlig er behovet for fysisk aktivitet blitt tydeligere etter innføring av skolefritidsordninger for de yngste elevene. Undersøkelser, blant annet fra MMI og Norges Idrettsforbund, viser at norske barn stadig blir mindre fysisk aktive. Det gir grunn til bekymring i et folkehelseperspektiv.

Utvalget mener at økt vekt på samfunnsdelen i kommuneplanen, slik utvalgets forslag legger opp til, bør utnyttes til en tettere integrering av anlegg for barnehager og skoler i den øvrige samfunnsplanleggingen i lokalsamfunnet. Det samme gjelder det pedagogiske innholdet og fritidstilbudet. Barnehagen og skolen bør synliggjøres som den arenaen der barn og unge oppholder seg i store deler av oppveksten. Formålsparagrafene i sektorlovene bør kobles tettere sammen med understrekningen av gode oppvekstkår i forslaget til plan- og bygningslovens formålsparagraf. Barn og

unges opplæring i rollen som samfunnsborgere bør også vektlegges. Skolen bør oppmuntre til større grad av entreprenørskap og til å ta opp i seg viktige sider ved lokalsamfunnets historie og framtidige utvikling. I kommuner med mange flyktninger og innvandrere er det vesentlig at det flerkulturelle perspektivet trekkes tettere inn i undervisningen. Kontakten mellom skole og lokalt næringsliv bør styrkes. Det oppmuntres til regionalt samarbeid for å sikre god sammenheng i utdanningstilbudet helt fra barnehager, via grunnskole til videregående skole og høyere utdanning og vektlegging av utdanningsretninger som ivaretar kompetansebehovet i lokalt og regionalt næringsliv og i offentlig sektor. Partnerskapsavtaler med bedrifter, offentlige etater og frivillige organisasjoner innen kultur, idrett og samfunnsliv kan være et nyttig supplement for å sikre utdanningsinstitusjonene tilgang på bredere kompetanse, fysisk aktivitet og utvikling av et godt læringsmiljø.

Rammeplanen for barnehagene og læreplanen for skolen framhever naturopplevelser og miljølære som sentrale deler i forhold til flere fagområder. For å nå målene er det viktig at skoler og barnehager har egnede arealer for friluftsliv i sitt nærområde.

7.10 Funksjonshemning og tilgjengelighet

7.10.1 Hovedpunkter i første delutredning, og utfordringer

Første utredning drøfter blant annet problemstillinger knyttet til tilgjengelighet. Det er et betydelig antall personer som har funksjonsnedsettelse og funksjonshemninger som medfører problemer med å ta utdanning, opprettholde yrkesaktivitet og utføre daglige gjøremål. Ifølge Helseundersøkelsen i 1985 har 18,6%, 662.000 personer, av Norges befolkning, varige funksjonshemninger som i større eller mindre grad gir slike konsekvenser. En stor andel av personer med funksjonshemning er eldre. Funksjonshemningene kan være knyttet til syn, hørsel, bevegelse, forståelse (kognitive forhold) og allergi. Utformingen av de fysiske omgivelsene vil i stor grad ha betydning for funksjonshemmetes livskvalitet.

Utemiljøer som begrenser bevegelsesmulighetene vurderes som en viktig årsak til redusert livskvalitet. Fysiske hindringer som kantstein og trapper oppgis som viktig elementer i dette, men også bratte gangveger, uoversiktlige og lite organiserte tettstedsmiljøer og lange gangavstander oppgis

som problemer. Både detaljutforming, arealdisponering og lokalisering påvirker tilgjengeligheten. I tillegg pekes det på at lokal luftforurensing har avgjørende innflytelse på dagliglivet til mange personer med astma/allergi.

Med denne bakgrunn gjennomførte Miljøverndepartementet i perioden 1998-2002 satsingsområdet «Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning». Satsingen var en del av Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmete, 1998-2001, og tok sikte på å styrke hensynet til funksjonshemmete i regional planlegging. I rundskriv T-5/99 «Tilgjengelighet for alle» ble gjeldene politikk og faglige anbefalinger på området presisert og utdypet. Stortingets Energi- og miljøkomité ba Miljøverndepartementet vurdere å benytte RPR for å styrke hensynet til funksjonshemmete i planleggingen. Departementet ønsket å se effekten av rundskriv T-5/99 før et eventuelt arbeid med RPR ble igangsatt.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en resultatevaluering av satsingsområdet: «Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning», med for- og etterundersøkelser. Hovedresultatene fra etterundersøkelsen går i korthet ut på at 60 % av kommunene kan vise til praktiske resultater, nesten like mange har planfestet målsettinger i kommuneplanens generelle del, og ca 30 % har målsettinger i arealdelen. 10 % har innarbeidet slike hensyn i reguleringsbestemmelser og ca 45 % har særskilt medvirkning ved utarbeiding av arealrettede planer.

Etterundersøkelsen viser videre at det har vært en framgang på gjennomsnittlig 10 prosentpoeng for disse resultatområdene i løpet av prosjektperioden. Den viser også at det var få kommuner som hadde fulgt opp målsettingene i kommuneplanen i budsjett og virksomhetsplaner. Medvirkningen i de tidlige planleggingsfasene viser seg dessuten å være lav. Utviklingen er positiv, men undersøkelsen viser at det er vesentlige skritt igjen før situasjonen kan betegnes som tilfredsstillende i planprosess, plandokumenter og i praksis.

7.10.2 Høringsuttalelser

Det er i hovedsak *funksjonshemmetes organisasjoner og Sosial- og helsedepartementet* som har avgitt høringsuttalelser på dette tema. (Høringsuttalelsene ble avgitt sommeren 2001, om lag ett halvår før Helsedepartementet og Sosialdepartementet ble etablert som egne departementer). Uttalelsene gir tilslutning til planlovutvalgets tanker med visse presiseringer spesielt knyttet til lovens formål og medvirkning i planprosessene.

Sosial- og helsedepartementet (SHD) spør om ikke plan- og bygningsloven bør ha mer presise medvirkningsbestemmelser som inkluderer funksjonshemmete. Erfaringer med praksis i nåværende plan- og bygningslov viser at loven ikke ivaretar funksjonshemmetes interesser i tilstrekkelig grad. Medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven har ikke ført til en praksis som i særlig grad inkluderer funksjonshemmete. Departementet mener på den bakgrunn at det er behov for å presisere dette i loven slik at funksjonshemmetes interesser blir tydeligere, og kommer klarere fram.

SHD mener videre at det er en hovedutfordring, sett fra et sosialpolitisk standpunkt, at plandelen i plan- og bygningsloven ikke i tilstrekkelig grad reflekterer og formidler at allmennheten/befolkningen har ulike forutsetninger og behov. Dette svekker lovens retningsgivende effekt på forhold som blant annet gjelder eldre og funksjonshemmete, og reduserer muligheten for at tiltak som gjennomføres, også tilrettelegges for disse gruppene. På samme måte som barns interesser er løftet spesielt fram i nåværende plan- og bygningslov, bør også tilrettelegging for alle, herunder funksjonshemmete, nevnes særskilt. Det er av avgjørende betydning at loven gir større intensjonsdybde og mer differensiert forståelse av begrepet befolkning.

SHD mener dessuten at det må utvises varsomhet med å åpne for unntak fra krav eller forutsetninger i loven som er knyttet til tilgjengelighet for alle, og at slike unntak skal kunne grunnis som «særlige grunner».

Flere organisasjoner mener funksjonshemmete må nevnes eksplisitt i formålsparagrafen, og at universell utforming, livsløpsperspektivet og tilgjengelighet må inkluderes. Både *Funksjonshemmetes fellesorganisasjon* og *Statens råd for funksjonshemmete* er positiv til egen rikspolitisk retningslinje for funksjonshemmete som sikrer tilgjengelighet for alle.

Funksjonshemmetes fellesorganisasjon, *Norges handikapforbund* og Statens råd for funksjonshemmete mener at økt medvirkning fra funksjonshemmetes organisasjoner i planprosessen er en nødvendig forutsetning for å sikre kvalitet i planarbeidet. Bestemmelsene i § 16 må praktiseres slik at det blir mulig for brukerrepresentantene å delta på en god måte.

Norges handikapforbund mener dessuten at fysisk tilrettelegging av boliger, bygg og miljø er en viktig forutsetning for å nå målet om full deltakelse og likestilling for funksjonshemmete.

Funksjonshemmetes fellesorganisasjon er positiv til integrering av KU i plan, mens Statens råd

for funksjonshemmete mener at universell utforming må tydeliggjøres i KU.

7.10.3 Nyere dokumenter og arbeid som er i gang

Manneråkutvalget avga sin innstilling i 2001, NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*. Her beskriver utvalget avstanden mellom overordnede politiske målsettinger og praktiske resultater som meget stor, og foreslår en strategi med tre hovedsatsinger for å bedre situasjonen. Utvalget foreslår blant annet at det utarbeides en antidiskrimineringslov, og at det arbeides for en betydelig satsing på å bedre tilgjengeligheten i det fysiske miljøet og styrking av likestillingsperspektivet med vekt på blant annet utdanning, arbeid og demokratiske rettigheter.

En stortingsmelding om politikken for funksjonshemmete ventes fremlagt våren 2003. Den vil berøre arbeidsområdene til en rekke departementer. I tillegg har regjeringen nedsatt et lovutvalg, *Syse-utvalget*, som skal utrede hvordan en kan styrke funksjonshemmetes vern mot diskriminering. Utvalget skal utarbeide forslag til en ny lov og/eller endringer i eksisterende lovgiving. Forslagene vil ta stilling til hvem som skal få rettigheter og plikter. Utvalget skal også drøfte forholdet til sanksjoner og skal vurdere om spesielle organer bør ha ansvar for en effektiv oppfølging av regelverket. Utvalget skal avgi innstilling innen 31. desember 2004.

7.10.4 Planlovutvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalget registrerer at i internasjonal sammenheng er spørsmålet om tilgjengelighet for funksjonshemmete mer og mer et likestillingsspørsmål i et menneskerettighets- og diskrimineringsperspektiv. Resolusjoner og vedtak på området i internasjonale fora medfører også forpliktelser for Norge. Denne diskusjonen er nå blitt tydeligere i Norge, spesielt etter Manneråkutvalgets innstilling i 2001. Det har medført at en diskrimineringslovgiving for funksjonshemmete utredes nærmere.

Vi mener temaet funksjonshemning dreier seg om langt mer enn spørsmålet om fysisk tilgjengelighet. Både kommuneplanens samfunns- og areal del vil være sentrale virkemidler for å nå målsettingen om full deltakelse og likestilling. I praksis vil det måtte bety blant annet like rettigheter til bolig, arbeid, helse- og sosialtjenester, utdanning, tilgang på kultur, idrett, friluftsliv og muligheter for et aktivt og sosialt liv. Erfaringer og undersøkelser viser at hensyn som gjelder funksjonshemmete

ofte får begrenset oppmerksomhet. Dette skyldes både at funksjonshemmetes medvirkning er lav ved de fleste planprosesser, og at medvirkningen ofte skjer seint i prosessen. Det er derfor en hovedoppgave å legge til rette for aktiv medvirkning fra funksjonshemmete tidlig i planarbeidet, både på kommunalt og regionalt nivå. Forslaget til § 1-7 tar sikte på dette, hvor kommunene gis et særlig ansvar for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Funksjonshemmete er nevnt uttrykkelig i motivene. I den forbindelse kan det nevnes at det er egne fylkesråd for funksjonshemmete, og at dette inngår i det fylkeskommunale tjenestetilbudet på linje med tilsvarende tilbud i kommunene. Utvalget mener det også er behov for statlige planretningslinjer for å sikre tilstrekkelig sammenheng og prioritering av innsats og tiltak på dette området.

Hovedelementene i utvalgets forslag til forbedringer i plansystemet med regional og kommunal planstrategi, planprogram og økt vekt på samfunnsdelen i kommuneplanen bidrar til at funksjonshemmetes interesser kan knyttes til kommunens samfunnsmessige utfordringer, mål og oppgaver, på en positiv og mer langsiktig måte. Styrket samfunnsdel vil også bidra til at funksjonshemmetes interesser og behov vurderes opp mot utfordringer for kommunesamfunnet, kommunen som organisasjon og sektorene enkeltvis og i samarbeid. Planprogram som virkemiddel vil kunne sette fokus på hele oppvekstmiljø og livssituasjonen for funksjonshemmete i forbindelse med planleggingen.

Utvalget viser ellers til at det foreslås hjemmel til å fastsette funksjonskrav i kommunale arealplaner. I § 9-9 andre ledd er det tatt inn en generell hjemmel til dette. I § 11-5 nr. 4 er det særlig nevnt tilgjengelighet som eksempel på funksjonskrav, med særlig referanse til funksjonshemmete i lov-motivene.

7.11 Friluftsliv

7.11.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

Friluftslivet har stor betydning for livskvalitet, helse og trivsel, og for naturkunnskap og miljøbevissthet. I NOU 2001:7 understreket utvalget betydningen av plan- og bygningsloven som virkemiddel for et variert friluftsliv, både for å sikre mot nedbygging av viktige områder, for å fremme et aktivt friluftsliv og legge til rette for god tilgjengelighet gjennom et mangfold av friluftsområder. Utvalget

så blant annet behovet for å utvikle kommuneplanens arealdel for å vareta friluftsjnteressene bedre, for eksempel gjennom sammenhengende grøntstrukturer og bymarker, og gjennom endring av reglene for LNF-områdene.

Lett tilgjengelig natur er en sentral forutsetning for friluftsliv. Det kreves både mindre nærfri-luftsområder, større sammenhengende naturområder og særlige områder for forskjellig friluftsjaktiviteter både på land og sjø, som områder for so-ling, bading, fotturer, skigåing, fiskeing, sykling med videre. Plan- og bygningslovens plansystem er også det viktigste virkemiddel i forhold til hyttebyggingen, som dels legger til rette for økt friluftsliv og rekreasjon for den enkelte eier og bruker, men som samtidig kan virke begrensende på all-mennhetens muligheter til friluftsliv i områder som bebygges og «privatiseres» gjennom hyttebyggingen. I utviklingen av kommuneplanens arealdel som et bedre redskap for fremme av fri-luftslivsjnteressene står arealbruksformålet LNF sentralt. I utredningen pekte utvalget på de for-skjellige behov som her gjør seg gjeldende ut fra hensynet både til friluftslivet og andre interesser, og utvalget skisserte alternative måter å utvikle LNF-kategorien på, jf. særlig kapitlene 13.1.5 og 16.3.11 i NOU 2001:7. Videre pekte utredningen blant annet på at § 25 om reguleringsformål bør endres slik at også naturvern- og friluftsområde kan legges ut i kombinasjon med landbruksområde.

Høringen

Hovedpunktene dreier seg om temaene:

- friluftsliv for alle, med fokusering på barn og unge
- by- og tettstedsnære områder
- strandsoner
- turveger og grøntdrag
- sårbare arters leveområde
- utvikling av RPR for synliggjøring av friluftslivsjnteressene med sikte på juridisk bindende planer og med sikte på premisser for arealplanleggingen generelt, blant annet for avveiningen mellom utbygging og friluftsliv
- arealdelen bør gjøres mer fleksibel med bedre muligheter for markering av nærfri-luftsområder

Friluftslivets fellesorganisasjon peker på at styrings-systemet i Norge er sterkt sektorisert og fragmentert, noe som blant annet går utover hensynet til natur- og friluftsjnteresser. De støtter utvalgets hovedsyn om å styrke og utvikle plansystemet i plan-

og bygningsloven som samordnende lov, og at den må omfatte alle relevante sektorer. De viktigste endringer som etterlyses fra flere hold, særlig friluftsansjonene, er endringer i arealbrukskategorien LNF. Det er fra Friluftsrådernes landsforbund også reist spørsmål om å kunne forankre innmarks- og utmarksbegrepene i plan- og bygningsloven. Grunneier- og landbruksorganisasjonene går ikke inn for endringer i LNF-kategorien. Enkelte av disse stiller også spørsmål ved visse former for tilrettelagt og organisert friluftsliv. (Kfr. også oppsummering av høringsuttalelsene vedr. LNF i notat om naturvern).

I St.meld. nr. 39 (2000-2001) Om friluftsliv trekkes hovedlinjene i en ny friluftslivspolitik. Friluftsliv blir framhevet som en nøkkelaktivitet i å skape og sikre livskvalitet, og er videre en viktig faktor for en bærekraftig utvikling. Tre sentrale pilarer i norsk friluftslivspolitik er å sikre allemannsretten, attraktive areal og motivasjon i befolkningen. Friluftsliv for barn og barnefamilier blir framhevet, og barn og unges behov for grøntarealer må tillegges stor vekt i planlegging og utbygging av boligområder. I forlengelsen av dette er grønt nærmiljø med tettstedsnære friluftsområder grundig behandlet. Det er et mål at alle større kommuner med tettstedsnære markaområder har ei markagrense og en plan for forvaltning av marka innen 2006. Videre skal regionale grøntstrukturer med stor verdi for friluftslivet kartlegges og innarbeides i aktuelle planer innen 2006. Strandsonens betydning for allmennhetens friluftsliv understrekes spesielt, og det er et mål å sikre allmennheten tilgjengelighet til strandsonen både til opphold og for ferdsel. Viktige kvaliteter for friluftslivet som fred og ro må sikres, og problemstillinger og konflikt knyttet til motorferdsel belyses. Ved flere av satsingsområdene vises det til Planlovutvalgets pågående arbeid, og at viktige mangler eller utfordringer forventes løst gjennom en forbedret plan- og bygningslov. Meldingen understreker også at de enkelte sektorene har et ansvar for å styrke og opprettholde friluftslivet, og dets verdi for helse, livskvalitet og en bærekraftig utvikling.

Flere av disse elementene blir gjentatt og utdypet i St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder. Dette gjelder særlig bevaring og utvikling av grøntstruktur og markaområder. I forhold til friluftslivets positive effekt for helse og trivsel følger St.meld. nr. 16 (2002-2003) Et sunnere Norge opp den nære sammenhengen mellom folkehelse og friluftsliv. I sum er dette entydige signaler som fordrer oppfølging fra Planlovutvalget i retning av en lov som varetar hensynet til

friluftsliv. Dette gjelder særlig i forhold til sikring av arealer, samt tilrettelegging og andre tiltak som stimulerer til utøvelse av friluftsliv.

7.11.2 Dagens lovgrunnlag og plantyper for friluftsliv

1. *Friluftslivloven* fastslår og definerer retten til fri ferdsel med videre i utmark. Den inneholder ikke bestemmelser om arealplanlegging (jf. imidlertid § 34 om adgang til å legge ut friluftsmark på statens grunn). § 35 gir hjemmel for merking og annen tilrettelegging for friluftsliv
2. *Naturvernloven*. Friluftslivets plass er politisk forankret i våre større verneområder (nasjonalparker og landskapsvernområder) gjennom Stortingets behandling av naturvernloven (Ot.prp. nr 65 (1968-69)). I lovens forarbeider kommer det klart fram at det er et viktig formål med loven å sikre allmennhetens friluftsliv i mest mulig urørt natur.
3. *Motorferdselsloven* med system med forbud og tillatelser for motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. (Det pågår her forsøk med bruk av plan- og bygningsloven). Det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark er en viktig forutsetning for å sikre sentrale opplevelseskvaliteter som fred og ro når en ferdes i naturen.
4. *Plan- og bygningsloven* gir i dag begrensede muligheter til å prioritere friluftsliv på et overordnet plannivå. Lovens mulighet til å regulere til spesialområde er lite brukt for friluftsliv.

7.11.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Mulighet til friluftsliv for alle befolkningsgrupper er en forutsetning for at viktige sider av plan- og bygningslovens formål, slik utvalget foreslår formålsparagrafen, kan oppfylles. Det gjelder for det første målet om gode oppvekst- og levekår og fremme av folkehelse. Formålet om vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer vil sikre friluftslivets natur- og kulturgrunnlag, og vil i stor grad falle sammen med hensynet til friluftslivets interesse. Friluftslivet er også et viktig grunnlag for næringsvirksomhet i mange kommuner.

Planleggingen for friluftsliv skjer allerede i dag i stor utstrekning innenfor rammen av plan- og bygningsloven. Bortsett fra friluftslivets alminnelige regler om allmennhetens ferdselsrett og andre allemannsretter, er det ikke noen egen lovgivning med egne plan- eller vedtakssystemer for sikring av friluftslivets interesse i arealdisponeringen. Det er derfor her ikke først og fremst et spørsmål om

samordning mellom plan- og bygningsloven og andre lover, men om å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til et bedre redskap for å vareta og fremme friluftinteressene.

Friluftslivet i Norge bygger i stor grad på allmennhetens frie rett til ferdsel og opphold i skog og mark, som bygger på gammel sedvane og er nedfelt i friluftsløven. Ferdsel til fots og på ski med liten grad av tilrettelegging er kjerneaktiviteter som sikres gjennom friluftsløven, men etter hvert har deler av friluftslivet fått et omfang og tatt former som ikke uten videre dekkes av reglene i friluftsløven. I dag er friluftslivet på den ene siden en «defensiv» interesse knyttet til urørt natur med behov for stillhet og ro, som har behov for å bli vernet mot utbygging og inngrep i utmarksområdene. Reiseliv og turisme er på den annen side en «offensiv» sektor som medfører inngrep i den samme natur for eksempel i form av turveger og skitraséer, større skianlegg, turisthotell o.l. Den private hyttebyggingen har også to sider i forhold til friluftinteressene.

Siden friluftslivet i så stor grad hviler på allmannsretten, vil det ofte ha en svak rettslig stilling i forbindelse med enkeltsaker om utbygging med videre. Skader og ulemper for friluftslivet vil for eksempel bare unntaksvis medføre erstatning. Dette hensynet er derfor helt avhengig av arbeidet til aktive friluftsansjoner, både lokalt og nasjonalt. Det er også svært viktig at det fra statlig hold gis retningslinjer for hvordan friluftslivet skal varetas i planleggingen. Utvalget vil anbefale at det tas opp arbeid med *statlige planretningslinjer* for dette formål. Utvalget mener friluftsliv er en oppgave som bør tas opp i *den kommunale samfunnsplanleggingen*, og foreslår at det nevnes særskilt i bestemmelsen om kommuneplan i § 9-1. Planlegging for friluftsmål vil blant annet kunne omfatte tiltak for å stimulere friluftslivet, tiltak for å lette tilgjengeligheten til friområder, friluftsområder og anlegg i nærmiljøet, så vel som til større naturområder.

Friluftslivet er svært avhengig av *arealplanleggingen* etter plan- og bygningsloven. De generelle reglene for utarbeiding av planer som utvalget foreslår, herunder forsterkede regler om medvirkning og planprogram, bør gi gode muligheter til å få fram friluftinteressene både i den alminnelige samfunnsplanleggingen og i arealplanleggingen. Når det skal utarbeides konsekvensutredning, skal også konsekvensene for friluftslivet klarlegges, og muligheten for vesentlige konsekvenser for friluftslivet av en plan kan i seg selv utløse utredningsplikt. Vi vil også peke på at den innstrammingen vi foreslår av dispensasjonsbestem-

melsen, og endringene i regelen om bygging i 100-metersbeltet, må antas å virke til fordel for friluftinteressene. Det samme gjelder forslagene om å kunne gjøre en fylkesdelplan for arealbruk rettslig bindende, og å kunne forlenge rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel, ved statlig medvirkning. Dette kan være aktuelt nettopp for å sikre friluftinteressene langsiktig.

Mye av diskusjonen om friluftslivet i plansammenheng har dreid seg om de manglende mulighetene til å vareta friluftshensyn i forhold til andre hensyn i LNF-områder i *kommuneplanens arealdel*. Friluftshensynet har derfor vært et viktig moment i utvalgets drøfting av arealdelen og særlig LNF-kategorien. Det er etter utvalgets mening nødvendig å endre reglene på dette felt. Kommuneplanens arealdel må i større grad enn i dag kunne brukes til å verne de friluftinteressene som knytter seg til allmennhetens ferdsel på sjøen og i skjærgården, i skogen og på fjellet, mot utbygging og annen virksomhet som forringer områdenes kvalitet og tilgangen til dem. Vi har også hatt friluftshensyn for øyet ved utformingen av reglene om områdeplan og detaljplan.

Utvalget vil framheve barn og unges behov for naturområder til friluftsliv og lek, og at dette i større grad enn i dag må ivaretas gjennom de kommunale arealplanene. Barn har en relativt kort aksjonsradius, noe som krever en annen innfallsvinkel under planleggingen. Viktige grønnstrukturer som må sikres for barn er blant annet 100-meterskogen og grøntdrag i og mellom bebygde områder. Grøntdragene er viktige snarveger for barn og unge til barnehager, skoler og fritidsaktiviteter, og må sikres gjennom bruk av plan- og bygningsloven.

Utvalget vil peke på følgende forslag som vil styrke friluftshensyn i den kommunale arealplanleggingen: I vedtak om arealdel kan det fastsettes *mål for miljøkvalitet* i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder. Dette kan for eksempel være grenseverdier for forurensing i sjø eller vassdrag med tanke på bading, eller grenseverdier for støy for å sikre områder med fred og ro for friluftsliv.

I arealformål nr. 1, Bebyggelse og anlegg, nevnes «grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal» som særskilt underkategori. Det er ønske fra sektoren om entydige normer og krav om maksimal avstand til grøntområder fra bolig/skole/barnehage. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å lovfeste slike krav direkte, men kommunene vil i forbindelse med slike planer kunne stille miljø- og funksjonskrav som følger opp eventuelle nasjonale retningslinjer og standarder på dette fel-

tet. Videre vil det også kunne gis bestemmelser av hensyn til bevaring av grønnstruktur. Innenfor dette arealformålet kan det gis rekkefølgebestemmelser, herunder at friområder og andre friluftslivshensyn er tilstrekkelig etablert før utbygging av et område kan finne sted. Det samme gjelder for *arealformål nr. 2 Omforming og fornyelse*. Videre vil dette arealformålet muliggjøre bedre utnyttelse av allerede bebygde arealer, som igjen vil redusere presset på viktige friluftsområder i og rundt tettsteder og byer. Dette vil således være viktig grep for å sikre langsiktig vern av markagrensen.

Arealformål nr. 3 LRNF foreslås delt inn i to kategorier med ulik restriksjonsgrad. For hele arealkategorien skal det kunne gis bestemmelser både om nye bygninger og anlegg, og om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til friluftslivet. Bestemmelser som får vesentlig betydning for igangværende virksomhet, krever områdeplan eller detaljplan. Det sies uttrykkelig at kommunen for eksempel kan gi bestemmelser om bygging av landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark. Dette vil være styringsmuligheter som vil kunne sikre viktige friluftslivskvaliteter som urørt natur, fred og ro.

Når det gjelder *motorferdsel* bør kommuneplanen med arealdel i større grad kunne bli et grunnlag og verktøy for kanalisering og ferdselsregulering. På dette feltet har kommunene betydelig myndighet allerede etter dagens lov om motorferdsel i utmark. Systemet utvalget går inn for med sonering i LRNF-arealer vil være et hensiktsmessig verktøy for å fastsette traséer for nyttekjøring, og avgrense privatflyging til bestemte landingsplasser, og for å kunne gi retningslinjer for behandling av søknader i forskjellige områder av kommuner, osv. Utvalget foreslår derfor at dette sies i en ny bestemmelse i motorferdselloven. Utvalget har også angitt sone med ferdselsbegrensninger der det skal kunne gis nærmere bestemmelser om motorferdsel i de aktuelle planer.

Slik utvalget foreslår hjemmelen for LRNF-området utformet, vil bestemmelsene også kunne brukes til å legge føringer på friluftslivstiltak av hensyn til naturmiljøet. Uvalget antar at det ikke vil være adgang for kommunen gjennom kommuneplanens arealdel til å forby den begrensede og lite forstyrrende ferdsel og annen aktivitet som følger av allmennhetens rett etter friluftslivloven. Imidlertid kan det være behov for å gi nærmere regler for plassering og gjennomføring av mer omfattende friluftslivs- og idrettstiltak som for eksempel turveger og opparbeidede skiløyper og skibakker. Friluftslivloven regulerer i dag utøvelsen av friluftsliv mht. områder (innmark/utmark) og tidsrom (bål-

brenning). Dette varetar hensynet til jordbruk, skogbruk og husdyrhold (beite) på en tilfredsstillende måte.

I enkelte unntakstilfeller kan ferdselen bli så omfattende og intenst at det går utover andre hensyn. I friluftslivloven § 15 er kommunen gitt hjemmel til å fastsette atferdsregler på område hvor utfarten er stor, med samtykke av eieren eller brukeren, og med fylkesmannens stadfesting. Formålet kan blant annet være å verne dyre- og planteliv og fremme sanitære forhold. Restriksjoner kan bare legges på klart begrensede og konkret avgrensede områder, og kan ikke brukes til å begrense ferdselen langs stier, løyper og ferdselsårer generelt. Slike atferdsregler er forskrifter etter forvaltningsloven. Siden dette er unntak, mener utvalget at hjemmelen for restriksjoner på den frie ferdsel fortsatt bør ligge i friluftslivloven. Hensynet til landbruket og reindriften er allerede i dag godt varetatt gjennom friluftslivloven, og kan synliggjøres gjennom planer.

I *arealformål nr. 4 for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner* foreslås det at kommunen kan gi tilsvarende bestemmelser som i LRNF-området. I 100-metersbeltet langs vassdrag kan det nedlegges byggeforbud, og det kan gis bestemmelser for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen. I sjø og vassdrag kan arealformålet friluftsliv være et selvstendig arealformål, og allmennhetens interesser vil således kunne sikres gjennom arealdelen i kommuneplanen.

Etter reglene i § 9-9, jf. § 9-8 er det mulig å definere hensynssoner m/bestemmelser som kan vareta ulike behov for friluftslivet.

§ 9-10 muliggjør sikring av friluftslivsområder gjennom lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel.

I *områdeplan og detaljplan* vil det som i dag kunne reguleres til friområder og friluftsområder.

Utvalget foreslår at nåværende § 25 siste ledd andre punktum endres slik at friluftsliv, naturvern og landbruk følger hovedregelen og kan legges ut i kombinasjon slik som andre reguleringsformål.

Et spørsmål som har vært særlig fremme, har vært hvordan loven på en fornuftig måte kan sikre en god forvaltning av større by- og tettstedsnære friluftsområder («*Marka-områder*»). Fra friluftshold har det vært fremmet forslag om en egen «*Marka-lov*» for dette formål, og i forbindelse med behandlingen av Stortingsmeldingen om friluftsliv ble det henstilt til Regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med et forslag om en egen lov om bærekraftig bruk og vern av bynære marker. Miljøverndepartementet er positiv til at behovet for regler dekkes gjennom plan- og bygningsloven

ved at denne gis tilstrekkelige hjemler til å sikre verdiene i markaområdene framfor at det utarbeides egen lov for slike områder.

Tanken om en egen «Marka-lov» har også vært oppe til diskusjon i utvalget, men med de muligheter for styring av arealbruken i LRNF-areale som nå foreslås, mener vi at kommunen har fått det redskap som er nødvendig for å vareta friluftsinteressene i by- og tettstedsnære områder på en god måte. Utvalget ser det som viktig at disse spørsmålene løses gjennom den ordinære planleggingen, først og fremst gjennom arealdelen til kommuneplanen og om nødvendig områdeplan. Det er ikke behov for en egen lov om dette for områder som ligger innenfor en kommunes grenser eller hvor oppgaven kan løses gjennom interkommunalt plansamarbeid innenfor rammen av de kommunale arealplanformer.

Imidlertid ser utvalget at det er en særlig planoppgave å sikre en god, samlet *planlegging for større natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder*, og særlig områder som strekker seg over flere kommuner og eventuelt også fylker. I dag kan naturvernloven brukes til å verne slike områder som nasjonalparker eller landskapsvernområder når lovens vilkår for å benytte disse verneformene er til stede. Gjennom Skogbruksloven § 17 b kan det også legges restriksjoner på skogbruket av hensyn til naturvern og friluftsliv ved forskrift.

For å kunne vareta friluftsinteressene på en hensiktsmessig og god måte for de større områdene vil bruk av fylkesdelplan for arealbruk være aktuelt, eventuelt med særlige rettsvirkninger etter forslaget til § 6-6. For å tydeliggjøre denne oppgaven i loven, og gi statlige myndigheter mulighet til å initiere og lede arbeidet der dette er naturlig, foreslår utvalget egne regler om planlegging av større natur- og friluftsområder i lovens Del V Særlige planleggingsoppgaver. Det vises til lovforslaget i kapittel 16 med motiver.

7.12 Fritidsbebyggelse

7.12.1 Hovedspørsmål i første delutredning

Fritidsbebyggelse ble ikke tatt opp som spesielt tema i NOU 2001:7, men ble tatt opp blant annet i forbindelse med friluftsliv og strandsonen. Mange av problemstillingene som ble tatt opp i forbindelse med landbruks-, natur- og friluftsområder, dispensasjonspraksis og boligpolitikk har også relevans for fritidsboliger.

Utvalget pekte på at fritidsboliger gir økt fri-

luftsliv og bedre livskvalitet, men at de også kan redusere allmennhetens muligheter til ferdsel. Utvalget ser det som viktig å utvikle kommuneplanens arealdel til et bedre redskap for fremme av friluftslivet. Det er også behov for en klargjøring av hva som er landbruksformål, for eksempel i forhold til utleiehytter og ny bruk av bygninger knyttet til garden. Utvalget har spesielt vurdert situasjonen i strandsonen, og foreslår nye regler for dispensasjon fra plan. Det bør blant annet være anledning til å legge dispensasjonsmyndigheten til fylkesmann eller fylkeskommune som en del av planvedtaket, eller i bestemte tilfeller gjennom forskrift. Det foreslås også en utdyping av vilkårene for å kunne dispensere fra planer og planbestemmelser.

7.12.2 Høringen

Siden utvalget ikke spesielt tok opp fritidsbebyggelse i første delutredning, er det relativt få høringsuttalelser som tar opp dette temaet uttrykkelig. Imidlertid berører flere høringsinstanser, herunder fylkeskommuner, fylkesmenn, kommuner og miljøorganisasjoner, hytteproblematikken i forbindelse med omtalen av dispensasjon, strandvern og spredt utbygging i LNF-områder, herunder i sammenhengende naturområder. Enkelte peker på behovet for å kunne gi klarere rammer for hyttestørrelse og energiforbruk. Noen kommuner og næringsorganisasjoner gir også uttrykk for at det er ønskelig med hytter som del av et bredere næringsgrunnlag.

7.12.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

I januar 2002 var det 359.000 fritidsboliger i Norge (SSB). De siste åra er det bygd mellom 4000 og 6000 hytter i året, med en foreløpig topp i 2000 på 6.300 nye hytter. I gjennomsnitt er det bygd 3000 nye hytter i året siden 1982. I tillegg kommer utbygginger og forbedringer på eksisterende hytter, men det må antas at denne aktiviteten samlet sett er minst like stor som nybyggingen.

Antallet nye fritidsboliger tilsvarer ca. en fjerdedel av antallet nye boliger i landet. Men fritidsbebyggelsen beslaglegger et betydelig areal, og det er relativt høyt konfliktnivå knyttet til etablering av hytter og hytteområder. Dette har sammenheng med at de mest attraktive hytteområdene, også ofte er viktige natur-, kulturlandskaps- eller friluftsområder. I flere kommuner er derfor fritidsbebyggelsen den viktigste plan- og byggesaksaktiviteten.

Hyttebyggingen skjer for en stor del i områder

preget av stagnasjon eller fraflytting, det vil si i fjellkommunene og deler av kysten. Vel 1/3 av hyttene ligger i fylkene Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark, og det er i disse fylkene vi også har hatt den største veksten av nye, større hytteområder de siste åra. For mange kommuner betyr hyttebyggingen, og aktiviteter som følger av den, mye for sysselsetting, lokalsamfunn og næringsutvikling. Dagens hyttebygging ligger ofte nær boligen i standard, og jo høyere standard, dess mer bruk og dermed høyere næringseffekt for lokalsamfunnet. Mange av de fritidsboligene som bygges, har høg standard. De legges i tilknytning til større utviklingsområder for reiseliv, som omfatter både alpin- og løypeutbygging, hoteller og utleiehytter, golfbane og andre helårs aktivitetsområder. I slike områder kan det lett oppstå flytende overganger mellom private fritidsboliger og kommersielt drevne utleiehytter. I plansammenheng er det likevel viktig at det opprettholdes et klart skille her, blant annet fordi de miljømessige virkningene av en utleiehytte er større enn for en privathytte. De næringsmessige virkningene er også større. En endring fra privat hytteområde til kommersiell drift vil også kunne være konfliktskapende i forhold til den enkelte hytteeier. Utvalgets forslag om å kunne kombinere formål også på kommuneplannivå, muliggjør mer treffsikre planer der det kan tas stilling til om et område skal være rent fritidsboligområde, eller om det skal åpnes for kommersiell drift. Slike vurderinger vil være viktige knyttet til for eksempel omstillingsbehovet i landbruket til nye næringer og ny bruk av landbrukets ressurser.

Med økt standard og størrelse, øker også energiforbruket. Ca. 120.000 hytter har lav standard, noe som blant annet innebærer at strøm ikke er innlagt. Dersom et flertall av disse hyttene utvikles til høyere standard, med blant annet innlagt strøm, vil dette bety et vesentlig økt energiforbruk, og nye inngrep i naturen. Selv om modernisering av hyttene også betyr bedre isolering, motveies dette av økt energiforbruk fordi hyttene blir større, og brukes mer. Den vanligste energikilden i dag er foruten vedfyring, elektrisk kraft og solenergi. Dette er ikke i tråd med nasjonale energimål om å øke fleksibiliteten og redusere bruken av elektrisk kraft til oppvarming. Vegbygging og motorferdsel, ofte med forventninger om vinterbrøyting av vegger, kraftlinjer og vann- og avløpsledninger utgjør en stadig økende del av naturinngrepene fra hyttebygging, i takt med økt standard. Dagens regelverk gir ikke kommunene hjemmel til å styre energiløsning gjennom kommuneplanen, og heller

ikke til å påby eller hindre vinterbrøyting i kommuneplanens arealdel.

Utvalgets forslag om å gi muligheter for bestemmelser til kommuneplanens arealdel knyttet til vann-, avløps-, energi- transport- eller vegløsninger, vil være viktige for å gi bedre helhetlige løsninger for nye områder. I eksisterende hytteområder skjer det gjerne utvikling over tid med fortetting, bygningsutvidelser, standardhevninger mv. Dette medfører ofte behov for mer teknisk infrastruktur, en høyere bruksfrekvens, og i mange områder også spørsmål om bruksendring til mer permanent boligbruk. For en del kyst- og fjellkommuner vil slike bruksendringer blant annet kunne bety større etterspørsel etter kommunale tjenester og service. Videre vil økt standard og bruk kunne gi behov for ny og bedre infrastruktur, for eksempel på avløpssiden, for å unngå forurensing til grunn, vassdrag og vannkilder. Etter plan- og bygningsloven av 1985 er det etter § 82 generelt lempeligere krav til vann- og avløpstilknytning for fritidsbebyggelse enn for boligbebyggelse. Det kan i en del tilfelle virke mindre rimelig at fritidsbebyggelse slipper tilknytningsplikt for slike formål mens boliger i samme strøk må bekoste tilknytning. Planlovutvalget vil henstille til Bygningslovutvalget å vurdere unntaket i § 82 slik at dette ikke virker på en måte som skaper uhensiktsmessige forskjeller mellom helårs- og fritidsboliger, og som reelt gjør det umulig å gjennomføre nødvendig avløpssanering og liknende. Utvalget mener det bør være anledning til å avmerke slike saneringsområder i kommuneplanens arealdel etter § 9-8 og bestemmelser etter § 9-9 som gir føringer for videre gjennomføring gjennom områdeplan med tilhørende bestemmelser, jf. § 11-5 nr. 3.

De lokalt positive effektene av hyttebygging varierer mye, og størst positiv næringseffekt oppnås der kommunene legger bevisst opp til en jevn utbygging tilpasset det regionale arbeidsmarkedet. Dette krever en bevisst hyttepolitikk fra kommunenes side, både på arealsiden og i organisering og tilrettelegging for hyttebyggingen. Utvalget rår til at det i kommuner med en viss aktivitet på fritidsboligsektoren, utarbeides et fritidsboligbyggeprogram på linje med boligbyggeprogrammet. Dette er et godt eksempel på at rammene for arealplanleggingen må gis i kommuneplanens samfunnsdel, og at kommunen bruker planlegging aktivt for tilrettelegging av bærekraftig næringsutvikling.

Det foreligger ikke tall for antall planlagte fritidsboliger, det vil si fritidsboliger som er godkjent regulert eller vedtatt i kommuneplanens arealdel. Et anslag er 50.000-70.000 godkjente tomter. En-

kelte av disse planene er så gamle at de bør vurderes på nytt i forbindelse med revisjon av kommunepplan, fordi de ikke tilfredsstillir dagens krav eller er i strid med overordnede planer. Mange eldre områder er planlagt med liten grad av utnyttning. Dette kan gi kvalitativt gode områder og små inngrep, men samtidig legges det beslag på store arealer. Fritidsboliger utgjør en viktig del av presset både på strandsonen og grensene mot store sammenhengende naturområder i fjellet. Derfor vil økt tetthet og konsentrasjon om utbygging i allerede igangsatte områder, være viktige hovedstrategier. Utvalgets forslag om å kunne kreve samlet plan for større arealer, og om å definere spesielle samarbeidsordninger for omforming og fornying, vil følgelig være svært relevant å ta i bruk for fritidsbebyggelse.

Det ligger også et stort potensial for bruk av eksisterende boliger, gardsbruk og seterbebyggelse til fritidsbruk. I noen områder er slik bruksendring uønsket, fordi det bidrar både til prispress, mangel på boliger og økt arealpress. Mange presskommuner har derfor innført konsesjonsplikt for slik bruksendring. Motsatt er det også et press for å ta i bruk fritidsboliger til permanente boliger i mange kommuner, særlig i tilknytning til høgstandard fritidsboliger med tilnærmet boligstandard. Dette er en planutfordring for kommunene, fordi slike bruksendringer betyr at kommunene kan få et annet utbyggingsmønster enn forutsatt i planene, med blant annet fullt kommunalt ansvar for helse- og sosialstell, skoleskyss, teknisk infrastruktur osv.

Samtidig kan denne type endringer være et gode mange steder, og gi grisgrendte strøk nye utviklingsmuligheter. Det ser ut til at urbaniseringen fører til et økt behov for bolig nr. to, der byfolk ønsker å bo deler av året i fritidsboligen, og der bygdefolk ønsker å disponere en leilighet i byen i arbeids- eller fritidssammenheng. Utviklingen mot et slikt tobolig-samfunn er en internasjonal trend, som medfører både økt transportbehov, arealbehov og energi. Men det kan også bety mer balansert utvikling mellom by og omland, og økt livskvalitet. Dette er problemstillinger av nasjonal og regional karakter, som bør tas opp både i de nasjonale retningslinjene for kommunal og fylkeskommunal planlegging, og i fylkesplanene.

I mange fjellområder er hyttebygging i konflikt med villrein eller andre verneinteresser, og med reindrift. I flere fylker er det utarbeidet fylkesdelplaner eller interkommunale planer som har til hensikt å få til felles forvaltning av blant annet hyttepolitikken på tvers av kommunegrensene. Også flere verneområder etter naturvernloven bru-

kes som virkemiddel for å unngå hyttebygging innover i fjellet. Utvalget mener at plan- og bygningsloven bør brukes mer aktivt for å tilrettelegge for hyttebygging der den ikke er i konflikt med natur- og kulturminneverdier, og der den kan gi stor lokal næringseffekt. Samtidig må loven utformes slik at det kan settes klare grenser for hyttebyggingen i strandsonene og innover mot fjellet. Vedtakene etter plan- og bygningsloven må kunne gjøres så entydige og langsiktige at det ikke vil være nødvendig å bruke sektorlov for å sikre disse grensene. Utvalgets forslag om statlig vedtak om binding av fylkesdelplaner for arealbruk vil være aktuelt som et slikt verktøy, ved siden av arealformål og hensynssoner i den kommunale planleggingen.

7.12.4 Oppsummering – viktige forslag til bestemmelser for bedre planlegging av fritidsboliger

Alle forslag til planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette gir kommunene hjemmel til å kreve bedre planbeskrivelser og vurderinger fra private forslagsstillere av planer for fritidsbebyggelse.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet i dagens § 17-2 strammes på enkelte punkter noe inn, jf. forslag til ny § 1-13 med motiver.

Bestemmelsen i § 6-6 som gir åpning for fylkesdelplan for arealbruk med samme rettsvirkning som kommuneplanens arealdel, kan bli et virkemiddel i spesielt viktige naturområder i forhold til hyttebygging, for eksempel randsoner til nasjonalparker.

Nye regler for interkommunalt plansamarbeid vil være svært aktuelt å ta i bruk for hytteplanlegging, som ofte berører kyst-, sjø- og fjellområder i flere kommuner. Alle formål kan kombineres, dermed kan kommuneplanen definere ulike former for brukskombinasjoner. Kommunen kan definere områder der det skal skje omforming eller fornyelse i hytteområder, som krever spesielle samarbeidsordninger og samlet planlegging.

Det kan gis bestemmelser som både sikrer bestemte kvaliteter i utbyggingen, og som stiller særlige krav til teknisk infrastruktur, blant annet veg- og energiløsninger. Kommunen kan definere områder der den stiller krav om felles planlegging.

I motsetning til dagens kommunedelplaner, kan kommunen unntaksvis overlate til private å utarbeide utkast til områdeplan. Dette vil kunne være aktuelt for grunneierlag, større grunneiere og grunneiergrupper med videre, som ønsker å utviklet et større område for fritidsboliger i fellesskap.

De aller fleste planer for fritidsbebyggelse er private planinnspill. Forslagene om behandling av detaljplan med regler om oppstartmøte, muligheten for enklere planprosess for planer som er i tråd med kommuneplan, og samordning mellom detaljplan og rammetillatelse vil derfor kunne få stor betydning for hytteplanleggingen.

7.13 Helse- og sosialsektoren

7.13.1 Hovedpunkter fra første delutredning og utfordringer

I utvalgets første utredning ble det gjort en vurdering av hvordan planlegging etter plan- og bygningsloven kan vareta behov innenfor helse- og sosialsektoren. Framstillingen bygget blant annet på innspill fra Helsedepartementet (HD) og Sosialdepartementet (SOS) (tidligere Sosial- og helsedepartementet fram til 1. januar 2002).

Samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven blir sett på som et sentralt redskap for det forebyggende folkehelsearbeidet, jf. *St.meld. nr. 16 (2002-03) Resept for et sunnere Norge*. Det er derfor behov for å utvikle bedre samspill og sammenheng mellom lovene om kommunenes helse- og sosialtjeneste og plan- og bygningsloven. Gjennom bruk av plan- og bygningsloven, som virkemiddel, kan en få fram en samlet vurdering av hvordan planlegging og beslutninger om ulike kommunale tiltak virker inn på det forebyggende folkehelsearbeidet i kommunen. Folkehelseperspektivet knyttet til samfunns- og arealplanlegging er en premiss for befolkningens helse, trivsel og sosiale forhold, og for tilrettelegging av friluftsliv og helsemessige tiltak. SOS/HD har arbeidet med å forenkle bruken av ulike handlingsplaner og forenkle satsingsområder mht. organisering, informasjon, planlegging og rapportering. Dette bidrar til behov for at plan- og bygningsloven utvikles som et mer egnet redskap for planlegging av oppgaver også innenfor helse – og sosialtjenesten. Våren 2002 fremmet HD forslag om forenkling av en del regler om plankrav, kompetanse- og oppfølgingskrav, intern organisering og ledelse (Ot.prp. nr. 54 2001-2002). I den forutsettes det at egne plankrav i særlover fjernes slik at samfunns- og arealplanleggingen i kommunene og fylkeskommunene heretter skal ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens system. Proposisjonen innebærer oppheving av lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene, samt endringer i kommunehelsetjenesteloven, tannhelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven.

Lov om kommunehelsetjeneste har en særlig bestemmelse om konsekvensutredning av tiltak og en hjemmel som gir adgang til å stanse helse-skadelig virksomhet. Det er behov for en nærmere vurdering av hvordan disse ordningene virker sammen med plan- og bygningsloven.

Også i *NOU 1998:18 Det er bruk for alle – Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene* blir kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven tatt som utgangspunkt for all folkehelseplanlegging. Helse- og sosialtjenesten blir dermed en viktig premissleverandører i kommuneplanprosessene.

På denne bakgrunn er det behov for å konkretisere kravet til utredning av helsemessige konsekvenser, og legge til rette for en bedre samordning mellom konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven.

7.13.2 Høringsuttalelser

I sin høringsuttalelse til Planlovutvalgets første delutredning påpeker *Sosial- og helsedepartementet* (SHD) at samfunnsplanleggingsperspektivet har fått liten plass i utredningen i forhold til arealplanlegging og fysisk planlegging. Samfunnsplanleggingsperspektivet må etter SHDs mening styrkes betraktelig i ny plan- og bygningslov. SHD påpeker videre at utarbeiding og praktisk tilrettelegging av sektorvise handlingsprogrammer, med kobling til Økonomiplanen, må konkretiseres innen rammen av kommuneplanlegging og i ny plan- og bygningslov.

SHD ønsker også at en vurderer plan- og bygningsloven som verktøy for å planlegge tjenester for vanskeligstilte og sosialt utsatte grupper. For sosialtjenesten og tiltak for rusmiddelmissbrukere er det viktig med plansystemer som gir rom for fleksibilitet og som ikke innebærer for lange prosesser. Når tjenesteplanlegging ikke lenger varetas gjennom sektorlovgivning eller tidsavgrensede handlingsplaner er det behov for en plan- og bygningslov som også kan ivareta de behov som sosialsektoren har. SHD påpeker videre at opptrappingsplanen for psykisk helse er et prioritert satsingsområde som er betydelig vektlagt fra Stortingets side, blant annet ved at planlegging av dette området er satt som vilkår for utbetaling av midler. Samtidig er det et siktemål at tiltak for denne gruppa ikke skal organiseres som særomsorg, men integreres i de respektive sektorer. Dette stiller planarbeidet i kommunene overfor særlige utfordringer.

SHD påpeker ellers i sin høringsuttalelse at de planleggingsmessige konsekvensene av statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten ikke er vurdert i første delutredning. En slik overtakelse vil

kunne ha konsekvenser blant annet for samordning mellom berørte tjenestegrener på ulike nivåer, og når det gjelder medvirkning. Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven må også omfatte og tydeliggjøre helseaspektene i kommunale planer og samordnes med konsekvensutredninger etter kommunehelsetjenesteloven (tiltak) og utredningsinstruksen (statlige strategiske konsekvensutredninger).

SHD viser til at det fysiske aktivitetsnivået i den norske befolkningen viser en negativ og bekymringsfull utvikling på grunn av helsesikoen dette innebærer. Det er spesielt viktig med god arealbruk og planlegging både av den fysiske og sosiale delen av samfunnet slik at dette bidrar til aktivitet, framkommelighet, tilgjengelighet og forsvarlig sikkerhet. Det vil igjen gi valgmuligheter for alle til et mer aktivt hverdagsliv.

SHD (nå Helsedepartementet (HD)) er vassdragsmyndighet etter vannressursloven når det gjelder drikkevann, jf. drikkevannforskriften. Departementet har ingen merknad til omtalen av dette temaet i utredningen, men vil eventuelt komme tilbake til temaet i forhold til sluttutredningen.

I den etterfølgende drøftingen med Helsedepartementet er 3 hovedområder i samfunns- og arealplanleggingen oppsummert:

1. Planlegging knyttet til samfunnsplanlegging generelt, det forebyggende og helsefremmende aspektet ved samfunnsplanlegging samt arealplanlegging knyttet både til større utbygginger og fysisk tilgjengelighet.
2. Planlegging knyttet til tjenesteproduksjonen og planleggingsbestemmelser som følger sektorlovgivningen.
3. Planlegging knyttet til beredskapstiltak. Beredskapsplanlegging.

Det er fra HDs side behov for et plansystem som ikke har for rigide bestemmelser på kommune-nivå, men som samtidig ivaretar helsesektorens behov for planlegging, statusoversikter i kommunene og et system det kan stoles på.

På regionalt/fylkesnivå er det nå spesielle utfordringer. Det er behov for plansystemer som ivaretar infrastruktur, areal, utbygging, bygg av en viss størrelse med videre knyttet opp til de nye regionale helseforetakene.

7.13.3 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Helsesektoren

Utvalget ønsker å styrke fokuset på samfunnsplanleggingen i kommuneplanen. Virkemidlene utval-

get foreslår betyr mye for helsetjenesten når plankravene etter særlovene er tatt bort. Planlovutvalget har festet seg ved St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge* der Regjeringen vil ta aktivt i bruk både fylkes- og kommuneplanlegging som virkemidler i folkehelsepolitikken. Regjeringen legger i meldingen vekt på plan- og bygningslovens betydning som «den sentrale loven for samordnet, sektorovergripende samfunns- og arealplanlegging i kommunene» og anbefaler at folkehelse tas inn i lovens formålsparagraf. Utvalget har fulgt opp dette. Folkehelse skal ifølge meldingen inngå i plan- og beslutningsprosesser og gis et langsiktig perspektiv.

Regjeringen signaliserer at den også vil følge opp med en systematisk oppbygging av nødvendig plan- og prosesskompetanse. Regjeringen viser til eksempler der fylkeskommunen kan ha en sentral rolle i folkehelsearbeidet gjennom sin posisjon innen regional planlegging og som utviklingsaktør. Østfoldprogrammet er spesielt nevnt, der ansvaret for samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling gir mer helhetlige og meningsfulle innfallsvinkler til folkehelsearbeidet. Gjennom St.meld. nr. 16 fremmes et kommuneperspektiv framfor et sektorperspektiv på folkehelsearbeidet. Det kan varetas ved at folkehelse inngår i sentrale plan- og beslutningsprosesser som et hovedhensyn i samfunns- og arealplanlegging.

Utvalget ønsker også å tilrettelegge loven som et egnet verktøy for planlegging innenfor helse-sektoren i kommunene. Det er nødvendig at fagpersoner i helsesektoren tar plan- og bygningsloven mer aktivt i bruk for kommunal helseplanlegging, og bidrar i arealplanleggingen med sikte på å påvirke helsefaktorer som støy, forurensing, utforming av nærområdene osv.

Utvalget viser til at en rekke av forslagene som fremmes vil danne et bedre grunnlag for helseplanlegging og for å fremme det forebyggende helseperspektivet gjennom kommuneplanlegging. Det vises til lovens formålsbestemmelse, krav om regional og kommunal planstrategi, økt vekt på kommuneplanens samfunnsdel, styrket medvirkning, kopling av temaplaner (kommunedelplaner), handlingsprogrammer og økonomiplan mv. Dessuten kan forslagene til arealformål, hensynssoner og hjemmel for bestemmelser i planer gi et bedre grunnlag for å vareta miljøhensyn, og legge til rette for utforming av det fysiske miljøet på en måte som også inkluderer det forebyggende helseperspektivet, tilgjengelighet, friluftsliv mv.

Det er dessuten kjent at helserelaterte tiltak ofte foregår eller bør iverksettes på tvers av kommunegrensene, for eksempel i form av felles lege-

vakt- eller hjemmehjelpsordninger. Interkommunale løsninger kan på flere områder bidra til bedre service og bedre faglige løsninger. Det vises til utvalgets forslag om nye regler for interkommunalt plansamarbeid i lovforslagets kapittel 7.

Det har lenge vært behov for å få helse bedre inn i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Noen helseaspekter har tradisjonelt vært inne, som støy og forurensing, der anbefalte/fastsatte grenseverdier er basert på helserisiko. Det er ønskelig å inkorporere helseaspektet sterkere i konsekvensutredninger, og vi foreslår at planer som blant annet medfører vesentlige konsekvenser for folkehelse skal konsekvensutredes, jf. motivene til § 1-9.

Utvalget foreslår i § 1-7 at kommunen har et spesielt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, og at grupper og interesser som ikke er i stand til direkte medvirkning skal gis muligheter for medvirkning på annen måte, i den grad det er mulig.

Sosialsektoren

Siden sosialsektoren ikke lenger har egne lovfestede plantyper er det et aktuelt behov for å styrke plan- og bygningsloven som grunnlag for denne sektoren. Videre er det behov for å tilrettelegge for at utsatte gruppers interesser blir varetatt i planprosessen. Utvalget ser for seg at loven også hensiktsmessig kan brukes for planlegging innenfor sosialsektoren, og har derfor i flere bestemmelser i loven tilrettelagt for dette. I § 1-4 framgår det at loven blant annet skal brukes for å sette mål for den sosiale utviklingen i kommuner og fylker og angi hvordan oppgavene skal løses. I kommentarene til § 5-3 om regional planstrategi er det gitt uttrykk for at utfordringer som er tema for behandling blant annet gjelder den sosiale utviklingen, for eksempel samarbeid om tjenesteproduksjon. I § 8-1 om formålet med kommuneplanleggingen sies det at planleggingen skal brukes for å stimulere blant annet den sosiale utviklingen i kommunen. Sosiale behov og oppgaver bør tas opp innenfor en samlet kommuneplanlegging, men kan også være tema i kommunedelplan.

Gjennom forslagene om bedre planprosesser og bedre kopling mellom planer og gjennomføringsvirkemidler, herunder handlingsprogrammer og økonomiplaner, mener utvalget at loven vil kunne bli et godt virkemiddel på dette feltet. Planprogram, regional og kommunal planstrategi, styrket samfunnsdel med bedre medvirkning, og kommunedelplaner knyttet til økonomiplanen vil være

redskaper for en aktiv bruk av plan- og bygningsloven innenfor sektoren.

Utvalget vil påpeke kommunens ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og koblingsmulighetene kommunene har i bruk av plansystemet, spesielt koblingene mellom kommuneplanens samfunnsdel, tilrettelegging for nærings- og sysselsetting og de kommunale sosial- og trygdetjenestene. Regionalt kan loven brukes for å utforme en felles politikk og satsing for økt sysselsetting innen samme arbeidsmarksregioner, jf. avsnitt 7.1 ovenfor, med den betydning det har for den sosiale utviklingen.

For å få tilstrekkelig fokus og kompetanse til gjennomføringen av disse oppgavene anbefaler utvalget at de aktuelle departementer (HD, SOS og MD) ser på behovet for utdannings- og kompetanseoppbygging når nye faggrupper innen helse- og sosialsektoren skal ta plan- og bygningsloven i bruk.

Særlig om sammenhengen mellom folkehelse og fysisk aktivitet

Helse- og sosialsektoren har ett særpreg som skiller den vesentlig fra andre samfunnssektorer: at den i stor grad fungerer som et sikkerhets- og reparasjonsnett der andre sektors virkemidler kommer til kort. Det betyr at oppgavene og ressursbehovet på dette området i stor grad bestemmes av disposisjoner eller mangel på sådanne innen andre sektorer. I St.meld. nr. 16 (2202-2003) Resept for et sunnere Norge er dette synliggjort.

Meldingen omtaler i et eget kapittel idretts- og friluftslivet som viktige alliansepartnere, og at viktige rammevilkår for befolkningens mulighet for fysisk aktivitet er nedfelt i idretts- og friluftslivspolitikken. Det vises også til St.meld. nr. 14 (1999-2000) Idrettslivet i endring, som fikk bred tilslutning ved behandlingen i Stortinget, der visjonen er «idrett og fysisk aktivitet for alle», med barn og ungdom som viktigste målgruppe. Utvalget viser i den forbindelse til omtalen av behovet for planlegging for fysisk aktivitet i barnehager og skoler under avsnitt 7.9 Barn og unge. I likhet med det som er omtalt der, viser Folkehelsemeldingen til ønskeligheten av lokale partnerskap for folkehelse.

Friluftsliv har en betydelig positiv effekt på helsestilstanden, både fysisk og psykisk. Nyere forskning viser at selv moderat aktivitet, som en halv times fottur/gange til jobben eller liknende, har en positiv helseeffekt. Det er dokumentert at tidlig erfaring med friluftsliv er viktig for en rekke forhold senere i livet. Friluftsliv gir barn og unge bedre motorisk utvikling, økt energi både fysisk

og mentalt, trygghet, bedre humør og selvfølelse. Friluftsliv kan også motvirke livsstilssykdommer. Friluftsliv er for eksempel viktig for å motvirke det økende sykefraværet som forårsakes blant annet av muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser. I tillegg viser utviklingen at antall uførepensjonister er jevnt stigende. Dette er utviklingstrekk som det er viktig å ta hensyn til i samfunnsplanleggingen. Det vises til kapittel 7.11.

7.14 Samfunnssikkerhet

7.14.1 Planlovutvalgets innledende vurderinger

Utvalget har valgt å framstille samfunnssikkerhet, helse, miljø og sikkerhet og det kriminalitetsforebyggende arbeid som et samlet tema. Hovedgrunnelsen for en slik samlet framstilling er at ulike aspekter ved temaet er nær sammenknyttet og innvevd i hverandre. Temaet er dessuten ytterligere aktualisert de seinere årene. Planlegging etter plan- og bygningsloven må få en sterkere vektlegging av samfunnssikkerhet, helse-, miljø- og sikkerhet (HMS) og kriminalitetsforebygging. Disse hensynene har et felles siktemål om å skape et trygt, robust og sikkert lokalsamfunn. Selv om det er et visst sammenfall i målsetting for disse aktivitetene, er arbeidet likevel preget av ulikhet i fokus, metoder og involverte aktører. De ulike sikkerhetshensynene har også ulike grader av lovforankring.

I *St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet* er det gitt følgende definisjon av begrepet samfunnssikkerhet:

«Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive 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.»

I begrepet samfunnssikkerhet ligger en ambisjon om lavere risiko og sårbarhet i samfunnet. En risiko- og sårbarhetsanalyse er første steg i en slik prosess der formålet er å kartlegge alle risikoforhold som kan være av betydning i arealbrukssammenheng. Neste steg er å legge disse resultatene

til grunn som en selvstendig premiss for planleggingen.

7.14.2 Hovedpunkter fra første delutredning – sivilt beredskap

Bare temaet Sivilt beredskap omtales i Planlovutvalgets første delutredning. Planlovutvalget drøfter her, i kapittel 16.3.9, ulike sider ved sivilt beredskap som planlegging for robuste samfunn og forholdet til plan- og bygningsloven. Det moderne samfunn preges av risiko og sårbarhet for trusler på mange områder. Et samfunn i endring og utvikling vil også støte bort i arealer som har ulike risiki knyttet til seg enten i form av at naturen gir oss utfordringer, eller i form av menneskeskapt risiko. Dersom ikke tilstrekkelig hensyn til risiko- og sårbarhet blir tatt allerede på planleggingsstadiet, vil en kunne oppleve at ulykker kan få vesentlig større konsekvenser enn nødvendig.

Direktoratet for sivilt beredskap har vært en pådriver i arbeidet med å styrke den kommunale beredskapen og har gitt høy prioritet til prosessen med å motivere og veilede kommunene til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser. Fylkesmennene har en viktig rolle i beredskapsarbeidet, både i form av veiledning og råd til kommunene, og i å samordne beredskapsplanlegging og krisehåndtering i fylket.

Manglende lovbestemmelser om praktisering av sivilt beredskap medfører ofte store forskjeller i fylkesmennenes oppfølging av risikoforhold ved arealbruksdisponering på kommunenivået. Bruk av innsigelsesinstituttet er del av denne oppfølgingen. Direktoratet for sivilt beredskap utarbeidet (1997) retningslinjer til fylkesmennenes bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. I 2001 utarbeidet Direktoratet for sivilt beredskap et nytt rundskriv til fylkesmennene som angir klarere bruk av innsigelser. Det er i tillegg utarbeidet Veiledere.

Erfaringer viser at det er behov for å formalisere og tydeliggjøre kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. Ansvar må derfor synliggjøres i forslaget til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Dagens plan- og bygningslov gir ingen slik generell plikt til å kartlegge risikoforhold.

7.14.3 Høringsuttalelser – sivilt beredskap

Justisdepartementet påpeker at det kriminalitetsforebyggende perspektivet er helt fraværende i første delutredning og peker på ulike avsnitt der dette perspektivet burde vært ivaretatt, blant annet om risikosamfunnet, kvalitet i omgivelsene, kommu-

neplanens samfunnsdel og statlige politikkområder. *Olje og energidepartementet* OED hevder at følges innstillingene fra utvalgets flertall kan det føre til dårligere sikkerhet for vassdragsanlegg og større skader ved framtidige flommer. Miljø- og naturhensyn vil ifølge OED også bli dårligere ivaretatt. *Miljøverndepartementet* mener det er viktig å se sivilt beredskap i sammenheng med utviklingen av informasjonsløsninger og gir støtte til at risiko- og sårbarhetsanalyser bør foregå som ledd i de ordinære kommuneplanprosessene. *Flere departementer* påpeker at Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS) er en problemstilling som også synes å mangle fokus i arbeidet med plan og bygningsloven. Etter *Arbeids- og administrasjonsdepartementets* (AADs) vurdering bør HMS inn som et grunnleggende prinsipp for all utbygging, uavhengig av hvem som er utbygger. For å sikre et best mulig resultat bør HMS få et fokus tidlig i planprosessen. Det er imidlertid kommet få konkrete forslag på hvordan dette kan ivaretas, bortsett fra *Justisdepartementet* (JD) som foreslår en hjemmel for risiko- og sikkerhetsanalyse (ROS) i arealdelen.

Direktoratet for sivilt beredskap mener det bør stilles krav om risiko- og sårbarhetsanalyser ved alle viktige plan- og utbyggingssaker i ny plan- og bygningslov. Det er dessuten behov for å formalisere og tydeliggjøre kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. Flere *fylkesmenn* påpeker at samfunnssikkerhet må omtales i formålsparagrafen. *Fylkesmannen i Hedmark* gir positivt uttrykk for utvalgets omtale og forslag når det gjelder sivilt beredskap, samfunnssikkerhet og planlegging for robuste samfunn, mens *Fylkesmannen i Hordaland* og *Troms* ser behov for å endre plan- og bygningsloven på samfunnssikkerhet i plansaker og behovet for sterkere kobling mellom risiko- og sikkerhetsanalyser og kommuneplan. *Fylkesmannen i Rogaland* og *Oslo og Akershus* mener samfunns-trygghet og robuste samfunn bør inn i formålsparagrafen.

Finansnæringens hovedorganisasjon ser behov for bedre kartlegging av flomsoner, skredområder og klimatilpassede boliger i de mest utsatte områdene. *Landsorganisasjonen* (LO) mener det er behov for et ytterligere fokus på helse, miljø og sikkerhet, med klarere binding mellom kommuneplanens arealdel og samfunnsdel.

7.14.4 Planlovutvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalget er enig med høringsinstansene som mener at samfunnssikkerhet, helse, miljø og sikkerhet og kriminalitetsforebyggende arbeid er en vik-

tig del av all planlegging. Utvalget foreslår derfor på flere steder i loven bestemmelser for å vareta slike hensyn. Det gjelder formålsparagrafen, bestemmelsene om konsekvensutredning, forslag om en egen bestemmelse i § 1-10 om samfunnssikkerhet, risiko- og sårbarhetsanalyse og klarere hjemler i bestemmelsene om arealformål, hensynssoner og bestemmelser i de kommunale arealplanformene, jf. nedenfor.

Ved å ha fokus på samfunnssikkerhet, HMS og kriminalitetsforebyggende arbeid tidlig i planprosessen kan nødvendige tiltak rettet mot samfunnssikkerhet forebygge ulykker og redusere kostnader. Det må i større grad enn i dag stilles krav om at utbygger fokuserer på sikkerhet i planleggingsfasen.

Økt fokus på sikkerhet i samfunnsplanlegging vil bidra til færre naturkatastrofer og ulykker med færre negative konsekvenser for menneskers liv og helse, kritisk infrastruktur, miljø og materielle verdier. Det vil også gi bedre trygghet at en kartlegger alle relevante risiko- og sårbarhetsforhold i det arealet en har tenkt å bygge ut. Samfunnet legger for stor vekt på å reparere skader istedenfor å forebygge. Rent samfunnsøkonomisk vil videreføring av denne praksis ikke være den mest gunstige. Fra en etisk synsvinkel er heller ikke en slik mangelfull praksis akseptabel når en indirekte og direkte utsetter menneskers liv og helse for fare.

Utvalget mener det er behov for økt bevissthet om risiko og sårbarhet i samfunnet generelt, og ved planlegging i et konkret geografisk område, og at det må brukes tid til å kartlegge hvilke risikoutfordringer en kan stå overfor. I dagens plan- og bygningslov er det ikke synliggjort noen slik direkte plikt til å kartlegge risikoforhold, selv om det framgår av lovens § 68 at visse risikoforhold skal vurderes og varetas. Plan- og bygningsmyndigheten har i den forbindelse en plikt til å unngå utbygging i risikoområder. Konsekvensene av lovens manglende krav, og planmyndighetens begrensede oppfølging, er at mange planer får en mangelfull planprosess. Det finnes en del eksempler på at mangelfull kartlegging har ført til situasjoner hvor menneskers liv og helse har blitt skadelidende og der planmyndigheten har fått krav om erstatning fra de som berøres. I så måte vil en plikt til å vurdere risiko- og sårbarhet forut for godkjenning av planvedtak redusere risikoen både for de som skal bygge og bo på arealet, og for plan- og bygningsmyndighetene som skal godkjenne utbyggingen.

Samfunnssikkerhet

Sårbarhetsutvalget har i sin innstilling *NOU 2000:24: «Et sårbart samfunn, utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet»* vist at dagens samfunn er mer sårbart enn før. Det peker blant annet på at utviklingstrekk som hyppige teknologiske endringer, økende kostnads- og effektiviseringspress, bemanningsreduksjoner i mange virksomheter og konkurranseutsetting av offentlige tjenester til kommersielle aktører gjør at usikkerheten og uforutsigbarheten øker i samfunnet. Det framgår av *samfunnssikkerhetsmeldingen* (St.meld. nr. 17) at dette arbeidet har et forebyggende element ved at sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntre, reduseres – såkalt årsaksreduksjon. Videre skal samfunnssikkerhetsarbeidet sikre at konsekvensene dersom en uønsket hendelse inntreffer, blir så små som mulige. Dette er også kalt konsekvensreduksjon. Denne utviklingen fører til at god planlegging er viktigere enn noen gang og krever en synliggjøring og bevisstgjøring av sikkerhets- og beredskapsarbeidet tidlig i planleggingsprosessen. Det vil øke forutsigbarheten og tryggheten i arbeids- og samfunnslivet.

Direktoratet for sivilt beredskap har siden begynnelsen av 1990-tallet arbeidet for at kommune skal legge risiko- og sårbarhetsvurderinger til grunn for arealplanleggingen. Det er utarbeidet veiledningsmaterieell, og via fylkesmennes beredskapsavdelinger er det drevet omfattende veilednings- og pådrivervirksomhet. Fylkesmennene har hatt myndighet til å benytte sin innsigelsesrett mot arealdelen av kommuneplanen, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, på bakgrunn av kriterier som manglende risiko- og sårbarhetsanalyse som viser de sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser som planen kan medføre og manglende ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i planleggingen (mangel på forebygging)

I plan- og bygningsloven av 1985 kan en finne en bestemmelse i § 25 nr. 6 vedrørende bruk av areal forbundet med en eller annen form for risiko. Det gjelder

«Områder for høyspenningsanlegg, skytebaner, ildsfarlig opplag og andre innretninger som kan være farlige for allmennheten, og områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygget eller bare skal utbygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten.»

Dette er et grunnleggende prinsipp som må videreføres. Med en sterkere plikt til å kartlegge

risiko og sårbarhet som del av planprosessen vil en lettere kunne identifisere områder som har en eller annen risiko og sårbarhet knyttet til seg.

Erfaringene fram til nå viser at kommunene i for liten grad ivaretar samfunnssikkerhetshensyn i planleggingen. Det viser seg også at fylkesmennes praktisering av innsigelsesinstituttet på området samfunnssikkerhet er varierende fra fylke til fylke. Det er derfor behov for en formalisering av kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet i planleggingen ved at dette tas inn i plan- og bygningsloven. Det vises til forslagene til § 1-10 og § 9-1.

Samfunnssikkerhet på regionalt nivå

Det bør stilles krav til risikovurderinger i regional planlegging på linje med krav i den kommunale planleggingen. I den grad fylkesplan også vil være retningsgivende for den kommunale planleggingen, bør også denne gi føringer for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet. Fylkesplanen kan danne grunnlag og utgangspunkt for kommunens arbeid og strategi innen området samfunnssikkerhet. Spesielt vil det være å fange opp risikoforhold og samfunnsutfordringer som er eller kan utgjøre en utfordring for flere kommuner innen fylket.

Gjennom drøftinger i planforum bør statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser knyttet til forebygging av risiko og sårbarhet kartlegges, drøftes og samordnes. Det skal også legges opp til generelle og sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser på fylkesnivå. Det kan da utarbeides en regional risiko- og sårbarhetsoversikt som kan bidra til at utviklingstrekk og utfordringer kan vurderes samlet og mer helhetlig slik at ulike sektorer og interesser kan ses i sammenheng og utvikles i samme retning, med de synergieffekter det kan medføre. Det forventes at spesielt fylkesmannen tar en sentral rolle i et slikt arbeid i samarbeid med fylkeskommunen.

Fylkesmannen kan fremme innsigelse når det etter fylkesmannens vurdering vil medføre fare for liv, helse, samfunnsviktige funksjoner og materielle verdier dersom planvedtak fattes på sviktende faglige vurderinger.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS):

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er også som nevnt foran et tema som er lite omtalt i utvalgets første utredning. Forskrift om systematisk helse, miljø og sikkerhet ble fastsatt ved kgl. res. 6. desember 1996, den såkalte HMS-forskriften. Den omfatter åtte lover: lov om vern mot forurensinger

og om avfall, lov om arbeidervern og arbeidsmiljø med videre, lov om brannfarlige varer, lov om eksplosive varer, lov om brannvern, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov om sivilforsvaret og lov om produktkontroll. HMS-forskriften ble fastsatt i samarbeid mellom Kommunaldepartementet, Miljøverndepartementet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Formålet med forskriften var å tydeliggjøre ansvaret for og styrke det forebyggende arbeidet i virksomhetene med hensyn til arbeidsmiljø, ytre miljø, brann- og eksplosjonsvern, el-sikkerhet og produksikkerhet.

HMS-forskriften er en systemforskrift med vektlegging av det forebyggende aspektet. Skjer det en ulykke, det være seg utslipp av kjemikalier, arbeidsulykke på byggeplassen eller en brann/eksplosjon i et boligområde, skal det være prosedyrer for hvordan ulykken skal håndteres og følges opp. I etterkant skal det være prosedyrer for å vurdere feil og mangler og erfaringsoverføring for å forebygge at nye ulykker skjer. God planlegging er slik sett det samme som god ulykkesforebygging.

Levekårsundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå (2000) indikerer at det årlig skjer om lag 74 000 personskader under arbeid. Arbeidstilsynet regner i dag med at det er en underrapportering av skader på mellom 50 % og 75%. Det har vært en økende trend i tilmeldingen til Arbeidstilsynet de siste årene. På slutten av 80-tallet ble det meldt om lag 25 000 yrkesskader årlig, mens de siste årene har tallene ligget på omkring 35 000. Totalt omkom 39 personer i arbeidsulykker på fastlandet i 2002, som er omtrent det samme antall som i 2001. På 90-tallet omkom det gjennomsnittlig 58 personer per år som følge av arbeidsulykker. De fleste av disse dødsulykkene er innen industri, bygg og anlegg samt jord- og skogbruk.

Kravet i HMS-forskriften til et systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid har medført at en har utviklet egne metoder om risikovurdering og risikoanalyser. En slik metode er den såkalte ROS metoden – risiko og sårbarhetsanalyse- metoden. Den er utviklet av Forskningsrådet og kan brukes i forhold til hele HMS området. Regjeringens moderniseringsprogram «Et enklere Norge» ser på spørsmålet om å samordne HMS-regelverket og HMS-etatene.

Ofte foreligger det forholdsvis begrenset kunnskap om hvilke virkninger miljøfaktorene har på mennesket på kort og lang sikt, særlig med hensyn til hvordan ulike faktorer virker sammen. Det faglige grunnlaget vil aldri være helt fullstendig. På enkelte områder må vi derfor følge «føre-var –

prinsippet». Det betyr å sette i verk tiltak eller forhindre miljøendringer når de framtidige konsekvensene mistenkes å være store, selv om kunnskapsgrunnlaget er noe usikkert. Det er en utfordring å finne hensiktsmessige grep for å kople slike ROS-analyser til planlegging. Utvalget går ut fra at de berørte myndigheter arbeider videre med å vurdere hvordan dette kan tilrettelegges.

Kriminalitetsforebygging

Som nevnt innledningsvis ble det kriminalitetsforebyggende arbeidet lite omtalt i utvalgets første delutredning. Utvalget ser likevel at plan- og bygningslov kan være et viktig virkemiddel for kriminalitetsforebygging. I et samfunnsperspektiv og for den enkelte vil det beste være om en kan forhindre og forebygge kriminelle handlinger. Kriminalitetsforebygging er et tverrfaglig og sektorovergripende arbeid. Faktorene som påvirker kriminalitet befinner seg i flere samfunnssektorer og forutsetter administrativ og politisk innsats og løsning på flere nivåer. Et kommuneperspektiv framfor et sektorperspektiv på kriminalitetsforebygging forutsetter at arbeidet også må forankres i sentrale plan- og beslutningsprosesser. Med utgangspunkt i at plan- og bygningsloven er den sentrale loven for samordnet, sektorovergripende samfunns- og arealplanlegging, vil kommuneplanen være en viktig arena for prioriteringer og dialog om ulike kriminalitetsforebyggende tiltak. Kriminalitetsforebyggende arbeid må således være et viktig hensyn i all samfunns- og arealplanlegging.

Kriminalitetsforebygging retter seg mot enkeltindivider, grupper og mot forhold i samfunnet generelt. I dette arbeidet må derfor en rekke aktører fra offentlige og private instanser samordne sin virksomhet, noe som krever nødvendig kunnskap om fag og effektive planleggingsmetoder. Utvalget forutsetter at dette er spørsmål som blant annet Justisdepartementet er innstilt på å arbeide videre med konkretiseringen av.

Utvalget har for øvrig vurdert om det i loven bør innarbeides bestemmelser som for eksempel gjør det mulig å iverksette tiltak mot bruk av arealer og bygninger som en har grunnlag for å anta kan knyttes til organisert kriminell virksomhet. Slik virksomhet kan også ha tilknytning til internasjonale nettverk og organisasjoner. Det ligger muligheter i § 78 i plan- og bygningsloven av 1985 til å forby slik virksomhet når den drives i lokaler som ligger i boligstrøk. Dette medfører at visse miljøer da flytter til lokaler utenfor slike strøk. En slik hjemmel har preg av å være en inngrepshjemmel mot spesielle situasjoner, og er ikke uten videre et

naturlig element i planer. Utvalget vil på den bakgrunn anbefale at Bygningslovutvalget i sitt arbeid vurderer en utvidelse av hjemmelen i § 78 slik at den også kan gi grunnlag for forbud mot slik uønsket virksomhet også utenfor boligstrøk.

Oppsummering

Vi mener fylkes- og kommuneplanleggingen kan bli mer egnede virkemidler for problemstillinger rundt det kriminalitetsforebyggende arbeidet, helse, miljø og sikkerhet (HMS) og hele det samfunnsikkerhetspolitiske perspektivet.

Samfunnsikkerhet er et viktig formål med planleggingen, og foreslås uttrykkelig nevnt i lovens formålsparagraf. Utvalget vil ytterligere markere den betydning temaet vil ha i framtidig regional og kommunal planlegging ved å foreslå en ny paragraf om samfunnsikkerhet og om risiko- og sårbarhetsanalyser. Det vises til motivene til § 1-10

I tillegg foreslår vi at samfunnsikkerhet blir tatt inn i den alminnelige del av kapitlet om kommuneplanlegging (§ 9-1) som viktige mål og oppgaver i kommunen. Konsekvensutredning kreves for planer som kan ha vesentlig betydning for samfunnsikkerhet, jf. motivene til § 1-9. Det foreslås også i § 9-8 at støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom med mer, tas inn som hensynssoner i arealdelen av kommuneplanen på grunnlag av bestemmelser.

Utvalgets forslag om utarbeiding av planstrategi og økt vekt på samfunnsdelen i kommuneplanen vil bidra til at temaet kan knyttes nærmere til kommunens politiske prioriteringer og samfunnsmessige utfordringer, mål og oppgaver. Enkeltemaer kan tas opp i kommunedelplaner. Planprogram som virkemiddel i planprosessen vil kunne ha fokus på faktorer som påvirker i negativ retning. Planprogrammet vil dessuten kunne styrke og legge bedre til rette for aktiv deltaking i planprosessen, og det vil gi planmyndighetene et hensiktsmessig virkemiddel for kartlegging av behovet for konsekvensutredninger og til å sette fokus på temaet allerede i forkant av planprosessen.

7.15 Forsvaret

7.15.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

I NOU 2001:7 pekes det på flere viktige spørsmål knyttet til forholdet mellom plansystemet i plan- og bygningsloven og Forsvarets virksomhet. Lovens plansystem gjelder fullt ut for militære anlegg som

ikke er erklært hemmelige etter lov om forsvarshemmeligheter. Arealplanleggingen er avgjørende for sikring av øvingsområder og arealer for Forsvarets anlegg og bygninger. Plan- og bygningsloven av 1985 § 20-4 nr. 4 gir anledning til å båndlegge områder for Forsvaret i kommuneplanens arealdel. Båndleggingen har normalt rettsvirkning i fire år. Den korte tidsrammen, sammen med manglende mulighet til å gi bestemmelser, skaper problemer for Forsvaret, som mener områder for Forsvaret bør skilles ut som eget arealbruksformål uten tidsbegrensning.

En stor del av Forsvarets øvings- og skytefelt ligger i LNF-områder (någjeldende § 20-4 nr. 2). Lagringsområder for ammunisjon er også plassert med klausulbelagte sikringsområder i LNF-områder. Etter handlingsplan for miljøvern i Forsvaret, lagt fram i St.meld. nr. 21 (1992-1993), skal Forsvaret gjennomføre flerbruksplanlegging for faste øvings- og skytefelt og planlegging for støydemping rundt flyplasser og skytefelt. Rettslig bindende arealbruk følger imidlertid først av vedtatt arealdel til kommuneplan. Det framgår av NOU 2001:7 at Forsvaret ser behov for prosedyrer for medvirkning, både generelt og mer spesielt i forhold til kommunenes bruk av handlingsplanen. Planlegging over kommune- og fylkesgrenser gir behov for synliggjøring av Forsvarets interesser gjennom fylkesplan. Forsvaret mener at fylkesplanleggingen bør få en mer bindende status og brukes mer aktivt.

I sin første delutredning varsler utvalget at det vil arbeide videre med disse spørsmål i sin endelige utredning.

Høringen

I sin høringsuttalelse redegjør *Forsvarsdepartementet* for de betydelige omstillinger som skjer og vil skje i Forsvaret i årene framover, og som medfører utfordringer til planleggingen. Departementet gir støtte til behovet for forbedringer av plan- og bygningsloven. Departementet er positivt til bruk av arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven innenfor Forsvarets arealer og uttrykker at Forsvaret bør kunne utarbeide og fremme egne utkast til planer etter mønster av § 9-4 i dagens lov. Videre uttrykkes det ønske om et nytt arealbruksformål «Områder for Forsvaret» i kommuneplanens arealdel, blant annet med begrunnelse i at dagens bestemmelser ikke klart nok anerkjenner ekspropriasjon etter oreigningsloven, eksisterende eiendomsrett eller langsiktige leieavtaler, som varig båndlegging. Forsvarsdepartementet påpeker endrede behov for å synliggjøre militære fare-/risiko-

områder innen LNF-områder. Betydningen av at de militære behov kommer fram tidlig i planleggingen, understrekes. Departementet gir støtte til behovet for en god, sektorovergripende regional planlegging, som eksempelvis vil kunne virke avklarende for Forsvarets skytefelt i kystsonen der det blir vedtatt fylkesdelsplaner for kystsonen. Departementet peker på at forslaget om å kunne gjøre arealdel av fylkesplan rettslige bindende kan innebære fordeler, men også problemer hvis det ikke knyttes innsigelsesadgang til denne plantypen. Departementet ber Planlovutvalget vurdere § 86 om hemmelige militære anlegg slik at paragrafen blir forankret i et mer oppdatert, entydig og solid rettslig grunnlag.

I de videre drøftingene har *Forsvarsbygg* blant annet understreket behovet for at organer som Forsvarsbygg og Luftfartsverket i relevante saker tidlig i prosjektfasen får mulighet til å kontrollere at grunnleggende sikkerhetsnormer er ivaretatt. Planmaterialet som presenteres må i størst mulig grad vise alle aktuelle forhold, slik at de kan bli gjenstand for uttalelse. Forsvarsbygg ber derfor om at reguleringsplanbestemmelsene stiller krav til planmaterialet som fremmes. Forsvarsbygg forutsetter at planmaterialet utarbeides av kvalifisert personell, og at ansvarsfordelingen mellom aktørene følger selve tiltaket og bestemmelser i bygningsdelen av plan- og bygningsloven.

7.15.2 Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper for Forsvaret

Forsvaret er som nevnt arealbruksformål i kommuneplanens arealdel, jf. § 20-4 nr. 4 og reguleringsformål, etter § 25 nr. 6. Planlegging etter loven gjelder blant annet all arealbruk for Forsvaret som øvingsområder og utbyggingsområder, med bestemmelser blant annet om støysoner og flerbruksmuligheter. Unntatt er hemmelige formål, jf. plan- og bygningsloven § 86.

Forsvaret driver egen planlegging under samlebegrepet helhetsplanlegging. Målet er å ivareta Forsvarets interesser og plikter i alle typer planlegging. En forsøker å samkjøre planleggingen i de ulike våpengrenene. Det lages nasjonale, regionale og lokale helhetsplaner. Nasjonale helhetsplaner gir en samlet oversikt over oppgaver og problemstillinger knyttet opp mot stortingsproposisjoner, stortingsvedtak og løpende direktiver fra Forsvarsdepartementet og Forsvarssjefen.

7.15.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Det er meget viktig at Forsvarets virksomhet inn-

går i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Omstillingen i Forsvaret har stor betydning for sysselsettings- og befolkningsutviklingen i mange deler av landet, og dette representerer en utfordring til samfunnsplanleggingen i mange fylker og kommuner. Både den regionale planleggingen og kommuneplanleggingen i mange kommuner må ta opp Forsvarets virksomhet, og Forsvarets egen planlegging må koples bedre til den generelle samfunnsplanleggingen. Forsvarets arealbruk og arealbehov vil også være viktige premisser for arealplanleggingen mange steder og må tas opp i denne planleggingen og avveies mot andre interesser og hensyn. Det er svært viktig at Forsvaret får meldt inn sine interesser på et så tidlig stadium i planprosessen som mulig.

Utvalget ser de problemer Forsvaret har med den nåværende båndleggingskategorien i § 20-4 nr. 4 i kommuneplanens arealdel, og mangelen på virkemidler for å sikre forsvarsbehov i LNF-området. Utvalget mener forsvarsformål i hovedsak bør varetas innenfor de ordinære arealkategoriene i kommuneplanens arealdel, og gjennom hensynsoner. I utgangspunktet skal områder for forsvarets behov utlegges etter de formål som foreslås i § 9-7 nr. 1-4, så langt kategoriene passer. I nr. 1 er «forsvaret» angitt som en underkategori under hovedkategorien «Areal for bebyggelse og anlegg». Utvalget antar at dette formålet vil kunne brukes for flesteparten av de arealer hvor Forsvaret har behov for bygninger og anlegg, men som ikke er av hemmelig karakter. Utvalget foreslår videre at det i § 9-8 åpnes for «Sone for militær virksomhet» som en form for sikrings-, støy og faresone. Grunnlaget for slik sone vil være bestemmelser som Forsvaret selv har funnet nødvendige. De bør likevel bygge på drøftinger med vedkommende kommune. Tilsvarende arealformål og hensynsoner kan også gis i områdeplan og detaljplan, der det i tillegg kan gis mer utvidede planbestemmelser, jf. kommentarene til § 11-5.

I tillegg foreslår utvalget at «Areal for særlige behov i Forsvaret» innføres som eget arealformål i kommuneplanens arealdel i § 9-7. Innenfor dette formålet skal Forsvaret selv kunne treffe vedtak om virksomhet, bygninger og anlegg med utgangspunkt i Forsvarets behov. Dette er tenkt forbeholdt situasjoner hvor særskilte forsvarsmessige hensyn krever at det ikke kan være vanlig offentlighet om bygninger og anlegg, og de vanlige regler om kommuneplanlegging ikke kan følges, slik at Forsvaret selv må ha hånd om arealdisponeringen. Forsvaret skal også her i så stor grad som mulig rådføre seg med kommunen og statlige og fylkeskommunale myndigheter, samt representan-

ter for private og allmenne interesser som berøres, før det treffes vedtak om arealbruken. Det vises for øvrig til motivene til § 9-7.

Utvalget mener at Forsvaret så langt som mulig skal få løst sine planbehov gjennom ordinær kommunal planlegging, med de planformer og formål med videre kommunene ordinært bruker for å få avveid Forsvarets behov og tiltak i sammenheng med kommunens arealdisponering. Den egne kategorien som nå foreslås for Forsvaret, forutsettes således benyttet der hvor det særskilt av hensyn til nødvendig sikkerhet, hemmelighet mv. er behov for å foreta planleggingen utenom den ordinære planleggingen i kommunene. Det er også en forutsetning at Forsvaret ved bruk av denne kategorien, med en mer lukket prosess, løser alle spørsmål og planimplikasjoner inne i det aktuelle området slik at det ikke oppstår eksternvirkninger, for eksempel støy eller risiko på omkringliggende arealer, som så må løses i den øvrige kommunale planleggingen.

Tilsvarende virkemidler vil etter utvalgets forslag kunne brukes også for områdeplan og detaljplan.

Som en følge av de omstillinger Forsvaret nå gjennomfører, er det også en rekke arealer og bygninger som Forsvaret ikke har behov for, og dermed forlater. Utvalget vil peke på betydningen av, og behovet for, å planlegge etterbruken av arealene gjennom ordinære kommunale prosesser med en bred avveining av hensyn og interesser som danner grunnlaget for beslutningen om framtidige arealbruk. Planene for disse områdene vil dessuten være et godt utgangspunkt for å verdivurdere arealene før avhendingen.

7.16 Kystsonen

7.16.1 Hovedspørsmål i første delutredning

En viktig oppgave for utvalget har vært å gjøre plan- og bygningsloven til et bedre virkemiddel for en god langsiktig planlegging i kystsonen, blant annet med sikte på at potensialet for havbruk skal kunne utnyttes optimalt samtidig som viktige allmenne interesser ivaretas. Forskjellige former for kystsonerplanlegging foregår i dag på fylkes- og kommunenivå både etter plan- og bygningsloven og sektorlovverk. Det er et mål for utvalget å utvikle plan- og bygningsloven til det mest hensiktsmessige og naturlige planverktøyet for denne sektorovergripende oppgaven.

Det knytter seg mange og til dels motstridende interesser til bruken av kysten og de nære sjøom-

rådene. Etter hvert som bruken av de samme områdene år for år har vært økende, har også interessekonfliktene vært økende. Det er et siktemål å legge til rette for planprosesser som kan bidra til å gi nødvendig avklaring og forutberegnelighet i forhold til de forskjellige brukerinteresser. Et forhold som må tillegges særlig vekt ved planlegging i sjø, er at spesielt skipstrafikk/farleder, havbruk og tradisjonelt fiske reguleres uavhengig av kommune- og fylkesgrenser. Dette stiller spesielle krav til planprosessen og medfører også et behov for statlige fagmyndigheter til å kunne påvirke og/eller initiere planprosesser og vedtak. Videre er det en ambisjon ved revisjonen av plan- og bygningsloven å legge til rette for en god kobling mellom planlegging og vedkommende sektors virkemidler, slik at planene kan gjøres til et bedre redskap for å ivareta og samordne de forskjellige sektormyndighetenes mål og hensyn.

Kystsonen er tradisjonelt preget av flerbruk. Det er nær sammenheng mellom virksomhet på land og i sjøen utenfor, og det er derfor et behov for et system som knytter planleggingen i strandsonen og i sjøen sammen på en god måte. Når det spesielt gjelder kommuneplanen, ga utvalget i første delutredning uttrykk for at det er behov for vurdering av endring eller utdyping av flerbruksplanleggingen, og mulighetene for ulike kombinasjoner og enkeltformål som det åpnes for i gjeldende lovs § 20-4 første ledd nr. 5. Overgangssonen mellom land og sjø reiser ofte egne planspørsmål knyttet til tilretteleggingstiltak og andre utbyggingsbehov i forbindelse med oppdrettsaktivitet. Utover i sjøen må planer kunne sikre oppdrettsnæringens behov for at det tas hensyn til lokalitetens egnethet, avstand til annen oppdrettsvirksomhet og helsestatus. Det er behov for å vurdere muligheten for differensiering av arter innen akvakulturformålet i § 20-4 første ledd nr. 5. Næringen har også behov for at planene ivaretar behov både for langsiktighet og fleksibilitet.

Plan- og bygningslovens virkeområde er i dag avgrenset av grunnlinjen. Virkeområdet for det nye EU-direktivet om vannressursplanlegging, som vil gjelde for Norge, går ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Dette gjør at det etter utvalgets mening blir lite hensiktsmessig å opprettholde grunnlinjen som grense for plan- og bygningsloven, og utvalget foreslår utvidelse til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. forslag til ny § 1-3 med motiver.

Havne- og farvannsloven gjelder for all utbygging og bruk av kystsonen og den har krav om at planleggingen skal inngå som del av fylkes- og kommuneplanleggingen etter plan- og bygningslo-

ven. Store deler av kystsonen er planlagt med hjemmel i plan- og bygningsloven, men det er likevel behov for bedre samordning av forvaltningen etter havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven.

I forhold til oppdrettsloven har utvalget gitt uttrykk for at det er behov for å se særskilt på forholdet mellom plan- og bygningsloven og konsesjonsvedtak etter oppdrettsloven. Utvalget har samtidig understreket at det er et klart behov for medvirkning fra sektorene og retningslinjer for planleggingen.

Utvalget uttalte i første delutredning at det må vurderes om någjeldende § 9-4 skal utvides til å gjelde hele samferdselssektoren, inkludert sjøtransport. Havner og sjøverts ferdsel er en viktig del av det nasjonale samferdselssystemet. Det er også spørsmål om Rikspolitiske retningslinjer om samordnet areal- og transportplanlegging bør revideres for å sikre bedre integrering av samferdselsplanlegging i annet planarbeid herunder regionale samferdselsplaner. Det er også spørsmål om behov for hjemmel til å sikre rullering av kommunale planer.

Innenfor dette temaet hører også reglene om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Utvalget drøftet dette særskilt i NOU 2001:7. Det vises til denne, samt til kapittel 5.6 og § 1-13 med motiver.

7.16.2 Høringen

I sin høringsuttalelse peker *Fiskeridepartementet* på at fiskeri- og havbruksnæringen er avhengig av areal og infrastruktur på land, og at utvalget bør vurdere en egen bestemmelse for planlegging i det marine miljø. Det pekes på at det er behov for samordning og tydeliggjøring av statlige interesser i kystsonen. Det er ønskelig at fiskerimyndighetene trekkes mer aktivt med i planlegging etter plan- og bygningsloven. Departementet mener konsesjonsbehandling etter oppdrettsloven ikke kan erstattes av planvedtak etter plan- og bygningsloven. Departementet uttrykker skepsis til at fylkesplanen skal kunne gjøres bindende, til å begrense statens adgang til å reise innsigelse og til eventuell overføring av statlig beslutningsmyndighet til kommuner og fylker. Det er ellers i hovedsak enig i mange av utvalgets enkeltforslag til endringer i plan- og bygningsloven. Det støtter tanken om at någjeldende § 9-4 utvides til å gjelde også for planlegging av havner og havnerelatert infrastruktur og farleder. I de videre diskusjoner med utvalget har departementet fremmet forslag til et særskilt kapittel om kystsoneplanlegging i en revidert plan- og bygningslov. Utvalget har hatt dette som

et viktig grunnlag i sitt videre arbeid med disse spørsmålene, jf. nedenfor.

Av andre som har uttalt seg særskilt om disse spørsmål, mener *Norske fiskeoppdretteres forening* det er behov for langsiktighet og fleksibilitet i næringens rammebetingelser samt for å sikre egnede lokaliteter for framtidig matproduksjon. *Norges Fiskarlag* mener det er behov for å sikre tilstrekkelige arealer for fiskerinæringen ved planlegging i sjø. Det er behov for bedre kystsonkart og for å utarbeide veileder i kystsoneplanlegging. Fiskarlaget er skeptisk til flere arealkategorier for planlegging i sjø og mener at saltvannsfiskeloven må holdes utenfor plan- og bygningsloven. *Samarbeidsrådet for naturvernsaker* mener plan- og bygningslovens virkeområde bør gjøres gjeldende til fire nautiske mil ut fra grunnlinjen, og integrere og fordele arealbruk mellom fiskeri, petroleumsindustri, havbruk, offshore, vindmølleparker, marine verneområder, skipstrafikk mv. Rådet foreslår strandsone som egen arealbrukskategori i kommuneplanen. Også *Norges jeger- og fiskerforbund* mener lovens virkeområde bør utvides til fire nautiske mil ut fra grunnlinjen.

7.16.3 Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper i sjøen og kystsonen utenom plan- og bygningsloven.

- Fiskeoppdrettsloven av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett med krav om konsesjon krever godkjenning av bestemte lokaliteter for oppdrett av fisk og skalldyr. Vilårene for konsesjon er at det ikke er fare for sykdom, fare for forurensing, uheldig plassering i forhold til miljø, ferdsel og annen utnyttning av sjø og arealer, jf. § 5. Loven gjelder i ferskvann, brakkvann og saltvann i Norges økonomiske sone.
- Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51 § 27 legger opp til at havneplanlegging i fylker og kommuner skal inngå som del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Planleggingen forutsettes utført innenfor rammene av forskrifter etter havneloven § 8 om tekniske krav til visse bygninger og kaianlegg med videre av vesentlig betydning for sjøverts ferdsel. Noen av § 8-tiltakene avhenger av tillatelse fra FID.
- Saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 nr. 40 om fiske i sjø, unntatt anadrome laksefisk, er en lov om forvaltning av ressurser i havet, og har ingen regler om arealdisponering. I § 27 er det imidlertid gitt hjemmel til forskrift om regulering av kastevåger, låssettingsplasser og lik-

nende avstengninger. Forskrift er hittil ikke gitt.

- Lov om havbeite av 21. desember 2000 nr. 82 gir regler om utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål i norsk økonomisk sone. Eventuelle bygninger og anlegg i forbindelse med havbeitevirksomhet må behandles etter plan- og bygningsloven.
- Forskrift av 13. juli 1995 om tang- og taretråling i medhold av lov av 21. juni 1963 nr. 12 (Kontinentalsokkelloven) forutsetter tillatelse for slik høsting. Plan for uttak må være i samsvar med kommunale og fylkeskommunale planer.

7.16.4 Utvalgets videre vurdering: Prinsipper for planlegging i kystsonen.

Utvalget mener det nå er svært viktig å få et godt redskap for en sektorovergripende og samordnet planlegging i kystsonen. En god forvaltning av kystsonen er avgjørende både for næringsutviklingen og bosettingen langs kysten, og for det langsiktige vern av viktige naturressurser og landskapsverdier og for det biologiske mangfoldet. Vi må få et bedre system for å trekke opp langsiktige retningslinjer for bruken av kystsonen og for en god avveining av de mange ulike hensyn og interesser i dette området. Dette må skje gjennom et nært samarbeid og samspill mellom de mange forskjellige sektormyndighetene som har ansvar for oppgaver i denne sonen, og mellom statlige og regionale myndigheter og kommunene. Mange oppgaver krever planlegging over kommunegrensene, og delvis også over fylkesgrenser. Utvalget kan ikke se at noe annet plansystem enn plan- og bygningsloven er egnet til å løse disse oppgavene. Utfordringen for utvalget har vært å finne fram til forbedringer av dette systemet for å legge grunnlaget for en god kystsoneplanlegging i framtida.

Utvalget vil peke på følgende viktige prinsipper for utviklingen av plansystemet for kystsonen:

- Planleggingen i kystsonen må bygge på og være en viktig del av den alminnelige samfunnsplanleggingen regionalt og kommunalt.
- Planredskapene må være egnet til både næringsutvikling og verneformål, og være de samme for alle deler av kysten.
- Arealplanene må her som ellers omfatte alle sektorer av betydning for bruk av arealer, herunder sjøarealer.
- Reglene om arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser i arealplaner må såvidt mulig være de samme for strandområde-

ne og sjøen utenfor, slik at det kan utarbeides sammenhengende planer for hele området.

- Statlige og regionale myndigheter må kunne initiere planlegging over kommunegrensene og eventuelt fylkesgrenser når dette er nødvendig for å vareta nasjonale og regionale hensyn.

7.16.5 Forholdet til fiskerilovgivningen

Etter utvalgets syn er det også i forbindelse med kystsonen behov for en bedre samordning mellom planlegging og vedtak etter plan- og bygningsloven og sektorlover.

Saltvannsfiskeloven

Saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 nr. 40 om fiske i sjø, unntatt anadrome laksefisk, er som nevnt en lov om forvaltning av ressurser i havet, som primært skjer gjennom et omfattende og detaljert nett av reguleringer av fiske med hjemmel i loven. Utvalget ser det ikke som aktuelt at denne reguleringen skal kunne skje gjennom plan- og bygningsloven. I den generelle fylkesplanlegging og kommuneplanlegging bør imidlertid spørsmål knyttet til fiskerienes utvikling og forvaltningen av fiskeresursene – som har stor betydning for næringsliv og bosetting – tas opp på den måten kommunale og andre myndigheter, og de berørte næringene, finner hensiktsmessig.

Det er nå oppnevnt et nytt lovutvalg som skal gjennomgå saltvannsfiskeloven. Planlovutvalget overlater til det nye utvalget å vurdere og finne tilpassede koplinger mellom plan- og bygningsloven og den nye saltvannsfiskeloven, og går derfor ikke nærmere inn på denne loven.

Saltvannsfiskeloven har ikke regler om arealdisponering. Plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging gjelder imidlertid for sjøen ut til grunnlinjen. I kommuneplanens arealdel kan arealer avsettes til særlige formål også i sjøen etter § 20-4 første ledd nr. 5. Dette videreføres i utvalgets forslag, men med to viktige endringer: Arealet kan omfatte både sjøen og det tilhørende strandområdet, og det skal kunne gis retningslinjer og bestemmelser, og fastlegges hensynssoner, også i sjøen. Med bakgrunn i behovet for å sikre særskilte områder i sjø for fisket, vil kommuneplanens arealdel og eventuelt områdeplan og detaljplan kunne brukes for å sikre bestemte områder for visse fiskeformål. Det siktes særlig til faste kaste- og låssettingsplasser. Disse vil kunne vises i plan og sikres i forhold til annen aktivitet gjennom planformål, hensynssoner og bestemmelser i planer.

Det samme gjør seg gjeldende for verneom-

råder. Det ligger også i dagens regler om planer for sjøområder (§ 20-4 første ledd nr. 5) at det kan avsettes verneområder i sjø, som eventuelt også må kunne få betydning for ferdsel, fiske osv. Det vises her til forslaget nedenfor om egne bestemmelser om kystsoneplanlegging, herunder med strandsone som egen arealkategori.

Taretråling, havbeite osv.

Med grunnlag i forskrift til kontinentalsokkelloven, og havbeiteloven, er det i dag statlig myndighet som gir konsesjon for slik ressurshøsting. Det er i en del saker reist spørsmål om høsting av tare er i samsvar med konkrete kommuneplaner som legger ut vern i sjøområder. For å få en bedre kopling mellom konsesjonsbehandling for havbeite og planleggingen etter plan- og bygningsloven vil utvalget foreslå at det tas inn en regel i havbeiteloven om at slikt vedtak om konsesjon så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven, og at konsesjon ikke kan gis i strid med vedtatt plan uten planmyndighetens samtykke. Det foreslås også at prosessene samordnes. Tilsvarende bestemmelse foreslås tatt inn i forskriften om høsting av tare, med hjemmel i lov om undersjøiske naturforekomster.

Oppdrett – samordning spesielt i forhold til konsesjonsbehandlingen etter fiskeoppdrettsloven

Utvalget mener det vil være mulig å legge grunnlaget for en bedre og mer forutsigbar saksbehandling ved å tydeliggjøre i loven hvordan konkrete søknader om oppdrett behandles i forhold til, og i samspill med saker etter plan- og bygningsloven. I brev til utvalget har Fiskeridepartementet uttalt blant annet følgende om oppdrett og plan- og bygningsloven og aktuelle tilpassinger:

«Det går et skille mellom arealplan som redskap for tilrettelegging/konfliktforebygging og behandling av en søknad om konkret tillatelse. Det er også vesentlige ulikheter mellom vurderingen som ligger til grunn for å avsette et område til akvakulturformål, og å klarere en konkret lokalitet til dette formålet. Både veterinærmyndigheter, forurensingsmyndigheter, havnemyndigheter og fiskerimyndigheter utøver stor grad av faglig skjønn som er avhengig av den nøyaktige plassering av havbruksvirksomheten. Dagens planlegging for havbruk inneholder en premiss om at en aktør vil søke om å få drive oppdrett i området. I havbruk anvendes imidlertid flyttbare installasjoner, og kunnskapen om blant annet egnethet av lokaliteter endres raskt. Næringen er avhengig av en an-

nen fleksibilitet enn på land. Fastsetting av havbruksvirksomhet på lokalitetsnivå gjennom planer vil nødvendigvis være mer statisk enn ved enkeltsaksbehandling på bakgrunn av søknad. Etter vår vurdering kan verken fiskerimyndigheter eller kommunale myndigheter påta seg å finne de beste lokaliteter for både dagens og framtidens aktører i næringen.

En planlegging som i størst mulig grad skal ta inn i seg flest mulig aspekter ved en konsesjonsbehandling/eventuelt en form for rammetillatelse i et område, vil etter vår oppfatning også kunne spore til konflikter med omgivelsene i større grad enn å være avklarende. Den enkelte søknad varierer mht. geografisk plassering i et A-område, hvilken art det søkes om å produsere, størrelse, driftsform mv. En plan for et område på lokalitetsnivå blir derved hypotetisk og svært arbeidskrevende når det ikke foreligger konkrete søknader. Vi mener likevel at en kommuneplan med bindende virkning skal kunne fastsette positiv eller negativ avsetning av sjø til havbruk i en mer detaljert form enn i dag. Det vises til vårt forslag om egne bestemmelser for planlegging i sjø, herunder forslaget om nye arealbrukskategorier. Forslaget åpner for at kommunen kan avsette sjøområder til ulike former for havbruksvirksomhet avhengig av produksjonsform. Dette vil innebære en mer detaljert planleggingsmulighet enn dagen avsetning av akvakultur i kommuneplanens arealdel. Fiskeridepartementet mener derfor at en planbestemmelse som gir differensieringsmuligheter ut fra type havbruksvirksomhet vil gi planmyndigheten en utvidet rolle og mulighet i forhold til i dag. Ved en slik endring vil momenter som i dag bestemmes ved behandlingen av den enkelte konsesjonssøknad bestemmes i planprosessen.

I forhold til å søke å effektivisere og forenkle behandlingen av søknader om oppdrettsvirksomhet må dette også søkes oppnådd gjennom de før nevnte involverte fagmyndighetene. Spørsmålet om overføring av myndighet mellom disse organ eller andre samordningsløsninger oppfatter vi imidlertid å ligge utenfor Planlovutvalgetes mandat.»

Utvalget legger i det vesentlige dette til grunn for utformingen av arealformål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel og i områdeplan og detaljplan, jfr § 9-7 nr. 4 og § 9-9 fjerde ledd nr. 4 om areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

Når mulige lokaliteter for havbruk er fastlagt i en bindende arealdel til kommuneplanen, bør det være mulig å samordne behandlingen av enkeltsaker. Oppdrettsanlegg krever konsesjon etter oppdrettsloven og tillatelse etter forurensingsloven.

Etter dagens regler kreves det ikke tillatelse etter plan- og bygningsloven for flytende oppdrettsanlegg som er konsesjonsbehandlet, jf. forskrift av 22. januar 1997 om saksbehandling og kontroll i byggesaker § 5 og § 6. Utvalget legger dette til grunn fortsatt. Imidlertid vil anlegg på land vanligvis kreve reguleringsplan i dag og også tillatelse etter plan- og bygningsloven. I visse tilfelle vil det også kreves konsekvensutredning.

Utvalget anser det fortsatt nødvendig med en særskilt konsesjonsordning etter oppdrettsloven og tillatelser etter de andre lovene. Men konsesjonsbehandlingen må så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Dessuten bør saksbehandlingen etter de forskjellige lovene så vidt mulig koples sammen, slik at det blir en felles prosess. Det tenkes særlig på konsesjon og detaljplan. Dette foreslås sagt uttrykkelig i oppdrettsloven. Utvalget foreslår videre at det i oppdrettsloven sies klart at et oppdrettsanlegg ikke må være i strid med plan etter plan- og bygningsloven uten samtykke fra planmyndighetene.

7.16.7 Havner og farleder

Havner og farleder er en viktig del av virksomheten i kystsonen. De fleste steder vil disse temaene inngå i kystzoneplanleggingen. Utvikling av havner og farleder må vurderes i sammenheng både med næringsutviklingen langs kysten og behovet for å verne viktige natur- og kulturmiljøer. Samtidig er havner og farleder en viktig del av transportsystemet og må ses i sammenheng med utbyggingen av transportanlegg og annen utbygging og virksomhet på land. Det vises til kapittel 7.5 foran. I dag er det som er kalt kystzoneplanlegging, og transportplanlegging, ikke alltid godt samordnet. Det er et viktig mål for utvalget å rette på dette gjennom et enhetlige plansystem som egner seg både for kystzoneplanlegging og samordnet areal- og transportplanlegging.

Havner

Havneloven § 26 sier at havneplanlegging «skal inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen» og at den skal utføres innen rammen av lovens § 8 som gir hjemmel for Kystdirektoratet til å gi tekniske forskrifter med videre for havneanlegg. Bestemmelsen sier også bl.a at Kongen kan bestemme at bygging av kaianlegg med videre som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene, krever tillatelse av departementet etter uttalelse fra fylkeskommunen

Fiskeridepartementet og Kystdirektoratet er enige i at havneplanleggingen skal skje etter plan- og

bygningsloven. De har i sine uttalelser til NOU 2001:7 bedt om at den særregelen som gjelder for vegplanlegging etter § 9-4 i dagens lov, utvides til også å omfatte havneplanlegging. Fiskeridepartementet har pekt på at det i denne sammenheng likevel kan skilles mellom lokale/kommunale havner og havner (relativt få) av regional og nasjonal betydning. Det er særlig for den sistnevnte kategorien det er ønskelig å kunne drive fram en planlegging etter prinsippet i § 9-4.

Utvalget mener det nå er svært viktig å få et enhetlig plansystem på samferdselsektoren. Planleggingen av veger, jernbaner, havner og flyplasser bør skje etter et felles mønster, på grunnlag av en samordnet areal- og transportpolitikk. Nåværende § 9-4 i plan- og bygningsloven gir vegmyndighetene en spesiell rolle i planleggingen av veger. Dette er nyttig i mange situasjoner, men det er fortsatt svakheter i forhold til målet om en samordnet areal- og transportplanlegging som også omfatter andre deler av samferdselsektoren. Utvalget mener derfor § 9-4 blir for snever i forhold til de viktige og kompliserte planleggingsoppgavene vi her står overfor. Utvalget foreslår i stedet et særskilt kapittel i loven om samordnet areal- og transportplanlegging (kapittel 13). Etter dette kapitlet kan statlige samferdselsmyndigheter initiere og drive planlegging av transportanlegg etter nærmere avtale med vedkommende fylkeskommune og kommune. Dette skal også gjelde for planlegging av havner av regional og nasjonal betydning. For mindre havner kommer lovens alminnelige plansystem til anvendelse. Framtidige arealer til havn må alltid markeres i kommuneplanens arealdel, og utbygging vil kreve områdeplan og/eller detaljplan.

Med denne løsningen etableres et enhetlig regelsett for planlegging av all viktig transport og infrastruktur. Utvalget ser dette som gunstig, og det vil legge til rette for at NTP-prosessene kan knyttes til plan- og bygningsloven i et enhetlig mønster.

Farleder

Når det gjelder planlegging og sikring av *farleder* har Havnelovutvalget lagt til grunn at slik planlegging skal skje etter plan- og bygningsloven. Utvalget er fullt ut enig i dette, og viser til forslaget om å utvide lovens geografiske virkeområdet i sjø. Utvalget har utformet bestemmelsene om arealformål, bestemmelser og soner i de kommunale planformene slik at farleder (som flate) kan markeres på kommuneplankartet som hensynssone, med mulighet til å gi nødvendige bestemmelser av betydning for virksomhet som kan påvirke bruken av farleden. For å sikre sammenheng i farleder

over kommunegrensene er fylkes-(del)plan eller interkommunale planer – og eventuelt også statlig plan – aktuelle planinstrument for dette formålet.

7.16.8 Forslag om et eget kapittel om kystzoneplanlegging i loven

For best mulig å ivareta de formål som nevnes ovenfor, og for å sette fokus på de mange og viktige problemstillinger som gjør seg gjeldende i kystsonen, mener utvalget det bør tas inn i loven et eget kapittel om kystzoneplanlegging (kapittel 14). Forslaget bygger på innspill fra Fiskeridepartementet. Ved dette blir kystzoneplan et formelt begrep for planlegging av sjøområder og strandsonen innenfor.

Forslaget er basert på samme struktur som for tilsvarende kapittel om samordnet areal- og transportplanlegging. Slik planlegging skal skje som ordinær planlegging etter loven, med god forankring i de folkevalgte organer i de kommuner og fylkeskommuner det gjelder. Men statlige og regionale myndigheter skal kunne initiere en samlet planlegging i kystsonen med samtykke av vedkommende fylkeskommune eller kommune, og kan etter nærmere avtale overta oppgaver i planarbeidet.

Det vises for øvrig til lovmotivene til kapittel 14.

7.17 Vassdrag

7.17.1 utfordringer

Vann og vassdrag brukes både som transportåre, område for næringsmessig fangst og fiske, til rekreasjon (ferdsel, bading), vannforsyning (drikkevann, irrigasjon, industri), resipient for utslipp, råstoff i produksjon (fisk og fiskeoppdrett), råstoffutvinning, energiproduksjon, og det er grunnlag for dyre- og planteliv og landskapsmessige og kulturhistoriske verdier. Det er behov for å sikre at sammenhengen mellom arealdisponeringen og annen aktivitet på land og utnyttelse og eller vern av vannressursene skjer etter en helhetlig vurdering og behandling, der forvaltningen av vannressurser er integrert i den generelle areal- og ressursforvaltningen. Siktemålet om slik samordnet vurdering og behandling mellom forskjellige sektorer og interesser, og inngrep på land, framstår som en utfordring til plansystemet blant annet også fordi mange vassdrag går over kommune- og fylkesgrenser. Det er en rekke overordnede mål for vassdragene som blant annet innebærer forpliktelser og ansvar for å ivareta biologisk mangfold og å sikre kvalitetene i vernet vassdrag mot inngrep.

Videre er det behov for å legge loven til rette

slik at den blir et verktøy for implementeringen av EUs vanddirektiv.

7.17.2 Utvalgets første delutredning og høringen

I NOU 2001:7 pekte utvalget på at forvaltningen av vannressursene er uløselig knyttet sammen med den generelle areal- og ressursforvaltningen, og at forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen derfor er svært viktig på dette feltet. Etter vannressursloven § 22 bør «samlet planlegging av ulike tiltak innen et vassdrag» fortrinnsvis skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Det er i dag egen hjemmel i kommuneplanens arealdel for planlegging i vassdrag, men uten hjemmel til å gi nærmere bestemmelser. Gjennom reguleringsplan og bebyggelsesplan kan arealbruken i og omkring vassdrag fastlegges mer i detalj, og det kan gis bestemmelser i medhold av den generelle hjemmel for reguleringsbestemmelser i § 26. Utvalget understreket ellers behovet for god lovsamordning og framholdt at det vil arbeide videre med disse spørsmål i neste fase.

Når det gjelder forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven viser utvalget til særskilt drøfting i NOU 2001:7 kap. 17.5.

I høringen har *Olje- og energidepartementet og Norges Vassdrags- og energiverk*, sammen med *energibransjens organisasjoner*, vist til behovet for sterk statlig styring og kontroll av energi- og vassdragssektoren. Det uttrykkes sterk skepsis til lovendringer som svekker sektorens lovgivning og virkemiddelbruk i forhold til kommunalt forankret planlegging. Videre betones behovet for leveringssikkerhet, anleggssikkerhet og effektiv og enkel saksbehandling fram til vedtak om gjennomføring av tiltak innenfor sektoren. Det vises til høringsuttalelsene.

I de *øvrige* høringsuttalelsene er det overvekt av instanser som gir støtte til utvalgets hovedtanke om lovsamordning. Videre er det i hovedsak tilslutning fra de instanser som uttaler seg til forslag om å gjøre plan- og bygningsloven til et bedre verktøy for planlegging i sjø og vassdrag i sammenheng med arealer på land.

7.17.3 Lovgrunnlag og vedtakstyper innenfor sektoren

I NOU 2001:7 kapittel 16.3.5 redegjorde utvalget for hovedtekkene i lovgrunnlaget på dette feltet, og vi viser for øvrig til framstillingen der.

Vannressursloven av 21.11.2000 nr. 82 setter krav om konsesjon for inngrep som kan være til

nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser. Hovedreglene går ut på at loven gjelder for alt stillestående eller rennende vann som har såkalt årssikker vannføring, og at den regulerer fysiske inngrep i vassdrag og forhold både av privatrettslig og offentligrettslig art. Konesesjon kreves som hovedregel for alle tiltak i vassdrag, som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget eller sjøen. Ved konsesjonsvurderingen legges det blant annet vekt på vassdragenes verdi som landskapselement og som levested for planter og dyr, vern av biologisk mangfold, landskapsestetikk og kulturminnevern og å motvirke vannforurensing. Loven har også regler om grunnvann, kantvegetasjon, og bestemmelser som klargjør avgrensning mot fastmark og mot sjø.

Vannressursloven fastsetter i forhold til vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 at vannkraftutbygginger over 40 GWh skal konsesjonsbehandles etter vassdragsreguleringsloven, mens annen kraftutbygging skal behandles etter vannressursloven.

Vassdragsreguleringslovens system for behandling av konsesjoner for vannkraftutbygging er fylldig omtalt i NOU 2001:7, og det vises til denne.

Samlet Plan for vassdrag, vedtatt av Stortinget, bestemmer hvilke vannkraftprosjekter som kan omsøkes og rekkefølgen for konsesjonsbehandling. Dette systemet har nå fått en forankring i vannressursloven. Etter lovens § 22, som omhandler planlegging i vassdrag, kan vassdragsmyndighet utsette eller avslå søknad om konsesjon der slik planlegging er satt i gang. Vedtatt plan skal legges til grunn for behandling av søknad om konsesjon.

Andre viktige lover av betydning for forvaltningen av vannressursene er

- plan- og bygningsloven
- forurensingsloven
- laksefisk- og innlandsfiskloven
- naturvernloven.

Fysiske inngrep som omfattes av vannressursloven går også inn under annet lovverk. Den viktigste av disse vil være *plan- og bygningsloven*, i og med at tiltak som krever konsesjon etter vannressursloven, også omfattes av planleggingen etter loven og lovens byggesaksbestemmelser.

Etter vannressurslovens § 20 kan vassdragsmyndigheten i forskrift eller enkeltvedtak fastsette at det ikke trengs konsesjon etter loven for en del nærmere bestemte tiltak som er avgjort i medhold av annen lovgivning, blant annet tiltak som er tillatt i godkjent reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Det er videre åpnet for at det i forskrift kan bestemmes at i visse sakstyper kan konsesjonsbehandling etter vannressursloven erstatte konsesjonsbehandling etter bestemte andre lover.

Konsekvensutredningsbestemmelsene etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a gjelder også for tiltak som krever konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Som nevnt sier vannressursloven § 22 tredje ledd at vannbruksplanlegging fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Avklaring og avveining av de forskjellige interessene i vassdrag vil i første rekke skje gjennom kommuneplanleggingen og kommuneplanens arealdel. Arealdelen har egen arealbrukskategori i dagens lov for

«områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområde hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier»,

jf. § 20-4 første ledd nr. 5. I vassdrag er dermed bruksformålene ikke uttømmende fastlagt i loven, jf. formuleringen «herunder». Dertil er det også adgang til å splitte formålet, det vil si at i vassdragene kan områder for friluftsliv og ferdsel legges ut hver for seg. Også øvrige arealbrukskategorier etter § 20-4 første ledd kan nyttes i vassdrag etter behov, for eksempel byggeområder, områder for råstoffutvinning, viktige ledd i kommunikasjonssystemet eller midlertidig båndlegging, eventuelt i kombinasjon med kategorier etter nr. 5. Det er ikke knyttet egne bestemmelser til arealbruksformålene i nr. 5, men forutsatt at de øvrige bestemmelsene kan brukes i tilknytning til vedkommende formål. I forhold til reguleringsplan er det for noen av formålene i dagens lov under «Spesialområder» presisert at de også omfatter områder i vassdrag, jf. § 25 nr. 6, uten at dette er ment som en begrensning.

Vassdragene går ofte over flere kommuner, og også flere fylker, og det er ofte behov for planlegging over kommunegrenser og fylkesgrenser. I rundskriv T-5/97 er det gitt en del nasjonale retningslinjer for vannbruksplanleggingen. Her framheves det at myndigheter på fylkes- og kommunenivået bør bruke planene som grunnlag for en bevisst forvaltning av vassdrag, og for å legge til rette for flerbruk, bevare kantsoner og viktige elementer i landskapet. Videre vises det til plikten til å beskytte nedbørsfeltene mot forurensing, jf. forskrift om vannforsyning med mer av 1. januar 1995, og til å sette miljømål. Det presiseres at vernete vassdrag må forvaltes på en måte som bevarer verneverdiene i samsvar med rikspolitiske ret-

ningslinjer regjeringen har fastsatt for vernetede vassdrag. Det gis også uttrykk for at kommunene må ta stilling til hvor det er flomfare, og sørge for forsvarlig disponering av flomutsatte arealer, jf. St.meld nr. 42 (1996-97).

I rikspolitiske retningslinjer av 10. november 1994 har regjeringen gitt retningslinjer for de *vernete vassdrag* som går inn under Stortingets verneplaner I-IV. Retningslinjene skal legges til grunn i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Statlige fagmyndigheter skal bruke dem i sin medvirkning i planlegging og enkeltsaksbehandling etter plan- og bygningsloven, og for øvrig bruke dem i sin forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir. Retningslinjene gjelder vassdragsbeltet, det vil si i hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern, og i et område på inntil 100 meter langs sidene av disse. Videre gjelder de andre deler av nedbørsfeltet som har betydning for vassdragets verneverdi.

Drikkevannsforsyningen

I NOU 2001:7 kapittel 16.3.5 ble det også pekt på at vannforsyning, inkludert sikring av større drikkevannskilder er tema for utvalgets vurdering. Ett særskilt spørsmål er om grunnvannskilder bør innføres som egen arealbrukskategori.

Vann er viktig næringsmiddel og sentral innsatsfaktor i næringsmiddelproduksjon samt for hygiene og andre formål. En forutsetning for drikkevannsforsyningen er at det er tilgang på vannkilder med god råvannskvalitet som er beskyttet mot annen bruk og forurensinger. Regjeringen har i juni 2001 vedtatt prinsipper som skal legges til grunn for den framtidige matforvaltningen som heretter også vil omfatte vann som næringsmiddel. Helsedepartementet arbeider for tiden med ny matlov som stiller krav til drikkevannskvalitet, og den vil omfatte en ordning med statlig godkjenning av vannverk. Det er i den forbindelse viktige koplinger til det miljørettede helsevernet i kommunene, ikke minst vil planlegging etter plan- og bygningsloven, vannressursloven og det nye vanddirektivet være sentrale grunnlag for avklaring og sikring av nedbørsfelt og vannkilder, og styring av arealbruk, tiltak og virksomhet.

En arbeidsgruppe nedsatt av Helsedepartementet (Heløe-gruppen) avga juni 2002 en rapport om godkjenningsordningen for vannverk. I sammendraget er det gitt uttrykk for at:

«Kravet til godkjenning av vannforsyningssystem opprettholdes. Kommunenes rolle som planmyndighet når det gjelder vannforsyning framheves. Det bør utarbeides rikspolitiske ret-

ningslinjer til støtte for kommunene i planprosessen.»

Forslaget er utdypet slik:

«Planleggingen av vannforsyningen tillegges kommunene med hjemmel i Plan- og bygningsloven. Det bør utformes rundskriv, eventuelt rikspolitiske retningslinjer, til støtte for kommunene i deres planlegging og sikring av vannforsyningssystemer. Det forutsettes at helsemyndighetene og mattilsynet deltar aktivt i planprosesser for blant annet å sikre at planlegging legger til grunn et helhetssyn der så vel nedbørsfelt, vannkilde og vannbehandlingsmetode inngår i vurderingen»

Det er fastsatt forskrifter av 14. desember 2001 om drikkevann. Lovgrunnlaget er næringsmiddeloven, kommunehelsetjenesteloven samt lov om helsemessig og sosial beredskap. Det er også gitt EU-direktiv 98/83/EF, vedtatt i EU 3.11.98, som er implementert i drikkevannsforskriften. Direktivet angir krav til kvaliteten på vannet som leveres til forbruker.

Spørsmål om sikring av drikkevann er tidligere behandlet blant annet i St.meld nr. 55 (1984-85) Om vannforsyningen, og i NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann. Vassdragslovutvalget (flertallet) foreslo blant annet å styrke plan- og bygningsloven som grunnlag for vannbruksplanlegging i en ny bokstav h) i plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd i kommuneplanens arealdel. Det ble som ny bokstav i) i samme paragraf foreslått en hjemmel til å fastsette utfyllende planbestemmelser som innskrenker eierens, rettighetshaverens eller allmennhetens rådighet over et område som etter § 20-4 første ledd nr. 4 båndlegges av hensyn til vannforsyning. Utvalget pekte på at slike bestemmelser i stor grad vil bli påvirket av helsemessige krav, herunder EUs drikkevannsdirektiv. Hensikten med forslaget var å avløse daværende vassdragslovs § 18 som grunnlag for midlertidige og varige restriksjoner i og omkring drikkevannskilder. Utvalgets flertall foreslo også en endring i plan- og bygningsloven § 20-6 om rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel som blant annet innebar adgang til å fastsette varige rådighetsinnskrenkinger (klausuleringer) av hensyn til vannforsyningen i kommuneplanens arealdel (NOU 1994:12 side 476). I sin høringsuttalelse til utredningen ga Miljøverndepartementet uttrykk for at det ville være hensiktsmessig at de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven ble inkorporert i arbeidet med en samlet revisjon av plandelen av plan- og bygningsloven. Disse forslagene ble derfor ikke videreført i lovproposisjonen om ny vannressurslov.

Ved høringen av Planlovutvalgets første delutredning kom det inn noen innspill som peker på hensiktsmessigheten og viktigheten av at plan- og bygningsloven utvikles som verktøy for å sikre vannkilder og drikkevannsforsyning.

Vassdragsmyndigheter

Myndigheten på vannsektoren er spredt. Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat er vassdragsmyndighet etter vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for planleggingen etter plan- og bygningsloven. Sammen med Statens forurensingstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren har det videre ansvaret for å verne vassdrag mot forurensing og for forvaltning av ferskvannsfisk og vern av natur- og kulturmiljøet. Helsedepartementet med Sosial- og helsedirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn og Folkehelse har ansvaret for de helsemessige aspektene ved drikkevann.

7.17.4 EUs rammedirektiv for vannforvaltning

Norge skal nå implementere EUs direktiv for vannforvaltning. Dette blir et svært viktig grunnlag for framtidig planlegging på dette felt. Direktivets formål er å danne et rammeverk som kan beskytte vann både med tanke på kvalitet og kvantitet. Direktivet skal gjelde for vassdrag, grunnvann og kystnære sjøområder. Det stiller krav om at vannforekomster skal ha en god tilstand innen 2015, og at det etableres en helhetlig og koordinert forvaltning som ivaretar alle hensyn knyttet til vann. Alt vann innen et nedbørfelt skal ses under ett – uavhengig av kommune-, fylkes- eller landegrenser. Dette skal gjennomføres ved at naturlig avgrensede enheter, vannregioner, skal utgjøre forvaltningsenheten, om nødvendig på tvers av kommune- og fylkesgrenser. For hver vannregion skal det utarbeides en forvaltningsplan, en vannregionplan, med et tilhørende handlingsprogram med nødvendige tiltak for å nå miljømålene. Første generasjons vannregionplaner skal fastsettes innen 2009, og deretter skal nye planer utarbeides hvert 6. år. Nærmere organisering forutsettes avklart i forbindelse med implementering av direktivet.

Norge har allerede et lov- og forskriftsverk som ivaretar direktivets krav til å kunne pålegge tiltak. Direktivets krav til plan- og målstyring medfører imidlertid behov for lov- og forskriftsendringer. Det må tas standpunkt til hvilken lovgivning og hvilket plansystem som skal være grunnlaget for

gjennomføringen av direktivet. Så vidt utvalget forstår, pågår fortsatt diskusjoner mellom de berørte departementer om organisasjonsmessige løsninger for gjennomføring av direktivet.

7.17.5 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalgets medlem Toven har dissens som er tatt inn nedenfor. *Utvalgets flertall*, alle unntatt Toven, har følgende synspunkter:

7.17.5.1 Behov for samordning

Flertallet konstaterer at vannressursforvaltningen i dag preges av et fragmentert og til dels overlappende og uoversiktlig lovverk, og mange myndigheter. Det framstår som uklart hvordan ansvaret er fordelt, og særlig hvem som har ansvaret for en helhetlig planlegging og forvaltning av våre vannforekomster. Utvalget mener det er et stort behov for en bedre samordnet forvaltning og lovgrunnlag på denne sektoren. Utvalget vil særlig vise til den nære sammenheng mellom vannets kvalitet og bruken av vannet og arealene omkring.

Det er utvalgets syn at en styrking og klargjøring av plansystemet i plan- og bygningsloven for dette formål kan være et viktig ledd i en slik samordning. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen må vurderes i lys av både sektorens nære tilknytning til og store betydning for samfunnsplanleggingen og arealforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner, og behovet for god fagkompetanse i vannforvaltningen og de nasjonale interessene på sektoren.

7.17.5.2 Samordnet vannplanlegging – EUs rammedirektiv

Direktivet er sektorovergripende og krever samarbeid mellom flere departementer og direktorater, foruten naturligvis også fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og planmyndighet, og kommunen som både planmyndighet og sektormyndighet på relevante områder.

Flertallet mener den naturlige og beste løsningen vil være å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til det sentrale instrumentet for slik samordnet vannplanlegging som direktivet krever. Dette er naturlig på grunn av den store betydning vannressursene har både for næringsutvikling og verneoppgaver, og den gjensidige avhengighet det er mellom vannressursplanlegging og generell samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Det vil være svært uheldig å etablere et eget

plansystem for vannressursplanlegging utenom plansystemet i plan- og bygningsloven. *Flertallet* viser også til at vannressursloven uttrykkelig sier at vannbruksplanlegging fortrinnsvis skal skje etter plan- og bygningsloven. På dette punkt synes det altså å være bred enighet om realiteten. Et tilleggsmoment er kravet om konsekvensutredning av planer, og det systemet for dette som nå foreslås bygget inn i planer etter plan- og bygningsloven.

En naturlig konsekvens av dette er etter flertallets syn at også kvalitetsmål med videre for vann og vassdrag fortrinnsvis fastsettes gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven i stedet for av vassdragsmyndigheten etter vannressursloven § 9. Forøvrig har også forurensingsmyndighetene, helsemyndighetene, myndighetene som forvalter lakse- og innlandsfisk mfl. egne lovhjemler til å stille krav til vannkvalitet. Dette fragmenterte ansvaret er uheldig. Alle de berørte fagmyndighetene må i stedet være med og gi premisser for fastsettingen av kvalitetsmål gjennom planer. Dette er et område hvor statlige planretningslinjer etter plan- og bygningsloven kan være aktuelt, noe også OED har tilkjennegett. Det er her forøvrig et sterkt behov for samordning både mellom myndighetsnivåene, og mellom kommuner innbyrdes, siden det også kan være klare interessekonflikter mellom disse.

EU-direktivet krever at det etableres vannregioner og at det skjer samlet vannressursplanlegging innenfor vannregionen. Tanken er at vannregionen skal svare til nedbørsfelt. Dette må være utgangspunktet for vurderingen av hvordan grensene for vannregioner skal trekkes opp. Samtidig må vannregionene knyttes til det ordinære beslutningssystemet på en fornuftig måte. Det er etter *flertallets* syn særlig viktig at denne planleggingen ikke skjer på siden av den samordnete samfunns- og arealplanleggingen. Utvalget antar at EU-direktivet her setter visse rammer. Dersom rammene gjør det mulig, mener utvalget det er mest naturlig å knytte denne planleggingen til den regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven, og som utgangspunkt ha fylket som vannregion. Med de forslag til endringer i plansystemet som utvalget foreslår, vil vi kunne få et godt redskap for samordnet vannressursplanlegging gjennom plansystemet i plan- og bygningsloven. Gjennom muligheten til rettslig binding av en fylkesdelplan for arealbruk i forslaget § 6-6 – som tilsvarer systemet for kommuneplanens arealdel – vil det kunne fastlegges arealbruksformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser, herunder miljømål, for hele eller deler av et vassdrag. Bindende fylkesdelplaner for arealbruk vil også gi retningslinjer

for praktisering av andre lover som vannressursloven, forurensingsloven, loven om lakse- og innlandsfisk osv. dersom dette er nødvendig, og retningslinjer for kommunenes planlegging av bruk og vern av vassdrag innenfor sine grenser.

Det er særlige utfordringer med nedbørsfelt som går over kommune- og fylkesgrenser, og der vassdrag er grense mellom fylker. Med det opplegget utvalget foreslår for interkommunalt plansamarbeid, som også kan anvendes på samarbeid over fylkesgrensene og mellom fylkeskommuner og kommuner, vil dette kunne løses på en praktisk og hensiktsmessig måte.

Flertallet tar ikke stilling til hvordan oppgavene med gjennomføring av direktivet ellers skal fordeles mellom de aktuelle departementer og direktorater, eller mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Flere statlige myndigheter (særlig OED/NVE og MD/SFT/DN) vil spille viktige roller i denne planleggingen, og i gjennomføringen. Dette må avklares gjennom videre drøftinger mellom de berørte myndigheter. Det avgjørende for utvalget er at den sektorovergripende planleggingen så vidt mulig skjer som planlegging etter plan- og bygningsloven i tråd med prinsippet i vannressursloven § 22, og ikke som en særlig sektorplanlegging.

Planleggingsoppgavene her har mye til felles med samordnet areal- og transportplanlegging (ATP) og kystsoneplanlegging, som også krever utstrakt samordning ofte over kommune- og fylkesgrenser, og med statlige myndigheter som viktige aktører. For å gjøre denne viktige planleggingsoppgaven tydelig innenfor plan- og bygningsloven som en obligatorisk oppgave, vil utvalget foreslå et eget kapittel om samordnet vannplanlegging i Del V Særlige planleggingsoppgaver kapittel 15. Kapitlet vil trekke opp hovedlinjene for denne planleggingen, som forøvrig vil bygge på de generelle reglene om planer og planbehandling i loven. Det vises til flertallets forslag til lovtekst med motiver til kapittel 15 nedenfor.

7.17.5.3 *Nærmere om vassdrag i arealplaner etter plan- og bygningsloven og forholdet til vassdragslovgivningen*

Som det er redegjort nærmere for i Kap. 3 foran, vil utvalget foreslå at areal for bruk og vern av sjø og vassdrag fortsatt skal være arealformål i *kommuneplanens arealdel*. Dette arealformålet foreslås å kunne utvides til også å omfatte den tilhørende strandsonen. For dette arealformålet foreslås i hovedsak også de samme regler om adgangen til å gi retningslinjer og bestemmelser – og dermed til å

fastsette hensynssoner – som for LRNF-areal. Som det har framgått, foreslår utvalget en utvidelse av muligheten til å gi bestemmelser og retningslinjer for arealbruken i disse områdene i forhold til det som er mulig i dag. I tillegg foreslår utvalget å videreføre den nåværende hjemmelen til å innføre forbud mot bestemte bygge- og anleggstiltak i 100-metersbeltet langs vassdrag. Det vises ellers til lovmotivene til § 9-9.

Utvalget vil understreke at det også med hjemmel i sektorlovgivning vil kunne fastsettes bestemmelser av betydning for arealbruken, som eventuelt kan komme til uttrykk som hensynssoner i planen, jf. forslaget til § 9-8 med motiver.

I *områdeplan og detaljplan* vil vassdrag og deler av vassdrag, med eller uten tilhørende strandsone, kunne reguleres til alle de formål som ellers gjelder. Hjemmelen for å gi bestemmelser i tilknytning til slike planer foreslås noe utvidet og klargjort i forhold til dagens generelle hjemmel for reguleringsbestemmelser. I praksis vil en gjennom planbestemmelser kunne sette slike krav til nye tiltak i planområdet som er nødvendig for å vareta og avveie de forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende på en god måte. Det vises særlig til forslag til § 11-5 med motiver.

7.17.5.4 Samordning av saksbehandling

Nye tiltak i vassdrag vil etter dagens regler i alminnelighet kreve tillatelse etter plan- og bygningsloven. Videre vil det etter utvalgets forslag kreve detaljplan, eventuelt områdeplan etter særskilt vedtak, hvis det ligger i et område som i arealdelen til kommuneplan er avsatt til areal for bebyggelse og anlegg, eller omforming og fornyelse. Slik plan vil også kreves for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger. Ofte vil det da også kreves konsekvensutredning. Ved siden av disse reglene gjelder reglene om konsesjon etter vannressursloven. Og medfører tiltaket – direkte eller indirekte – en forverring av forurensingssituasjonen i vassdraget, vil det også kreves utslippstillatelse etter forurensingsloven.

Flertallet mener det her ligger til rette for samordning av saksbehandlingen etter de forskjellige lovene, og slik at planprosessen etter plan- og bygningsloven som utvalget foreslår, eventuelt med konsekvensutredning, kan bli den felles planprosess som tilfredsstiller kravene til saksbehandling etter alle de aktuelle lovene.

Det følger av planers virkninger at nye tiltak i vassdrag – selv om de ikke i seg selv krever plan – ikke må være i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven. For klarhetens skyld fo-

reslår flertallet at det tas inn en bestemmelse om dette i vannressursloven.

Flertallet legger videre til grunn at en del av de sakene som i dag krever konsesjon etter vannressursloven, etter hvert må kunne avgjøres alene gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven, det vil si at planvedtaket erstatter konsesjonen. Flertallet sikter da særlig til detaljplan som fremmes av tiltakshaver. Som nevnt åpner vannressursloven § 20 for denne ordningen i dag. Og med de utvidete hjemler for bestemmelser i tilknytning til plan som utvalget foreslår, bør dette være mulig i betydelig utstrekning, i alle fall for mindre tiltak. Flertallet vil understreke at det er vassdragsmyndighetene selv som må vurdere dette spørsmålet. Vi forutsetter også at vassdragsmyndighetene deltar i behandlingen av planen ved blant annet å stille krav til konsekvensutredningen og foreslå bestemmelser som skal knyttes til planvedtaket. En tilsvarende ordning foreslås for tillatelse etter forurensingsloven og flere andre lover.

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven ble særskilt drøftet av utvalget i NOU 2001:7. Utvalget var delt i synet på hvordan dette forholdet best kan løses. *Et flertall* gikk inn for at saksbehandlingen etter de to lover samordnes, men at lovenes systemer ellers bør gjelde side om side. *Ett mindretall på 3 medlemmer* mente at behandlingen etter de to lovene bør samordnes og at konsesjonsvedtaket samtidig får virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven § 18. *Et annet mindretall på ett medlem* mente konsesjon etter vassdragsreguleringsloven bør gå foran, og sette til side, vedtak etter plan- og bygningsloven i den grad det foreligger motstrid.

Høringen på dette punkt har ikke brakt inn vesentlige nye momenter, men gir en viss støtte til tanken om felles planprosess etter plan- og bygningsloven. *Flertallet* mener det bør tas inn en bestemmelse i tråd med flertallets syn på forholdet mellom lovene. Det vises til forslag i § 20-2 fra flertallet til endringer i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven med motiver. *Et mindretall* på henholdsvis fire medlemmer og ett medlem går imot flertallets forslag.

7.17.5.5 Regulering av vannføring i vassdrag

Et særlig spørsmål i forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragslovgivningen gjelder *regulering av vannføring i vassdrag*. Etter dagens lov vil det ikke kunne gis regler om dette i planer etter plan- og bygningsloven. Det er ikke hjemmel til å gi bestemmelser om utnytting av vassdrag i arealdelen, og dette er uttrykkelig unntatt i hjem-

melen til å gi reguleringsbestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 26 tredje ledd.

Flertallet vil peke på at dette spørsmålet har stor betydning. Vannføringen i et vassdrag er avgjørende både for bruksmulighetene i vassdraget og for det biologiske mangfoldet og andre naturverdier. Bortsett fra store naturlige variasjoner i vannføringen, påvirkes vannføringen av samfunnets bruk av vannet, først og fremst gjennom regulering til kraftformål og uttak av vann til jordbruksvanning, drikkevann og annen næringsvirksomhet. Vannføringen har kort sagt betydning for annen arealbruk langs vassdraget. *Flertallet* mener derfor at spørsmålet om vannføring må behandles som en del av samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Vilkår om vannføring er som regel et sentralt punkt i konsesjonssaker etter vassdragsreguleringsloven, og også i noen saker etter vannressursloven. Det er flertallets syn at dette spørsmålet må avgjøres gjennom denne konsesjonsbehandlingen. Planer etter plan- og bygningsloven kan ikke sette krav til vannføring som er andre og i strid med vilkårene i en gitt konsesjon. Men utenom disse situasjonene mener *flertallet* det må være mulig å gi retningslinjer eller bestemmelser om vannføring i vassdrag som inngår i en plan etter plan- og bygningsloven, som grunnlag for videre planlegging og avgjørelse av enkeltsaker. Dersom det i slike spørsmål oppstår uenighet for eksempel mellom en kommune og de statlige vassdragsmyndigheter, må saken avgjøres av departementet. *Flertallet* antar forøvrig at arbeidet med samlet vannplanlegging vil være en egnet ramme for diskusjon og avklaring av slike spørsmål. Nettopp vannføringen vil være et sentralt element i diskusjonen om bruk og vern av et vassdrag.

7.17.5.6 Sikring av drikkevannskilder.

Utvalget følger opp Vassdragslovutvalgets (flertallets) syn om at plan- og bygningsloven bør styrkes som redskap for å sikre drikkevanns- og grunnvannsressuser både som sådan, og mot virksomhet og inngrep som kan redusere eller begrense kvaliteten på og tilgjengeligheten til nedbørsfelt og vannforekomster (overflate- og grunnvann) til drikkevannsforsyning. Planleggingen skal sikre vannkilder, tilsigsområder og influensområder (grunnvann). Gjennom utvalgets forslag om samordnet vannplanlegging, og kommunal planlegging av vern og bruk av vassdrag gjennom kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan, med hensynssoner og planbestemmelser med mer

vil loven gi de hjemler for prosesser, kvalitetsmål og vedtaksbindinger som det synes behov for.

Etter lovforslagets § 9-8 kan det angis «sone for sikring av vannforsyning mv.» i kommuneplanens arealdel, og det samme gjelder for områdeplan og detaljplan. Etter forslaget kan det i den forbindelse, til kommuneplanens arealdel, gis retningslinjer, bestemmelser for å avverge vesentlig miljørisiko, og det kan fastsettes miljømål. I tillegg kommer muligheten til å gi bestemmelser i LRNF-areal og areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Langt på veg vil dette kunne sikre nedbørsfelt og områder med grunnvannsforkomster som sådan. Videre vil en gjennom bestemmelser om plankrav i kommuneplanens arealdel være sikret at utbyggingstiltak av noen betydning vurderes gjennom områdeplan eller detaljplan slik at en kan vurdere forholdet til vannforekomsten. Selve vannet kan i kommuneplanens arealdel legges ut til vern av drikkevann etter § 9-7 nr 4. Etter utvalgets syn er det ikke behov for å gjøre grunnvannskilde til eget arealformål i kommuneplanens arealdel.

I områdeplan og detaljplan kan drikkevannsforkomster og nedbørsfelt eller influensområde disponeres til slikt formål direkte supplert med alle aktuelle bestemmelser.

Utvalget vil understreke at det ofte vil være aktuelt med interkommunalt plansamarbeid for å sikre drikkevannskilder, i nær kontakt med statlige og regionale helse-, vassdrags- og forureningsmyndigheter.

Utvalget viser for øvrig særlig til sine forslag vedrørende areal for bruk og vern av sjø og vassdrag i kommuneplanens arealdel i lovforslagets kapittel 9, forslaget om samordnet vannplanlegging i kapittel 15 og forslaget til endringer i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven, samt til motivene til disse forslagene nedenfor i kapittel 9.

Utvalgets medlem Toven har følgende dissens til dette avsnittet:

Vann og vassdrag brukes til rekreasjon (ferdsel, bading), som kilde for drikkevann (drikkevann, irrigasjon, industri) og til ulike typer av næringsvirksomhet som produksjon av vannkraft, fiske og fangst, oppdrettsvirksomhet og jordvanning. Vassdrag brukes også som resipient for utslipp, for råstoffutvinning og som transportåre.

Vannressursloven er en forvaltnings- og konsesjonslov som tar sikte på å regulere bruken av vassdragene ut fra vassdragenes tåleevne og en fordeling av de ressursene vassdra-

gene representerer. Loven legger til rette for en allsidig bruk av vassdragene, både for næringsutvikling og rekreasjonsformål. Loven har generelle regler for opptreden i vassdrag og setter alminnelige krav og følger av lovens alminnelige bestemmelser er satt av hensyn til forholdene i vassdraget, for eksempel bestemmelsene om kvalitetsmål, minstevannføring og kantvegetasjon.

Vannressursloven har et eget kapittel om konsesjon til vassdragstiltak. Lovens bestemmelser om konsesjonsplikt har fokus på tiltakets virkning i vassdraget/grunnvannskilden. Hensynet til miljø og allmenne interesser er grunnleggende i forhold til konsesjonsplikt, konsesjonsvurdering og fastsetting av vilkår, men det skal også tas hensyn til andre brukere og en rettferdig fordeling av vannet som ressurs.

Vannressursloven har lovfestet vassdragsvernet gjennom særskilte regler for vannkraftutbygging og andre typer inngrep i vassdrag. Loven angir både strengere konsesjonspliktbestemmelser og kriterier for å gi konsesjon i vernede vassdrag.

Vannressursloven har viktige bestemmelser om sikring mot skade, både fra vassdraget selv, og fra etablerte vassdragstiltak. Loven har også alminnelige regler som pålegger vassdragsmyndigheten å overvåke utviklingen i vassdrag og føre tilsyn med planlegging, bygging og drift av tiltak i vassdrag.

Olje- og energidepartementet er overordnet vassdragsmyndighet, og Norges vassdrags- og energidirektorat er delegert den alminnelige myndighet etter loven. Vassdragsmyndighet etter enkelte paragrafer er tillagt vedkommende kommune, fylkesmann, Sosial- og helsedepartementet og Norges Geologiske Undersøkelser.

I henhold til vannressursloven § 22 skal vannbruksplanlegging fortrinnsvis skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Likeledes henviser flere regler i loven til plan- og bygningsloven. Etter § 20 kan en vedtatt plan etter plan- og bygningsloven tre i stedet for konsesjon etter vannressursloven. I vassdragslovutvalgets utredning og i lovproposisjonen om vannressursloven er det imidlertid forutsatt at plan etter plan- og bygningsloven kan erstatte konsesjon bare for mindre vassdragstiltak.

Jeg er skeptisk til flertallets forslag til samordning, som svekker vannressurslovens system og loven som instrument for sentral styring og kontroll på vannsektoren. En forutsetning for samordning må være at de faglige hensyn som den enkelte lov skal ivareta, faktisk blir ivaretatt av den myndighet som får avgjørelsesmyndigheten. Slik jeg ser det, innebærer flertallets forslag en overføring av forvaltnings-

ansvar fra fag-/vassdragsmyndighetene til planmyndighetene, uten at en er sikret at planmyndighetene foretar de nødvendige faglige avveininger ved behandling av plansaken.

Det er derfor mitt syn at forvaltningen i vassdrag fortsatt bør skje i henhold til vannressurslovens bestemmelser for å sikre en helhetlig forvaltning av ressursene. Jeg mener også at ansvaret for å følge opp EUs vannressursdirektiv bør tilligge vassdragsmyndighetene og ikke planmyndighetene, i det gjennomføring av tiltak stort sett vil skje i medhold av sektorlov.

Vannressursloven ble vedtatt høsten 2000 og trådte i kraft 1. januar 2001. Utvalgets flertall foreslår endringer i vannressursloven uten å ha foretatt noen gjennomgang av erfaringene fra praktiseringen av lovens bestemmelser i praksis. Jeg mener vi bør avvente og foreta en evaluering av hvordan loven har virket i praksis før vi foreslår endringer i forvaltningsansvaret for vannressursene.

Utvalgets flertall viser også til at en skal gjøre plan- og bygningsloven til et bedre verktøy for å ivareta energihensyn og gode energiløsninger i planleggingen. Det synes som om flertallet her er inne på bruk av plan- og bygningsloven for å legge til rette for en fornuftig bruk av energi. Etter min mening reiser bruk av energi andre problemstillinger som ikke naturlig bør behandles sammen med vassdragsforvaltning.

Vassdrag og grunnvann berører mange brukergrupper og kan utnyttes for mange formål. Basert på min framstilling av vannressursloven og dens virkeområde deler jeg ikke flertallets syn på at vannressursforvaltningen er preget av et fragmentert og uoversiktlig lovverk. Vannressursloven er en moderne konsesjonslov som ble vedtatt av Stortinget høsten 2000, og trådte i kraft 1. januar 2001. Loven tillegger ansvaret for en helhetlig planlegging og forvaltning av våre vannforekomster til vassdragsmyndighetene.

I medhold av loven ble det ved kongelig resolusjon 15. desember 2000 fastsatt hvilke organer som har forvaltningsansvaret etter de forskjellige bestemmelser. Stortinget tok ved vedtakelse av loven stilling til plassering av myndighet.

Jeg viser her til omtalen av spørsmålet om hvem som skal være konsesjonsmyndighet i Ot prp nr 39 (1998-99) som lå til grunn for vannressursloven. I proposisjonen oppsummeres vassdragslovutvalgets syn på dette spørsmålet. Det uttales der:

«I kapittel 13.12.3 gjør utvalget rede for ulike hensyn for og i mot delegering av forvaltningsmyndighet til regionale og lokale myndigheter. Nærhet til problemet og hensynet til lo-

kaldemokrati taler for å overføre myndigheten til et lavere forvaltningsnivå. Et utgangspunkt om at vannressursene må komme hele nasjonen til gode og at vassdragstiltak ofte vil ha virkninger også for andre områder, tilsier en mer sentral styring. Også hensynet til en ensartet fortolkning av regelverket og behovet for fagkunnskap kan tale imot en for utstrakt delegering.

Fylkesmennene er i de senere år blitt tilført ressurser og overlatt myndighet i en rekke saker. Miljøvernavdelingene har forvaltningsansvar for spørsmål i tilknytning til forurensing, avfallshåndtering, naturvern, friluftsliv, ferskvannsfiske, og ivaretagelse av miljøvern hensyn ved naturinngrep og i plansaker. Fylkesmannen har også fått delegert myndighet etter forurensingsloven i en del saker. Miljøvern avdelingene driver rådgivning overfor fylkeskommune, kommuner og private som ønsker å sette i verk vassdragstiltak, og uttaler seg om hvorvidt tiltak behøver konsesjon etter V § 104-§ 105. På bakgrunn av den kompetanseoppbygging som har skjedd hos fylkesmennene de senere år, går utvalget inn for at forvaltningsmyndighet i mindre vassdragssaker delegeres til fylkesmannen. Utvalget viser til at fylkesmannen normalt ikke har hydrologisk eller vassdragsteknisk kompetanse, og i denne sammenheng vil være avhengig av et samarbeid med NVE. Utvalget påpeker at det må vurderes nærmere i hvilke saker avgjørelsesmyndigheten bør delegeres. Spørsmålet bør vurderes av forvaltningen i detalj ut fra de forannevnte hensyn og tilgjengelige ressurser hos forvaltningsorganene.

Ifølge utvalget vil det neppe være aktuelt å delegere myndighet etter vannressursloven til fylkeskommunen. På fylkesnivå har fylkesmannen allerede myndighet og erfaring. Når det gjelder kommunen har disse ifølge utvalget allerede, gjennom aktiv bruk av reglene i plan- og bygningsloven, gode muligheter til å styre utviklingen i og ved mange vassdrag. I regulerte vassdrag og vassdrag som er forurenset er styringsmulighetene mer begrenset.

Utvalget peker på at de fleste kommuner nå har egne miljøvern rådgivere, som ofte har naturfaglig bakgrunn. Større kommuner har ofte også juridisk og teknisk kompetanse. Etter utvalgets syn burde kommunene kunne overlates forvaltningsmyndighet i visse mindre vassdragssaker. Utvalget understreker at dette særlig vil være aktuelt for vassdrag som bare ligger i en enkelt kommune.

Det følger av utk § 69 siste ledd og merknadene til bestemmelsen at utvalget går inn for å gi vassdragsmyndigheten instruksjonsmyndighet i forhold til kommuner og andre uavhen-

gige organer når de utøver myndighet etter loven.»

Ut fra sitatet fra vassdragslovutvalget kan jeg vanskelig se at en styrking av plansystemet i plan- og bygningsloven vil være et viktig ledd i en slik samordning. Hensynet til god fagkompetanse i vannforvaltningen taler ikke for at en skal legge ansvaret til planmyndighetene. Jeg viser her til vassdragslovutvalgets merknader om at utgangspunktet må være at vannressursene skal komme hele samfunnet til gode. Hensynet til en ensartet fortolkning av regelverket og behovet for fagkunnskap taler mot en utstrakt delegering. Vassdragslovutvalget konkluderer med at ansvaret kan delegeres til kommunene for vassdrag som kun ligger i en enkelt kommune. På fylkesnivå ligger den tilgjengelige kompetanse hos fylkesmannen og ikke hos fylkeskommunen.

EUs vannressursdirektiv fokuserer på en helhetlig forvaltning av vannressursene i hvert enkelt vassdrag. Direktivene er sektorovergripende og krever et samarbeid mellom departementer, direktorater, regionale sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner.

Vannressursdirektivet legger opp til at naturlig avgrensede enheter, nedbørfeltdistrikter, skal utgjøre forvaltningsenhetene. For hvert enkelt nedbørfeltdistrikt skal det fastsettes miljømål og utarbeides tiltaksprogrammer for å nå disse målene. Miljømålene og tiltaksprogrammene skal inngå i en forvaltningsplan for det enkelte nedbørfeltdistrikt, som skal være på plass innen 2009. Det er bred enighet om at forvaltningsplanene skal vedtas som plan etter plan- og bygningsloven.

Direktivet krever at forvaltningen skal skje nedbørfeltvis, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig at fylkesinndelingen skal være utgangspunktet for inndelingen i nedbørfeltdistrikter. Et stort antall nedbørfeltdistrikter vil dessuten innsnevre handlingsrommet på det lokale plan, og gjøre det vanskelig å sikre likebehandling og effektivitet.

Jeg vil her nevne at vassdragsmyndighetene har en struktur om er tilpasset den forvaltning vannressursdirektivet legger opp til med NVEs 5 distriktskontorer, som har ansvaret for forvaltning av vannressursene på regionnivå. NVEs regionale inndeling tar utgangspunkt i nedbørsfelt og følger de enkelte vassdrag slik som direktivet legger til grunn. I Sverige har en valgt å dele landet inn i 5 i overensstemmelse med fysiske nedbørfeltdistrikter, og ikke den administrative inndeling.

Slik jeg ser det, er vannressursdirektivets hovedmål å sikre en god vannkvalitet og bærekraftig bruk av vannressursene, og ikke arealforvaltning. En slik regional forvaltning som flertallet legger opp til, fører til en oppdeling av

ansvaret for den helhetlige forvaltningen i vassdragene, og til at det oppstår et betydelig samordningsbehov. Samtidig ligger de nødvendige virkemidlene for å oppnå bedret vannkvalitet i konsesjonssystemet i særlovgivningen som vannressursloven, forurensingsloven med videre. Sektorforvalterne på hvert område er de organer som har fagkompetanse, og som kan sette vilkår ved meddelelse av tillatelser, ikke planmyndighetene. Derfor er jeg uenig i flertallets konklusjon om at helhetlig forvaltning av vassdragene bør foretas som regional forvaltning på fylkesnivå etter plan- og bygningsloven.

Jeg vil også påpeke at eksisterende lov- og forskriftverk ble ansett som tilstrekkelig for vannressursdirektivets krav til planlegging, og for å kunne pålegge nødvendige tiltak. Ved vedtakelse av direktivet ble det meldt tilbake til EU-systemet at det ikke var noe behov for lovendringer i forbindelse med implementeringen av direktivet. Planlovutvalgetes flertall legger likevel til grunn at det er behov for lov- og forskriftsendringer på området, uten at dette er nærmere konkretisert eller begrunnet.

Etter min vurdering bør slike helhetsvurdering som vannressursdirektivet legger opp til foretas av sentrale myndigheter, direktorater og departementer, som har den nødvendige kompetanse til å foreta slike vurderinger. Fylkesmannsembetene har delvis bygget opp kompetanse, og ser helheten innefor det enkelte fylke. Kommunene har ikke den nødvendige fagkompetanse til å foreta slike vurderinger. I tillegg vil kommunene også kunne ha en direkte eller indirekte interesse i de vurderinger som foretas, det aktuelle tiltaket kan gi lokale arbeidsplasser mv.

Jeg kan ikke se at det er behov for å overføre mer myndighet til planmyndighetene ut over den hjemmelen som ble innført ved vedtakelse av vannressursloven § 22 tredje ledd. om at samlet planlegging av ulike tiltak innen et vassdrag fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Hovedansvaret for de faglige avveininger må fortsatt tilligge de sentrale fagmyndigheter, som har ansvaret for å foreta de nødvendige samfunnsmessige helhetsvurderinger.

Jeg viser til at Stortinget ved behandling av vannressursloven sluttet seg til at vassdragsmyndighetene i medhold av vannressursloven § 9 skal fastsette kvalitetsmål for vassdrag. Det er derfor ikke slik at myndigheten til å stille krav til vassdragskvalitet er fragmentert. NVE som sentral fagmyndighet har de nødvendige faglige kvalifikasjoner til å fastsette slike mål.

Flertallet legger opp til at forskjellige fagmyndigheter skal komme med innspill til planmyndigheten ved fastsettelse av planens inn-

hold. Det stilles imidlertid ingen faglige kvalifikasjoner til det organ som skal foreta avveiningen av de kryssende hensyn. Det store behovet for samordning av tiltak i vassdrag som går gjennom flere kommuner taler også mot at avgjørelsen overlates til den enkelte kommune. Den kompetansen som finnes på dette område på fylkesnivå ligger hos fylkesmannen, ikke hos planmyndighetene i fylkeskommunen.

Jeg er derfor uenig med flertallet i at kvalitetsmål for vann og vassdrag skal fastsettes gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven i stedet for av vassdragsmyndighetene etter vannressursloven § 9. Stortinget ga ved behandling av vannressursloven høsten 2000 sin tilslutning til at kvalitetsmål for vassdragene skulle fastsettes av vassdragsmyndighetene. jeg viser til vassdragslovutvalgets beskrivelse av kompetansesituasjon på området som nevnt ovenfor. Jeg viser også til at plan- og bygningslovutvalgetes flertall i sine merknader jo selv påpeker konfliktpotensialet mellom de forskjellige kommuner. Kvalitetsmål bør derfor etter min mening fortsatt fastsettes av sentrale myndigheter.

Det er ennå ikke fastsatt hvilket departement som skal være ansvarlig for gjennomføring av direktivet, eller utpekt ansvarlig myndighet på regionalt nivå.

NVE som fagmyndighet kan hjelpe kommunene med å foreta beregninger av hvilke områder som er utsatt for flom. Det er imidlertid ikke riktig som utvalget legger til grunn at det er hjemmel i sektorlovgivningen på vassdragssektoren til å innføre restriksjoner på bygging i flomutsatte områder. Det må derfor være den enkelte kommune som plan- og bygningsmyndighet som her må ta hovedansvaret for å nekte utbygging i flomutsatte områder.

Jeg er uenig med utvalgetes flertall som legger til grunn at en del av sakene som i dag krever konsesjon etter vannressursloven skal kunne avgjøres ved planvedtak etter plan- og bygningsloven. Forslaget innebærer en uthuling av vannressursloven § 20 til å la plan erstatte konsesjon etter vannressursloven til mindre vassdragstiltak. Adgangen til å la planvedtak erstatte konsesjon bør etter min mening fortsatt begrenses til slike mindre tiltak.

Et planvedtak kan ha bestemmelser som ikke tillater gjennomføring av tiltak det tidligere er gitt konsesjon for, og der kommunen har hatt anledning til å uttale seg under konsesjonsprosessen. Dersom kommunen ikke får medhold i sitt syn under konsesjonsbehandlingen, har kommuner nektet å vedta privat reguleringsplan fra utbygger eller å gi de nødvendige dispensasjoner fra eksisterende planverk. Jeg er derfor negativ til innføring av en bestem-

melse i vannressursloven om at nye tiltak ikke må være i strid med vedtatt arealplan etter plan- og bygningsloven.

Jeg går også i mot flertallets forslag om å oppheve plan- og bygningsloven § 26 første ledd, fjerde punktum om at det i reguleringsbestemmelser ikke kan fastsettes bestemmelser om vannføring eller om vannstand. Dette er avgjørelser som bør fattes av fagmyndighetene etter en konsesjonsbehandling i henhold til vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Bestemmelsen bør derfor opprettholdes.

Flertallet synes å åpne for at det i plan etter plan- og bygningsloven kan gis retningslinjer eller bestemmelser om vannføring for ikke utbygde vassdrag, under henvisning til at dette er en del av samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Slik jeg ser det kan det ved slikt planvedtak bli stilt krav til minstevannføring el. lign som gjør det umulig senere å gjennomføre andre ønskede tiltak. Jeg ser derfor klare betenkeligheter ved å la planmyndighetene stille krav til minstevannføring i uregulerte vassdrag, og at de ved planvedtak skal kunne legge rammer for fagmyndighetenes vurderinger i forbindelse med eventuelle senere søknader om tillatelse til gjennomføring av tiltak. Utvalgets flertall legger herunder til grunn at dersom det i senere enkeltsaker oppstår uenighet mellom en kommune og de statlige vassdragsmyndighetene, må saken avgjøres av departementet.

Slik uenighet oppstår der det allerede er meddelt konsesjon til et tiltak i form av kgl. res. eller med bakgrunn i et vedtak i Stortinget. Det synes lite praktisk at tvisten mellom konsesjonsmyndighetene og kommunen skal avgjøres av Miljøverndepartementet dersom kommunens syn er i strid med en gitt konsesjon. Miljøverndepartementet har da allerede vært involvert i behandlingen av konsesjonssaken som ledd i saksforberedelsen for Regjering/Storting. Mye taler derfor for at en konsesjon bør ha gjennomslag overfor en plan.

For eksisterende tiltak der det allerede er meddelt konsesjon inneholder vassdragsreguleringsloven klare bestemmelser om når myndighetene kan gripe inn i eksisterende konsesjonsforhold og endre vilkårene i konsesjonærens disfavør. Konsesjonsvilkårene kan i henhold til disse bestemmelser undergis revisjon hvert 30 år.

Flertallet foreslår at det gjennom bindende fylkesdelplan kan gis retningslinjer for praktiseringen av andre lover som vannressursloven, o.s.v. Jeg går i mot dette forslaget, og kan ikke se logikken i at fylkeskommunen skal kunne sette retningslinjer for hvordan fagmyndigheten skal praktisere vannressursloven.

Jeg ser ikke behov for et eget kapittel i plan- og bygningsloven om vassdrag og vannressursforvaltning, eller de foreslåtte endringer i vannressursloven.

Det har vært enighet i utvalget om at alle sektorbeskrivelser og lovforslag angående sektorsamordning, skal forlegges de respektive sektordepartement, for kommentering, før utvalget fremmer konkrete lovendringsforslag. På denne bakgrunn finner utvalgsmédlemmet Toven det beklagelig at beskrivelsen av vassdrag og vannressursforvaltning og lovforslagene til endringer i vannressursloven ble framlagt for Olje- og energidepartementet etter at siste møte i utvalget var avholdt, og så sent i prosessen, at sektordepartementet ikke fikk reell mulighet for å øve innflytelse. Det vises her til Olje- og energidepartementets brev til Miljøverndepartementet av 10.04.02 som er sitert i dissens til kapittel 7.6 om energi.

7.18 Forurensing og avfall

7.18.1 Hovedspørsmål i første delutredning og høringen

I NOU 2001:7 ga utvalget uttrykk for at forurensingsspørsmål, herunder støy, blir et stadig viktigere tema i plansammenheng i forbindelse med lokalisering av ny virksomhet og infrastruktur for eksempel i og omkring boligområder, og i sammenheng med at områder søkes vernet for å ivareta landbruks-, naturvern- og friluftsinnteresser. Videre er gode avløpsløsninger en viktig premiss ved planlegging av nye utbygginger, og det samme gjelder bruk av grenseverdier for forurensende stoffer. Det nevnes også at avfall og avfallsdeponier og planlegging for håndtering av avfall i større grad bør kunne inngå og varetas i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Utvalget ser det som viktig at det blir en god kopling mellom planleggingen etter plan- og bygningsloven og forurensingslovgivningen. Utvalget uttaler derfor at det er behov for en bred gjennomgang med sikte på å kople saksbehandling etter de to regelsettene for i større grad å kunne regulere lokale forurensingsspørsmål gjennom plan- og bygningsloven. Det er i denne sammenheng spørsmål om delegering til kommunene i forurensingssaker bør knyttes til kommunenes myndighet etter plan- og bygningsloven.

Forurensingshensynet må også varetas i arealplanleggingen generelt og i planlegging og regulering på viktige sektorer, som

- samordnet areal- og transportplanlegging for å begrense energibehovet og utslipp til luft,

- kystsonen, blant annet knyttet til havbruksnæringen,
- landbruksvirksomhet og avrenning i landbruksområder,
- valg av energiformer og energiforsyning.

I høringen ga *Miljøverndepartementet og Statens forurensingstilsyn* klart uttrykk for at plan- og bygningsloven i større grad bør kunne nyttes for å begrense og avbøte forurensing slik at særlig lokale forurensingsproblemer kan reguleres gjennom plan- og bygningsloven, og at det bør være god kopling mellom planlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven og forurensingslovgivningen. Miljøverndepartementet er i ferd med å vurdere særlig i hvilken grad miljøulempene fra støy og luftforurensing kan forebygges gjennom planlovgivningen. Disse instansene tar også opp hvordan miljøinformasjon og miljørapportering for nasjonalt prioriterte områder kan forankres i plan- og bygningsloven som grunnlag for oppfølging av nasjonale og internasjonale forpliktelser. For øvrig gir disse instanser i hovedsak tilslutning til utvalgets forslag om endringer i reglene for de forskjellige planformene på kommunalt og regionalt nivå.

Blant *andre høringsinstanser* er det støtte til tanken om bedre samordning av plan- og bygningsloven og forurensingsloven slik at planene kan få en større betydning i arbeidet med forurensing. Mange støtter tanken om å kunne sette miljø- og funksjonskrav i planer, men noen uttaler at begrepene er uklare. En del fylker og kommuner går inn for at energiløsninger med sikte på redusert energibruk bør gjøres til tema i plan. Det er pekt på at vannforsyning og drikkevann i dag varetas utilstrekkelig etter plan- og bygningsloven, og at helse, miljø og sikkerhet bør omtales tydeligere.

7.18.2 Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper på forurensingsfeltet

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensing og om avfall skal verne miljøet mot forurensing og sikre en forsvarlig miljøkvalitet, trivsel og naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Lovens system innebærer forbud mot forurensing som ikke har grunnlag i lovbestemmelse, forskrift eller enkelttillatelse. I utslippstillatelser kan forurensingsmyndigheten sette vilkår som motvirker at forurensingen fører til skade eller ulempe, for eksempel utslippsgrenser, avbøtende tiltak og tiltak om krav ved resipient. I § 2 nr. 2 er det bestemt at forurensingsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med forurensingsloven brukes

for å unngå og begrense forurensing og avfallsproblemer. Etter § 11 tredje ledd skal forurensing om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Der virksomhet vil være i strid med endelig plan etter plan- og bygningsloven skal forurensingsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensingsloven med samtykke fra kommunen («samtykkemodellen»). Etter lovens § 9 kan det gis forskrifter blant annet om grenseverdier for forurensinger i miljøet

Det er for øvrig gitt en lang rekke forskrifter til forurensingsloven.

7.18.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

7.18.3.1 Hovedtrekk

Utvalget mener det ligger en betydelig mulighet for både å forebygge forurensing på en bedre måte, forenkle reguleringen av forurensing og styrke plansystemet i plan- og bygningsloven, ved å legge inn nye muligheter for regulering av forurensing som del av planer etter plan- og bygningsloven. Utvalget ser det som ønskelig at det kan settes miljømål i planene og stilles forurensingsmessige krav til en ny virksomhet i forbindelse med plan for virksomheten. Dermed kan særskilt utslippstillatelse etter forurensingsloven i mange tilfelle falle bort og i stedet «bygges inn» i planvedtaket. I større forurensingssaker bør utslippstillatelse etter forurensingsloven fortsatt være ordningen. Men også i disse sakene kan det være naturlig å slå sammen saksbehandlingen etter forurensingsloven og planbehandlingen etter plan- og bygningsloven, herunder konsekvensutredningen.

Det er viktig at det ikke oppstår uklarhet om hvilken myndighet planmyndighetene har på dette felt i forhold til forurensingsmyndighetene. Kompetansefordelingen må klarlegges gjennom forskrifter og instruksjer. Utvalget går ikke nærmere inn på hvordan myndigheten nærmere bør fordeles mellom forurensingsmyndigheten og kommunen på dette felt, eventuelt om det kan være overlappende kompetanse mellom de to lover og systemer. Detaljene i dette må vurderes nærmere i det videre arbeidet.

7.18.3.2 Miljømål/miljøkvalitetskrav

Det er behov for å klargjøre kommunenes hjemmel til å fastsette lokale miljøkvalitetsnormer/grenseverdier, ev. også strengere krav enn i de sentrale forskrifter. Dette kan være grenseverdiforskrifter for luft og for støy, kvalitetsnormer for

vann med videre. Dette er et viktig punkt i forbindelse med kommunale arealplaner. Utvalget foreslår bestemmelser til de kommunale arealplanene som gir grunnlag for å fastsette denne type miljømål i planene. Se § 9-9 andre ledd og § 11-5 nr. 3.

7.18.3.3 Forurensingsmessige krav til ny virksomhet

Dagens plan- og bygningsloven gir en lite konkret anvisning på hvilken adgang kommunene har til å gi reguleringsbestemmelser som omfatter forurensingsmessige forhold. Formuleringen om reguleringsbestemmelser i dagens § 26 er vid, og har skapt uklarhet på dette punkt. Det er for eksempel usikkert om kommunen kan sette krav til virksomhet som ellers faller inn under forurensingslovens virkeområde. Utvalget foreslår at det i reglene om områdeplan og detaljplan åpnes for at kommunen kan gi bestemmelser om virksomhet for å begrense forurensing. Det forutsettes som nevnt at forholdet til forurensingsloven og forurensingsmyndighetene klargjøres i det videre arbeid.

Det vil som oftest være mest hensiktsmessig å stille funksjonskrav i form av utslippskrav, som overlater til forurenseren selv å bestemme hvordan kravet skal oppfylles. I enkelte situasjoner kan imidlertid spesifiserte tekniske løsninger og andre særlige krav være nødvendig, og det er ønskelig at kommunene har mulighet til å regulere slik det er mest hensiktsmessig ut fra den konkrete plansituasjon. For en skytebane bør kommunen gjennom planbestemmelser for eksempel kunne fastsette krav om brukstider og typer våpen, miljøkrav i form av maksimalt støynivå for naboer/friluftsområder (immisjonskrav), eller kombinasjoner av slike krav. Utvalgets forslag åpner for dette, jf. nedenfor. Hjemlene for dette knyttes til områdeplan og detaljplan. Det er viktig at vilkårene/kravene stilles på grunnlag av en grundig prosess, og at kravene kan påklages av de som berøres.

Det er også etterlyst hjemmel for at klare *forutsetninger* for planvedtak skal kunne nedfelles i reguleringsbestemmelser, og at det må kunne gis pålegg om retting hvis slike forutsetninger ikke blir gjennomført. Et eksempel er støyskjerm som ikke blir bygget. Det er i dagens regler trolig full hjemmel for å stille slike krav, og utvalget forutsetter at dette vil gjelde fortsatt.

7.18.3.4 Endrede forhold

Det kan på dette felt være behov for å endre reguleringsbestemmelser når de forurensingsmessige forholdene forandrer seg. Særlig er dette aktuelt

når forurensingen forverres, for eksempel når vegtrafikkstøyen øker ved økende trafikk o.l. Det er i dag etter lovens tekst en helt åpen adgang for kommunen til å endre en reguleringsplan, herunder også skjerpe reguleringsbestemmelser, når det er saklig grunn til dette. Denne adgangen videreføres, jf. forslaget til § 11-8 for områdeplan, som gjelder tilsvarende for detaljplan etter § 12-5. I motivene til § 11-8 har utvalget særlig omtalt situasjonen hvor forurensing med videre forverres, og dette tilsier nye reguleringsbestemmelser eller andre planendringer.

Når det gjelder adgangen til å regulere eksisterende virksomhet eller tilstand er det særlig tre hovedtyper av situasjoner som er aktuelle.

a) Endret forurensing fra eksisterende virksomhet

For det første oppstår behovet når de forurensende utslipp endres, eller når en får ny kunnskap om virkningene av utslipp fra eksisterende virksomhet. Økte utslipp eller ny kunnskap om at en type utslipp er mer skadelig enn tidligere antatt, kan tilsi behov for å skjerpe eksisterende krav eller sette nye krav. Forurensingsloven har i sin § 18 hjemmel for å endre en konsesjon etter forurensingsloven i slike tilfelle, eventuelt ved å pålegge konsesjonæren å gjennomføre strengere tiltak.

Når forurensingsspørsmål i større grad skal reguleres gjennom planer etter plan- og bygningsloven bør slike endringer også være mulig gjennom endring av plan. Utvalget omtaler dette i motivene til § 11-8 og peker også på noen problemer. Dette har betydning også for tiltak og anlegg som ikke omfattes av konsesjonsreglene i forurensingsloven. Et viktig eksempel på dette er veger og andre transportanlegg. Nettopp her er det også et klart behov for å kunne skjerpe reguleringsbestemmelser på grunn av forverrede miljøforhold. I forbindelse med omregulering av veger vil det her ofte oppstå behov for å kreve støyreducerende tiltak på de vegene som får trafikkøkning, og ikke som i dag bare på de vegene som er direkte omfattet av selve omreguleringen.

b) Endret arealbruk

Forurensingsmyndighetene har også pekt på det forhold at forurensingsproblemer ofte oppstår eller forverres fordi kommuner tillater utbygging inn mot en eksisterende forurensing/støykilde. Et typisk tilfelle er tillatelse til utbygging av nye boliger i nærheten av en sterkt trafikkert veg eller annen støykilde. Dette vil i praksis kunne føre til at forurensings-/støykilden til slutt må treffe – og

bære kostnadene ved – tiltak som ellers ville vært unødvendig, noe som kan virke urimelig. Det er gode grunner for å innføre regler om ansvarsdeling i slike situasjoner, og utvalget har vurdert om slike bestemmelser nå bør tas inn i plan- og bygningsloven. Dette er imidlertid et vanskelig tema i grenselandet mellom forurensingsloven og plan- og bygningsloven. Utvalget mener det ikke har tilstrekkelig grunnlag for å gå inne på dette feltet nå, og at det må arbeides videre med disse spørsmålene. Vi vil imidlertid peke på at muligheten for å stille krav til eksisterende virksomhet i forbindelse med en ny plan, også kan gi grunnlag for avtale mellom kommunen og kildeeieren om fordeling av kostnader ved de tiltak som kreves.

c) Opprydding i eksisterende virksomhet

Et særlig problem på forurensingsområdet er behovet for opprydding i eksisterende virksomhet. Det er neppe hjemmel i plan- og bygningsloven i dag til å kreve ny plan for en pågående virksomhet, med pålegg om oppryddingstiltak. Slik hjemmel finnes imidlertid i forurensingsloven. Det vil styrke plansystemet dersom det gis tilsvarende mulighet til dette i arealplaner etter plan- og bygningsloven. I dag er det slik at et byggetiltak kan nektes etter regelen i plan og bygningsloven av 1985 § 68 dersom det er forurensing i grunnen. Eventuelt kan bygningsmyndighetene sette opprensning som vilkår for tillatelse til utbygging. Denne regelen har atskillig praktisk betydning, og den bør knyttes klarere også til planer etter loven. Områder med forurensing i grunnen eller andre liknende miljøproblemer bør kunne markeres som en hensynssone i en arealplan, herunder arealdelen til kommuneplan, med tilknyttede bestemmelser. Det vises til lovforslagets § 9-8 med motiver. Gjennom de tilhørende bestemmelser vil det kunne stilles krav om opprydding eller en bestemt miljøtilstand som vilkår for utbygging eller ny bruk i området. Dermed blir det mulig å se nye utbyggingsområder i sammenheng med tiltak for å fjerne eksisterende forurensing. Eventuelt kan det gis mer presise regler om dette i områdeplan eller detaljplan.

7.18.3.5 Klage over unnlattelse av å bruke myndighet etter forurensingsloven

Etter forvaltningsloven regnes i utgangspunktet ikke unnlattelse av å bruke myndighet som enkeltvedtak. Slike avgjørelser kan derfor ordinært ikke påklages. Enkelte sektorlover, herunder forurensingsloven, åpner imidlertid for at slike avgjørelser

skal regnes som enkeltvedtak. Hvorvidt det foreligger et enkeltvedtak eller ikke, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Dersom det i en plan er stilt krav om en bestemt bruk av et areal, vil det kunne argumenteres for at en unnlattelse av å stanse virksomhet i strid med planen kan anses som en dispensasjon, men dette reiser vanskelige spørsmål i praksis. Et vedtak om dispensasjon er et enkeltvedtak som kan påklages. Når det gjelder innholdet i en konkret plan, herunder hvilke reguleringsbestemmelser som kan gis eller ikke, vil det kunne være tema for klage (områdeplan og detaljplan).

Kommunenes unnlattelse av å bruke sin myndighet til å gi bestemmelser til planer kan i tilfelle føre til konflikter som eventuelt må løses etter annet regelverk i etterkant. Et eksempel er plassering av et boligfelt tett inntil en forurensingskilde. Dersom kommunen i et slikt tilfelle ikke stiller krav om gjennomføring av tiltak for å redusere forurensingsulempene, kan det føre til uholdbare forhold for de som rammes. I noen tilfeller er det mulig å gripe inn etter annet regelverk, for eksempel forurensingsloven, men avbøtende tiltak er ofte dyrere og dårligere enn forebyggende tiltak, og bidrar til manglende forutsigbarhet for anleggseier. I mange tilfeller vil det dessuten ikke finnes annet regelverk som kan benyttes.

Eksemplet over illustrerer viktigheten av at kommunene forebygger konflikter gjennom sin planlegging. I det videre arbeidet bør det derfor vurderes om det er behov for å klargjøre at unnlattelse av å følge opp bestemmelser i en plan kan påklages.

7.18.3.6 Forurensing fra midlertidig virksomhet

Fra forurensingsmyndighetenes side er det også pekt på behovet for bedre hjemmel til å regulere forurensing fra midlertidig virksomhet. Eksempler på dette er motorsportsstevner, anleggsvirksomhet og liknende. I dag er slik virksomhet stort sett unntatt fra krav om tillatelse etter forurensingsloven. Tiltak kan kreves med hjemmel i kommunehelsesloven dersom det er snakk om helserisiko. Utvalget mener det ikke er naturlig å ta spesielle bestemmelser om dette inn i plandelen av plan- og bygningsloven. Imidlertid vil generelle planbestemmelser for eksempel om miljømål og miljøkvalitetsnormer kunne få betydning også i slike tilfelle.

7.18.3.7 Avfall

Anlegg for deponering og forbrenning av avfall forårsaker både lokal, regional og global miljøforu-

rensing. Krav til drift og utforming av slike anlegg er regulert gjennom egne forskrifter, som i hovedsak er en implementering av EU-regelverk på området. Lokalisering av anleggene er likevel av stor betydning for omfanget av den lokale forurensingen, blant annet luktutslipp.

I tillegg til slike behandlingsanlegg finnes også andre anlegg som håndterer avfall, for eksempel sorteringsanlegg. Slike anlegg forårsaker hovedsakelig utslipp av lokal karakter, blant annet i form av lukt og støy. Fornuftig lokalisering kan i mange tilfeller redusere ulempene fra slike virksomheter. Dersom det i planer etter plan- og bygningsloven stilles miljømessige krav til anlegg av denne typen, kan dessuten behovet for særskilt utslippstillatelse etter forurensingsloven i mange tilfeller falle bort.

Innsamling og behandling av avfall medfører et betydelig transportbehov. Det er viktig at kommunene søker å begrense behovet for transport over lange avstander ved planlegging av plassering av mottaks- og sluttbehandlingsanlegg for avfall. Interkommunalt samarbeid er vanlig på avfallsfeltet, og kommunene bør bestrebe seg på å oppnå gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. Dagens rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging angir prinsipper for slik planlegging.

7.18.4 Oppsummering med forslag til lovtekster

1. Utvalget foreslår at det åpnes for å kunne vareta forurensingshensyn på en bedre måte i *kommuneplanens arealdel* enn i dagens lov. I § 9-7 andre ledd foreslås hjemmel for å fastsette «mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder. Det kan også fastsettes funksjonskrav for utbyggingen av et areal».

Videre foreslås det at kommunen i vedtak om arealdel, etter § 9-9 tredje ledd skal kunne gi «bestemmelser som er nødvendig for å avverge fare eller vesentlig miljørisiko» i tilknytning til «sikrings- støy og faresone» som beskrevet i § 9-8 tredje ledd.

2. Utvalget foreslår at det i hjemmelen for bestemmelser i *områdeplan og detaljplan* (§ 11-5 nr. 3) tas inn følgende: « Grenseverdier for tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensing, herunder støy, utslippsgrenser, tidsbegrensninger, tekniske løsninger og utstyrsrestriksjoner.»

3. Utvalget mener det er behov for å synlig-

gjøre forurensingsmessige forhold og vedtatte grenseverdier i planer, og foreslår et nytt tredje ledd i forurensingsloven § 9 med følgende ordlyd:

«Grenseverdier etter nr. 3 skal på en hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynsoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon»

4. Utvalget foreslår at det gjøres klart i forurensingsloven at det kan bestemmes at tillatelse til forurensing etter lovens § 11 kan gis gjennom vedtak av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven, gjennom en tilføyelse til tredje ledd i § 11. Med justering for de nye planformer vil § 11 da lyde (ny tekst i kursiv):

«Forurensingsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett, på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Hvis virksomheten vil være i strid med endelige *planer etter plan- og bygningsloven* skal forurensingsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensingsloven med samtykke av planmyndigheten. *Forurensingsmyndigheten kan bestemme at tillatelse til visse typer forurenende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven*».

5. Utvalget foreslår at reglene om saksbehandling etter forurensingsloven åpner for at saksbehandlingen kan slås sammen med behandling av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven. Dette kan gjøres generelt for virksomhet som ikke omfattes av ovennevnte regel. Lovteknisk kan det enklest gjøres gjennom en ny bestemmelse i forskrifter etter forurensingsloven.

Utvalget foreslår en ny § 12 a med følgende ordlyd:

«For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven så vidt mulig samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning»

6. I dagens plan og bygningslov § 80 er det hjemmel for kommunene til å stille særskilte krav til bygninger «som ved sin art eller den virksomhet de er beregnet for, eller den trafikk de fører med seg, antas å medføre fare eller særlige ulemper for dem som oppholder seg i bygningen eller for andre».

Det er imidlertid gjort uttrykkelig unntak for dette i § 80 siste punktum for såvidt gjelder «forurensing eller avfall som kan medføre fare eller særlig ulempe», fordi dette skal reguleres gjennom reglene i forurensingsloven.

Utvalget antar at det vil være mest i tråd med de ovenstående forslag at dette unntaket fjernes, men dette spørsmålet må endelig vurderes av Bygningslovutvalget.

7.19 Naturvern og biologisk mangfold

7.19.1 Hovedspørsmål i første delutredning

Et viktig punkt i utvalgets mandat er å vurdere endringer for å kunne sikre vern av biologisk mangfold på en bedre måte enn etter dagens regler. Det biologiske mangfoldet består av variasjon av gener innen ulike bestander av en art, av arter innen et leveområde, av leveområder innen en naturtype og av naturtyper eller økosystemer i landskapet.

I NOU 2001:7 redegjorde utvalget for viktige sider av dette spørsmålet. Utvalget mente at langsiktig styring og vedtak om vern må kunne gjennomføres etter plan- og bygningsloven uten å gå vegen om sektorplaner, selv om egne vernehjemler og andre bestemmelser etter naturvernloven også bør opprettholdes.

Utvalget foreslo at kommuneplanens arealdel bør utvikles slik at vernebehov og miljøhensyn kan varetas på en bedre måte i oversiktsplanleggingen. Dette reiser først og fremst spørsmål om innholdet i arealkategorien LNF i arealdelen, og om den skal opprettholdes som en samlet kategori som i dag. Eventuelt blir det spørsmål om det innenfor dette området skal kunne gis bestemmelser som varetar hensynet til naturvern og biologisk mangfold i møte med landbruksinteressene, ikke bare i forhold til bygging og andre nye tiltak, men også i forhold eksisterende bruk av arealene, som i stor grad er basert på flerbruk. Dette må ses i sammenheng med de spesielle reglene om områdevern ved statlige vernevedtak etter naturvernloven.

Med det nye fokuset på vern og bærekraftig forvaltning av det biologiske mangfoldet i arealplanleggingen har utvalget vært særskilt opptatt av hvilke lovendringer som eventuelt vil være nødvendig, og hvilke krav til behandlingen av planer for tiltak og arealbruksendringer det er behov for, med sikte på å sikre at det blir tatt hensyn til biologisk mangfold. Også varigheten av vern er et viktig spørsmål, særlig i forhold til nasjonalt viktige verneområder. Utvalget foreslo at det skal være mulig å gi arealdelen til en kommuneplan lengre bindingstid enn det som følger av systemet med rulling av kommuneplan en gang i hver kommune-styreperiode. Vi tok også opp spørsmålet om å

kunne gjøre en fylkesdelplan for arealbruk rettslig bindende, blant annet ut fra vernehensyn

Utvalget pekte i første utredning også på behovet for å vurdere samspillet mellom plan- og bygningsloven og naturvernloven når det gjelder saksbehandling og vedtak om vern, og behovet for felles prosesser enten det til slutt er verneavgivningen eller plan- og bygningsloven som er grunnlag for vedtaket.

Utvalget uttalte også at det vil være hensiktsmessig å integrere planleggingen av vilt og innlandsfiskeressursene sterkere i den kommunale planleggingen.

7.19.2 Høringen

Høringen viste at det er bred støtte til det syn at planleggingen etter plan- og bygningsloven er svært viktig for naturvern og vern av biologisk mangfold, og at det er behov for å forbedre loven for dette formålet.

Samlet sett peker *Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning* og flere andre høringsinstanser blant annet på følgende punkter i den forbindelse:

- Bærekraftig utvikling og vern av biologisk mangfold i et langsiktig perspektiv bør være et uttrykt formål med loven og planleggingen lovens formål.
- Kommuneplanleggingen er viktig for å vareta viktige interesser og hensyn innen naturforvaltning. Den må forbedres for disse formål, særlig gjennom å utvikle regler for LNF-området som bedre kan håndtere interessekonfliktene mellom naturforvaltning og landbruk.
- Driftsplanleggingen i vilt- og fiskeforvaltningen bør bli en del av grunnlaget i kommunal planlegging, blant annet trekkveger og arealforutsetninger i fiskeforvaltningen.

Når det gjelder utvalgets forslag om endringer i arealbrukskategorien LNF, vises det til framstillingen av dette foran i avsnitt 7.2 Landbruk, samt til kap. 3.

Når det gjelder spørsmålet om mulighet for lengre bindingstid av arealdelen blant annet ut fra vernehensyn, går *de fleste departementene* som har uttalt seg inn for forslaget, mens *Fiskeridepartementet* og *Kommunal- og regionaldepartementet* gir uttrykk for en viss skepsis. Både *Riksantikvaren* og *Direktoratet for naturforvaltning* er positive. Av de kommuner som har uttalt seg er flertallet positive. Det samme gjelder fylkesmennene. Både *Norges Bondelag* og *friluftsansjonene* er positive.

7.19.3 Dagens lovgrunnlag

Dagens viktigste lovgrunnlag for vern av natur og biologisk mangfold utenom plan- og bygningsloven er:

- Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 som hjemler vernevedtak om opprettelse av nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservater, samt fredning av naturminner og av planter og dyr. Som hovedregel gjøres vernevedtak av Kongen i statsråd etter en saksbehandling som tilsvarende behandling av reguleringsplan.
- Reguleringer av viltbestanden og biotopvern etter viltloven av 29. mai 1981 nr. 38. Etter § 7, første ledd skal hensynet til viltet og dets leveområder innarbeides i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven i fylker og kommuner. Etter § 7 andre ledd kan det gjøres vedtak om biotopvern med saksbehandling etter naturvernloven.
- Reguleringer med videre etter lakse- innlandsfiskekloven av 15. mai 1992 nr. 47. Loven har i sin § 7 samme bestemmelser for fisk som viltloven har for viltet m.h.t. vern av viktige biotoper.
- Saltvannsfiskekloven av 3. juni 1983 nr. 40 om fiske i sjø, unntatt anadrome laksefisk, er en lov om forvaltning av ressurser i havet. Den har ingen regler om arealdisponering.

Også andre lover har betydning her og gir muligheter for å vareta naturvernhensyn på sine områder, som vannressursloven, jordlova, skogbruksloven m.fl.

7.19.4 Stortingsmelding om biologisk mangfold og lovutredning om vern av biologisk mangfold.

St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning* ble lagt fram etter at utvalget la fram sin første delutredning. Stortingsmeldingen omfatter beskrivelser og forslag til tiltak over et bredt felt, hvor hvert departement reddegjør for oppgavene med å verne det biologiske mangfoldet innenfor sitt ansvarsområde. Meldingen illustrerer behovet for samordning på tvers av sektorer for å ivareta denne oppgaven på en god og effektiv måte. Hovedkonklusjonen i meldingen er etablering av et nytt forvaltningssystem som er kunnskapsbasert. Regjeringen vil prioritere tre innsatsområder på tvers av sektorene som er særlig viktige for å sikre verdiene det biologiske mangfoldet representerer:

- nasjonalt program for kartlegging og overvåking
- samordning av juridiske og økonomiske virkemidler
- informasjon, forskning og kompetanse.

Disse tre innsatsområdene skal utgjøre elementene i det nye forvaltningssystemet som forutsetter styrking og samordning av kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. Forvaltningssystemet vil, etter Regjeringens syn, bidra til:

- vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold
- forenkling og effektivisering av offentlig forvaltning
- regjeringens arbeid med overføring av økt myndighet og ansvar til kommunalt nivå, der samordning av statlige signaler vil være sentralt
- at det blir lettere for beslutningstakere å avveie de ulike samfunnshensynene
- økt kostnadseffektivitet i samfunnsplanleggingen
- økt forutsigbarhet for viktige departementer i arealforvaltning.

Det foreslåtte forvaltningssystemet innebærer at områder med stor verdi for biologisk mangfold identifiseres. For å få dette faktagrunnlaget, må det igangsettes kartlegging og overvåking, herunder etablering av en artdatabank. Informasjonen om områdene som har stor verdi for det biologiske mangfoldet skal være allment tilgjengelig. Dette skal være faktagrunnlaget for sentral, regional og lokal forvaltning. Behovet for å samordne juridiske og økonomiske virkemidler understrekes. Det uttales at regelverket for forvaltning av biologisk mangfold er særlig mangelfullt m.h.t samordning når det gjelder inngrep i truede og sårbare naturtyper og leveområder for truede og sårbare arter. Det pekes også på at gjeldende regelverk i for liten grad kobler vern av arter til deres leveområder. Det anføres at juridiske virkemidler i første rekke vil utvikles gjennom det igangsatte arbeidet i Planlovutvalget, og i det lovutvalget som ble nedsett i 2001 for å vurdere lovverk om biologisk mangfold (Biomangfoldlovutvalget).

Stortinget behandlet stortingsmeldingen, juni 2002, etter Innst.S. nr. 206 (2001-2002) fra energi- og miljøkomiteen.

7.19.5 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget ser det som svært viktig å forbedre plan-systemet i plan- og bygningsloven som redskap for

vern av natur og biologisk mangfold. Det tradisjonelle naturvernet gjennom vern av bestemte områder og arter etter naturvernloven, og reguleringer etter særlig viltloven, lakse- og innlandsfiske-loven, saltvannsfiske-loven og til dels vannressursloven, er ikke tilstrekkelig. Naturvern hensynet må varetas i samfunnsplanleggingen bredt og på en offensiv måte. Det er den forvaltningen av naturressursene som skjer lokalt rundt omkring i landet, gjennom den ressursbaserte næringsvirksomheten, og gjennom arealplanlegging og store og små utbyggingstiltak, som i sum er avgjørende for det langsiktige naturvernet. Ikke minst er det viktig at disse hensyn varetas i områder som allerede har bebyggelse og ressursbasert virksomhet. I stortingsmeldingen framheves for eksempel betydningen av å beholde grønne arealer i byggesonen og grønne forbindelser mellom boliger, parker og friområder. I lokal sammenheng er det ofte behov for et nyansert vern som må være nært knyttet til den aktuelle situasjon og de lokale mulighetene. Her kan verne-lovgivningen slik den er i dag bli for «stiv» og derfor mindre egnet, selv om det ligger muligheter for å tilpasse vernet til den lokale situasjon gjennom verneforskriftene for det enkelte området. En utstrakt kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold i landets kommuner vil på en helt annen måte enn hittil gjøre det mulig å kartfeste slike områder og ta hensyn til dem i den kommunale arealplanleggingen. Utvalget har sett det som viktig å utvikle arealplanformene slik at dette blir mulig.

Det har i det siste vært reist kritikk fra enkelte hold mot behandlingen av vernesaker etter naturvernloven. Kritikken har blant annet gått ut på at den ikke har vært godt nok koplet til lokale planleggingsprosesser. Utvalget ser det også som svært viktig at naturvernet i sterkere grad forankres i lokalpolitiske prioriteringer og prosesser. Dette er også i tråd med den utviklingen som består i at kommunene i stadig større grad får ansvar for tilsyn med områder som er vernet etter naturvernloven. Dermed blir det etter hvert et mindre klart skille mellom statlige og kommunale verneoppgaver. Også høringsuttalelsene gir et godt grunnlag for å styrke plansystemet i plan- og bygningsloven som redskap for vern av natur.

Utvalget vil vise til følgende endringer som foreslås særlig for dette formål, og som er nærmere omtalt foran og i motivene:

- Bærekraftig utvikling og vern av naturmiljø tas inn i lovens formålsbestemmelse og utdypes i bestemmelsen om verdier og retningslinjer for planleggingen (§ 1-1 og § 1-4).
- Det innføres et generelt krav om konsekvens-

utredninger av planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, som også omfatter vesentlige virkninger på naturmiljø og biologisk mangfold (§ 1-9).

- Det åpnes for at en fylkesdelplan for arealbruk kan gjøres rettslig bindende gjennom statlig vedtak, blant annet ut fra naturvernbehov (§ 6-6).
- Vern av natur- og kulturmiljø nevnes uttrykkelig i bestemmelsen om oppgaver som bør tas opp i kommuneplanen (§ 9-1).
- Reglene om kommuneplanens arealdel foreslås betydelig endret. Det skal kunne gis retningslinjer og bestemmelser for å vareta naturvern hensyn også innenfor LRNF-området og i områder for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone (§ 9-9).
- Bestemmelser om naturvern som er vedtatt i planen, eller som følger av annen lovgivning som for eksempel naturvernloven, skal komme til uttrykk gjennom hensynssoner i planer, på tvers av arealformål (§ 9-8). Det samme kan soner med særlige naturforhold, som f.eks, områder der kartleggingen viser viktige biotoper, områder med truede eller sårbare arter med videre. Sone med viktig biologisk mangfold og sone for naturvern er nevnt i loven som eksempler på hensynssoner.
- Arealdelen av kommuneplan skal kunne gis lengre bindingstid gjennom statlig godkjenning, blant annet ut fra naturvernbehov (§ 9-10).
- I områdeplan og detaljplan vil vernehensyn kunne sikres bedre enn gjennom dagens reguleringsplan ved at hjemmelen for bestemmelser utvides noe, herunder bestemmelser for hensynssoner, og ved at landbruks- og verneformål skal kunne kombineres (§ 11-3 til § 11-5, jf § 12-3).
- Det foreslås et eget kapittel i loven om Planlegging i større sammenhengende natur- og fri-luftsområder (kapittel 16). Her understrekes myndighetenes felles ansvar for denne oppgaven, og det åpnes for at statlige myndigheter kan ha en særlig rolle i planleggingen på samme måte som for samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging og samordnet vannplanlegging.

I sum bør disse forslagene gi nye og vesentlig bedre muligheter til å vareta naturvern hensyn, landskapshensyn og hensyn til biologisk mangfold på en nyansert og effektiv måte gjennom planleggingen enn i dag. Det gjelder både i den generelle samfunnsplanleggingen og i arealplanleggingen.

Særlig om forholdet mellom naturvernloven og plan- og bygningsloven.

Som på mange andre sektorer reiser det seg også her spørsmål om det er mulig å samordne sektorlovgivningen og planbestemmelsene i plan- og bygningsloven på en bedre måte. Eventuelt om det – med de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven – er mulig å forenkle lov- og regelsystemet for å oppnå at større deler av vernet skjer gjennom kommunenes arealplanlegging.

For utvalget er det et viktig spørsmål om områdevern etter naturvernloven kan koples mer direkte til planleggingen etter plan- og bygningsloven, og om det er hensiktsmessig å beholde denne særlovgivningen ved siden av de virkemidler som nå foreslås lagt inn i plan- og bygningsloven.

Som utgangspunkt mener utvalget at både det nasjonale og lokale naturvernet, med de forbedringer som foreslås i plan- og bygningsloven, i betydelig grad både bør og kan varetas gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dels kan vernehensynet varetas gjennom nærmere bestemmelser i områder som skal bygges ut eller hvor det skjer næringsvirksomhet, og i LRNF-areal på grunnlag av bestemmelser som foreslått i § 9-9. Med muligheten for mer varig binding av deler av arealdelen, kan dette i noen grad erstatte vern etter naturvernloven. Dette systemet gjør det lett å kombinere hensynet til naturvern med andre viktige vernehensyn og virkemidler, for eksempel hensynet til kulturvern, mål for miljøkvalitet m.h.t. støy og forurensing med videre. Dels kan det utarbeides rettslig bindende planer (områdeplaner og detaljplaner) med naturvern som hovedformål, uten tidsbegrensning – som langt på veg tilsvare fredningsvedtak etter naturvernloven. Saksbehandlingen vil også stort sett være den samme, med brede høringer med videre. Det er også et viktig punkt at en kommunal arealplan er direkte bindende for arealbruken. Det kan da virke unødvendig at det i tillegg til arealplanen skal være vernebestemmelser med hjemmel i annen lovgivning.

For områder over kommunegrensene vil fylkesdelplan med mulighet for rettslig binding ved statlig vedtak være en aktuell mekanisme. Også de statlige virkemidlene i lovens kapittel 4 vil forøvrig kunne være aktuelle på dette området.

Som nevnt foreslås det et eget kapittel 16 om planlegging i større sammenhengende natur- og friluftsområder. Det tenkes her særlig på større høgfjellsområder, «marka»-områder rundt byer og tettsteder, og områder langs kysten som er særlig viktige for natur- og landskapsvern og friluftslivet. Ofte vil slike områder strekke seg over kommune-

og fylkesgrenser, noe som krever samordning og enhetlige retningslinjer for arealdisponeringen. Det ligger også en særlig utfordring til plansystemet og planmyndighetene i det faktum at slike områder ofte kan ha stor verdi også for befolkning som bor i andre kommuner eller landsdeler.

Plansystemet i plan- og bygningsloven har imidlertid også visse svakheter sett fra et verne-synspunkt, sammenlignet med vern etter naturvernlovgivningen. Vern etter naturvernloven har en egen status ved at vernet skjer ved kongelig resolusjon og er varig – noe som bare staten selv eventuelt vil kunne oppheve. Vern etter naturvernloven innebærer klarere ansvarsforhold m.h.t. håndhevelse av vernebestemmelser, endringer i slike bestemmelser med videre, og det skaper ikke tvil om hvem som eventuelt har ansvar for erstatning til grunneierne. At vern gjennom kommunalt vedtatte planer eventuelt kan utløse erstatningsplikt for kommunen overfor grunneiere, virker trolig begrensende på kommunenes vilje til å regulere til naturvernformål.

Det har hos vernemyndighetene vært liten tilslutning til tanken om å fjerne naturvernlovens regler om områdevern, som statens viktigste virkemiddel for å vareta nasjonale og internasjonale vernehensyn. Biomangfoldlovutvalget utreder for tiden en ny lov om vern av biologisk mangfold.

Som *konklusjon* går utvalget etter en samlet vurdering inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten. Men arbeidet med verneplaner etter naturvernloven bør i sterkere grad knyttes til og bygge på den kommunale og regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Samtidig må hensynet til natur og biologisk mangfold sikres gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven. Utvalgets forslag innebærer som nevnt nye muligheter for både et effektivt og nyansert vern av natur og biologisk mangfold, integrert i den alminnelige samfunnsplanleggingen regionalt og lokalt. Disse mulighetene kan og bør benyttes både av kommunene selv og av vernemyndighetene.

Utvalget foreslår derfor en regel i naturvernloven som sier at arbeidet med vern av et område etter loven så vidt mulig skal skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. I tillegg foreslås en bestemmelse som knytter vernevedtak etter naturvernloven til planer etter plan- og bygningsloven, ved at vernevedtaket skal komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone i arealplan etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon. Det vises til forslag til § 20-2 nr. 2.

7.20 Vilt og ferskvannsfisk

7.20.1 Hovedpunkter i første delutredning og høringen

I utvalgets første utredning omtales i Kapittel 16.3.3 vilt- og innlandsfiskeforvaltningen jakten og fiskets betydning som naturressurs som del av rekreasjon og friluftsliv og som næringsressurs for eiere og rettighetshavere, særlig som en del av landbruksnæringen. Det vises til denne omtalen. Utvalget peker for viltets del særlig på betydningen av å synliggjøre viltets leveområder og trekkeveger i arealplanleggingen. Dette framheves som viktig i forbindelse med lokalisering av veger og andre større anlegg. Utvalget peker også på behovet for å kunne planlegge vern og forvaltning av viltressursene i sammenheng, også over fylkes- og kommunegrenser. For øvrig gjelder det her mange av de samme problemer og behov som for naturvern og biologisk mangfold mer generelt, og det vises til drøftingen og utvalgets tilrådinger ovenfor under kapittel 7.19.

Når det gjelder laks og innlandsfisk viser utvalget til at forvaltningen av disse ressursene er nært knyttet til den generelle vassdragsforvaltningen og vannressursplanleggingen som ofte vil kreve planlegging og tiltak over kommune- og fylkesgrenser. Utvalget ser dette som en viktig utfordring og gir uttrykk for at det er behov for gode samordningsmekanismer for dette og for å kunne følge opp og vareta Villaksutvalgets forslag på en god måte gjennom et samspill mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Utvalget er opptatt av hva som skal til for å bedre plan- og bygningsloven som virkemiddel på dette feltet.

I høringen støtter blant annet *Miljøverndepartementet* og *Direktoratet for naturforvaltning* tanken om å utvikle plan- og bygningsloven, herunder den regionale planleggingen, som verktøy for å ivareta hensynet til viltet og til laks- og innlandsfiskeresursene. Også *Norges Jeger- og Fiskerforbund* støtter dette.

I et senere innspill til Miljøverndepartementet har Norges Jeger- og Fiskerforbund gitt uttrykk for at det for å styrke biotopvernet for viltet bør gis forskrifter til viltlovens § 7 og § 8 med sikte på regulere hyttebygging og annen virksomhet i viktige viltområder, og for å gi grunnlag for visse ferdselsbegrensninger i utmark, blant annet av hensyn til villreinen og elgstammen i visse områder. Forbundet ønsker slike hjemler som supplement til den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven.

7.20.2 Dagens lovgrunnlag og plan- og vedtakstyper for vilt og laks og innlandsfisk

- Lakse- og innlandsfiskeloven av 15. mai 1992 nr. 47 har i sin § 7 bestemmelse som sier at hensynet til disse interessene skal «innpasses i oversiktsplanleggingen» etter plan- og bygningsloven.
- Viltloven 29. mai 1981 nr. 38 har i § 7, første ledd skal hensynet til viltet og dets leveområder innarbeides i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven i fylker og kommuner. Etter § 7, andre ledd kan det gjøres vedtak om biotopvern med saksbehandling etter naturvernloven.

7.20.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

En god forvaltning av vilt og ferskvannsfisk er en viktig del av vernet av det biologiske mangfoldet, samtidig som det har stor betydning næringsmessig og for det allmenne friluftslivet. Det vises til den generelle drøftingen av spørsmål knyttet til vern av biologisk mangfold i kapittel 7.19 ovenfor. Mange kommuner bør ta dette temaet opp i kommuneplanen, så vel i samfunnsdelen som i arealdelen. Samtidig vil vi peke på at hensynet til å bevare tilstrekkelig store og sammenhengende leveområder, trekkveger med videre kan tilsi planlegging som går over kommune- og fylkesgrenser. Utvalget ser også regional planlegging som en hensiktsmessig arena for å vurdere viltets arealbehov og leveområder i sammenheng, og for å legge et helhetlig grunnlag for viltforvaltningen.

Utvalget har i sitt arbeid med utviklingen av arealplanleggingen vært opptatt av å gi kommunene bedre muligheter til å vareta hensynet til vilt og ferskvannsfisk. Vi mener at behovet for restriksjoner på bygging og andre inngrep, næringsvirksomhet, ferdsel med videre for å sikre og ta hensyn til viltets leveområder, langt på veg vil kunne vareta gjennom forslagene om hensynssoner og bestemmelser i kommuneplanens arealdel og områdeplan. Muligheten for lengre binding av arealdelen samt mulighet for å kunne utarbeide fylkesdelplan for arealbruk, eventuelt med vedtak av staten om særlig rettsvirkning er også relevante virkemidler. Tilsvarende vil loven, med de forslag utvalget fremmer, kunne brukes som et nyansert planleggings- og arealstyringsverktøy for å vareta og sikre fiskens leve-, trekk- og gyteområder. Dette blir et viktig hensyn i den regionale vannplanleggingen, jf. forslaget om dette i kapittel 15.

I St.prp. nr. 79 (2001-2002) *Om opprettelse av*

nasjonale laksevassdrag og laksefjorder sies i kapittel 4.5.3 Lokal forvaltning at:

«Plan- og bygningsloven vil være svært viktig for å kunne beskytte laksen i de nasjonale laksevassdragene og laksefjordene. Blant annet kan lovens prosessregler, som sikrer deltakelse fra alle relevante myndigheter, bidra til en samlet forvaltning av områdene. En tilrettelagt planlegging kan også bidra til forhåndsavklaring av enkeltsaker

Gjennom lakse- og innlandsfiskeloven er planmyndighetene pålagt å innpasse hensynet til fiskeriinteressene og fiskens leveområde. Det vil derfor bli lagt vekt på å utvikle en god kommunal planlegging for de nasjonale laksevassdragene og laksefjordene».

I proposisjonen refereres det videre til at Planlovutvalget i sin første utredning har omtalt forvaltning og innlandsfisk, og at en god forvaltning av fiskeressursene er nært knyttet til den generelle vassdragsforvaltningen og vannressursplanleggingen. Dette vil ofte kreve planlegging og tiltak over kommune- og fylkesgrenser. Utvalget varsler at det i det videre arbeidet vil vurdere hvordan behovene for overordnet forvaltning, som er beskrevet i Villaksutvalgets utredning, eventuelt kan ivaretas gjennom et samspill mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgevingen.

På denne bakgrunn uttales i proposisjonen:

«Departementet vil i lys av Planlovutvalgets endelige innstilling vurdere om det er aktuelt med nye tilnæringsmåter for planlegging i nasjonale laksefjorder.»

Både viltloven og innlandsfiskeloven har i dag bestemmelser om at disse hensynene «skal innpasses i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven», jf. § 7 første ledd i begge lover. Utvalget antar at denne formuleringen er tilstrekkelig og legger til grunn at regelen innebærer at planene etter plan- og bygningsloven skal være det viktigste redskap for den arealmessige sikringen av hensynet til viltet og innlandsfisken. Alle arealplanformene kan her være aktuelle. Det nærmere valg av plantype vil være avhengig av områdets utstrekning og omfanget av nødvendige restriksjoner.

Det er i dag også hjemler i viltloven og laks- og innlandsfiskeloven til å treffe særskilt vedtak om biotopvern for å sikre særlig verdifulle leveområder for vilt og fisk. Utvalget mener som nevnt at slike områder prinsipielt bør sikres gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven. Vi antar at det fortsatt vil være behov for disse hjemlene for å kunne gripe inn når det oppstår mer akutte situasjoner. Behandlingen av slike vedtak skal i dag

skje etter bestemmelsene i naturvernloven § 18, jf. § 7 andre ledd i begge lover. Utvalget vil imidlertid foreslå at det i tillegg inntas bestemmelser om at forberedelsen av slike vedtak «så vidt mulig» skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Vedtaket må også koples til planene etter plan- og bygningsloven ved å komme til uttrykk som arealformål (i områdeplan eller detaljplan) eller hensynssoner (i arealdel til kommuneplan eller fylkesdelplan) med tilhørende bestemmelser i slike planer.

Utvalget mener disse forslagene samlet vil kunne gi et nyansert og tilpasningsdyktig verktøy på dette felt, og at det derfor gir det formelle grunnlaget for slike nye arbeidsmåter som nevnes i den nevnte proposisjonen.

7.21 Kulturmiljø og kulturminner

7.21.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

I kapitlet om Kulturmiljø, kulturminner og stedsforming i NOU 2001:7 pekte utvalget på at planer kan resultere i at kulturminner vernes eller fjernes, og at sektoren derfor er svært avhengig av et plan-system som sikrer at alle interesser blir klarlagt og avveid med bevissthet om kvalitet. Utvalget understreket betydningen av at kulturminner og kulturmiljøer kan ivaretas på en bedre måte gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er betydelige både behov og muligheter på dette feltet, samtidig som det er svært viktig med et godt samspill mellom plan- og bygningsloven og kulturminneloven. Utvalget ser derfor behovet for samordning av plan- og bygningsloven og kulturminneloven, og for at plan- og bygningsloven utvikles til et mer aktivt og egnet redskap for langsiktig vern av kulturminner og kulturmiljøer.

Samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven er en viktig arena for en bred og framtidig kulturminneforvaltning og samhandling med andre sektormyndigheter. Ressurs- og bærekraftperspektivet knyttet til kulturminner og kulturmiljøer bør etter utvalgets syn innarbeides bedre i plan- og bygningsloven, samtidig som konsekvensutredning bør utvikles for bedre belysning av arealplaners konsekvenser for kulturminner og kulturmiljøer. Dessuten bør loven gi kulturminnemyndighetene mulighet til å fange opp akutte bevaringsbehov på et tidlig tidspunkt i planprosessen. Videre bør lovens overordnede prinsipper ivareta hensynet til minoritetskulturer.

Ansvar og oppgaver etter kulturminneloven lig-

ger i dag på nasjonalt og regionalt nivå. Dette ansvaret bør i større grad kunne legges til kommunalt nivå, men dette forutsetter nødvendige ressurser og kompetanse. Utvalget mener samspillet mellom plan- og bygningsloven og kulturminneloven i plansaker må gjennomgås mht. saksbehandlingsregler, frister og tidspunkt for uttalelse og høring samt kostnadsdekning for gjennomføring av arkeologiske undersøkelser. Det er behov for at estetikkhensyn vektlegges sterkere i arealplan- og byggesaksbehandling og at det etableres et sett av felles begreper for kulturminnekvaliteter og -verdier.

Utvalgets synspunkter har fått generell støtte i *høringen*. *Miljøverndepartementet* peker på behovet for en bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og kulturminneloven og andre sektorlover, og at kulturminneinteressene kommer tidlig inn og forankres i planprosesser og vedtak etter plan- og bygningsloven. Departementet ønsker at det formuleres kvalitetsaspekter ved kulturminneverdier og gir uttrykk for at plan- og bygningsloven og kulturminneloven bør utvikles som virkemidler i komplekse bysituasjoner. Samiske kulturminneinteresser bør også kunne ivaretas bedre gjennom plan- og bygningsloven. Departementet reiser også spørsmålet om økt delegering til kommunene.

Riksantikvaren mener kulturminneloven bør beholdes som særlov, men at lovene bør samordnes bedre. For å sikre langsiktig vern mener Riksantikvaren det må gis egne regler om endringer i kommuneplanens arealdel som berører kulturminner som er ivaretatt gjennom planen, herunder bør «kulturmiljøområde» innføres som ny arealbrukskategori. Riksantikvaren mener at plan- og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven bør kobles bedre sammen. For øvrig peker Riksantikvaren blant annet på at kulturminneinteressene må avklares så tidlig som mulig i planprosessen, og at det bør være krav om utredning av konsekvenser for kulturminneverdier og steds-kvaliteter (miljøkrav). Det minnes også om at sjøområdene omfatter kulturminner under vann.

Av andre som har uttalt seg om dette temaet, mener blant annet *Statens bygningstekniske etat* at estetikk og byggeskikk må nevnes i formålsparagrafen. *Aust-Agder fylkeskommune*, *Nøtterøy kommune* og *Norsk Form* støtter styrking av estetiske verdier i loven. *Norges naturvernforbund* støtter egen arealbrukskategori for kulturvern. *Porsgrunn kommune* mener det er behov for bedre samordning mellom kulturminnevern og landbruket. Flere høringsinstanser mener det er behov for å samordne plan- og bygningsloven og kulturminnelo-

ven både mht. til saksbehandling og vedtaksvirkinger.

7.21.2 Dagens lovgrunnlag og vedtakstyper

Etter kulturminneloven av 9. juni 1978 nr. 50 må inngrep i automatisk fredete kulturminner ha tillatelse fra kulturminnemyndigheten. Tillatelse er ikke nødvendig for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan eller bebyggelsesplan eller etter særskilt avklaring av arealer utlagt til byggeområder i kommuneplanens arealdel. Kulturminneloven har hjemmel for å vedtaksfredede bygninger, anlegg, områder rundt disse og for kulturmiljøer, jf § 15, § 19 og § 20. Saksbehandlingen er stort sett som for reguleringsplan. Fylkeskommunen og Sametinget er fagmyndigheter på kulturminne- og kulturmiljøfeltet med oppgaver etter kulturminneloven og innsigelseskompetanse etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen er samtidig planmyndighet med egen plankompetanse og med veiledningsoppgaver overfor kommunene i plansaker.

7.21.3 Kulturminneutvalgets utredning med videre

Kulturminneutvalget har i NOU 2002:1 *Fortid former framtid* fremmet en rekke forslag og tilrådinge om forholdet til plan- og bygningsloven og styrket ivaretagelse av kulturminnehensyn gjennom planleggingen.

Kulturminneutvalget anbefaler blant annet at plan- og bygningsloven styrkes som virkemiddel i kulturminnepolitikken og at enkeltmennesker og grupper får styrket mulighet til å delta i og påvirke beslutningsprosesser. Videre går utvalget inn for at loven i større grad må legge vekt på kulturhistoriske og arkitektoniske forhold i byggesaksdelen, og at kulturminner og kulturmiljøer innarbeides som begrep i formålsbestemmelsen slik at kulturhistoriske hensyn og ressursaspektet tillegges større vekt ved praktiseringen av lovens ulike bestemmelser. Utvalgets anbefalinger og forslag berører også spørsmål om at konsekvensutredninger må integreres i den ordinære planprosessen, behovet for bestemmelser om revidering av reguleringsplaner, behovet for å styrke den regionale planleggingen, og at fylkesplanen må gjøres mer forpliktende når det gjelder arealbruken. Utvalget har også anbefalinger om ivaretagelsen av samiske kulturminner, utforming og bruk av reguleringsplaner for å varetta kulturminnehensyn, om bruk av dispensasjon, dekning av kostnader ved registreringer med mer. For øvrig vises til NOU 2002:1.

Gjennom videre drøftinger med representanter for kulturminnemyndighetene, og innspill blant annet fra Riksantikvaren, har utvalget fått ytterligere grunnlag for behandlingen av dette spørsmålet.

7.21.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget ønsker å styrke muligheten for å ta vare på den fysiske kulturarven innenfor den alminnelige samfunnsplanleggingen. Kulturminner og kulturmiljøer som ressurs er i økende grad grunnlag for utvikling av identitet, aktivitet og næringsvirksomhet i lokalsamfunnet. Plan- og bygningsloven bør utvikles til et sentralt verktøy for et aktivt vern og forvaltning på dette feltet. For å få større bredde i arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer, må kulturminneforvaltning få sin naturlige plass i den kommunale planleggingen, og kommunene må få bedre og mer egnete virkemidler. Planer etter plan- og bygningsloven har stor betydning for om kulturminner tas vare på, forfaller, fjernes eller ødelegges. Vi må ha et plansystem som både gir kulturminneforvaltningen et offensivt redskap, og som sikrer at hensynet til kulturminneverdiene blir varetatt så langt som mulig i utbyggingssituasjoner som berører disse.

Det er viktig at kulturminnehensynet varetas i den overordnede planleggingen. Det er en oppgave for den regionale planleggingen og må behandles i kommuneplan og områdeplan. Ellers vil det lett kunne oppstå uforutsette problemer når nye tiltak fremmes gjennom detaljplan. Det er også viktig at temaet tas opp tidlig i planprosessen, fordi det ofte er behov for nærmere undersøkelser og registreringer av de aktuelle arealene. Den politiske avgjørelsen om eksisterende bygninger og kulturmiljøer skal bevares eller vike plassen for noe nytt, må tas med tilstrekkelig kunnskap om de kulturhistoriske verdiene, og loven må åpne for et nyansert vern der det er formålstjenlig.

Kulturminneloven er i dag det sentrale virkemiddel for vern, og er på mange måter en sterk lov for disse oppgavene. Utvalget vil ikke foreslå vesentlige endringer i den loven. Plan- og bygningsloven skal først og fremst *supplere* kulturminneloven. I noen grad må de to lovene kunne samordnes.

Vern av samisk kultur er en særlig oppgave innenfor det brede kulturminnefeltet. Plan- og bygningsloven er svært viktig også for å sikre samiske kulturminner og kulturmiljøer direkte, og gjennom å verne det naturgrunnlaget kulturen er bygget på. Også i forhold til denne oppgaven mener utvalget loven bør styrkes.

Det er ofte nær *sammenheng mellom kulturmin-*

neforvaltning, god byggeskikk og estetiske hensyn. Et verdifullt kulturmiljø kan langt på veg bevares dersom nye bygninger tilpasses det eksisterende og sikrer en god helhet. Enkeltbygninger og større bo- og bymiljøer skal ikke bare være funksjonelle, men også vakre – i seg selv og i sammenheng med omgivelsene. Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for planlegging og forming av våre omgivelser og dermed også for å vareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen. Utvalget er opptatt av at den skal tjene dette formålet. Det vises til en egen drøfting i kapittel 7.23.

Det kan imidlertid oppstå *konflikter med kulturminneforvaltningen* i forbindelse med planlegging og utbygging. Kulturminnemyndighetene kan med hjemmel i kulturminneloven blant annet kreve undersøkelser av mulige automatisk fredete kulturminner før et område kan bygges ut, og kan gripe inn med fredningsvedtak for å hindre at en utbygging skjemmer eller ødelegger et viktig kulturminne. I en del tilfeller kan kulturminnemyndighetene komme sent inn i planbehandlingen, og dette – sammen med de krav som kan følge med – kan skape problemer for framdriften. Utvalget vil understreke betydningen av at kulturminneverdiene blir klarlagt så tidlig som mulig i en planprosess. På den annen side er det en viktig forutsetning for tidlig avklaring at kommunene tar opp de aktuelle saker og spørsmål med kulturminnemyndighetene tidlig i saken. Vi mener at de forslag vi fremmer for å forbedre planbehandlingen, med tidlig medvirkning av alle berørte myndigheter, planprogram, konsekvensutredning med videre bør bidra vesentlig til at slike situasjoner unngås. Det er altså viktig at kulturminner så vidt mulig registreres i kommuneplan og områdeplan, slik at dette ikke melder seg først i forbindelse med et konkret prosjekt.

For å styrke kulturminneforvaltningens stilling og muligheter i planleggingen fremmer utvalget flere forslag:

I *formålsparagrafen* (§ 1-1) foreslår utvalget for det første at loven blant annet skal «sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer, og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur». Med «kulturmiljøer» menes både enkeltstående kulturminner, som en verneverdig bygning, og mer helhetlige bygningsmiljøer, og også kulturlandskap hvor det verneverdige er kulturarven, naturen og landskapet som en helhet. Utvalget foreslår videre at det i formålsparagrafen sies uttrykkelig at loven «skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk».

I hovedbestemmelsen om *kommuneplan* (§ 9-1) nevnes noen av de viktigste mål og oppga-

ver som kommuneplanen bør omfatte. Blant disse nevnes «vern av natur- og kulturmiljø».

Utvalget vil ikke foreslå kulturmiljøområde som egen arealkategori i kommuneplanens arealdel. I stedet foreslår vi at det skal kunne gis *bestemmelser for å verne kulturmiljøet* innenfor de forskjellige arealformålene. I areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse kan det gis bestemmelser av hensyn til bevaring av eksisterende bygninger, og bygningsmiljøer. I LRNF-areal kan det blant annet gis bestemmelser om størrelse og utforming av nye bygninger og anlegg som også gjelder for bygninger i landbruket. Det kan også gis bestemmelser «om annen bruk og vern av arealer» ut fra hensynet til natur- eller kulturmiljøinteresser. I areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone kan det også gis visse bestemmelser. Bestemmelser som kan få vesentlige betydning for igangværende virksomhet, kan bare gis gjennom områdeplan eller detaljplan.

Slike bestemmelser, og andre bestemmelser som måtte gis av hensyn til kulturminner eller kulturmiljø med hjemmel i plan- og bygningsloven eller annen lovgivning, kan markeres som *hensynssoner* i arealdelen. Bestemmelsen om hensynssoner (§ 9-8) nevner uttrykkelig «sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap...» som eksempel på «sone for nærmere angitt bruk eller vern».

Reglene om *behandling av kommuneplanens arealdel* skal sikre at alle hensyn kommer fram tidlig i prosessen. Det skal utarbeides planprogram, som blant annet skal omfatte opplegget for konsekvensutredning. Slik utredning skal også omfatte mulige kulturminner og kulturmiljøer og konsekvenser i forhold til disse.

I areal for bebyggelse og anlegg gjelder et generelt krav om detaljplan eller områdeplan som grunnlag for utbygging. Dette vil bidra til at hensynet til kulturminner blir varetatt. Også utenom areal for bebyggelse og anlegg kan det forøvrig fastsettes særlige krav til saksbehandlingen (§ 9-9 første ledd). Et slikt krav kan nettopp være at visse typer tiltak alltid krever områdeplan eller detaljplan, eller at utbygging i visse områder ikke kan foretas uten at saken har vært forelagt kulturminnemyndighetene. Eksempler her kan være jord- og skogbrukstiltak, bygge- og anleggstiltak, bygging av kraftledninger osv.

Også for områdeplaner og detaljplaner gjelder systemet med hensynssoner basert på bestemmelser gitt av kommunen selv eller av andre myndigheter med hjemmel i særlov.

Kulturminneforvaltning, god byggeskikk og

estetiske hensyn må også kunne varetas enda bedre i *områdeplan og detaljplan*. Her er utgangspunktet dagens regler i plan- og bygningsloven § 26, jf. § 74 nr 2, om estetikk, den generelle hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser om «utforming» av bygninger, muligheten til regulering til bevaringsområde med videre Dette vil bli ført videre og forsterket. Riksantikvaren har etterlyst noe bedre regler om hva som kan gis av reguleringsbestemmelser for å sikre et bedre vern. Eksempler er hjemmel til å sikre bevaring av fasader og materialer, og av bygningers interiør, uttrykkelig krav om at visse saker skal forelegges kulturminnemyndighetene, krav om vedlikehold for å vareta verneverdiene, og bestemmelser knyttet til skjøtsel. Utvalget har ved sin utforming av hjemmelen for område- og detaljplanbestemmelser søkt å imøtekomme disse ønskene. Det vises til hjemmelsbestemmelsen i § 11-5, særlig nr. 6.

Det neste spørsmålet gjelder «samordning» mellom fredningsvedtak etter kulturminneloven og planvedtak. Utvalget mener det er grunnlag for å vurdere en løsning etter samme linje som utvalget går inn for i forhold til andre sektorlover. Det vises til forslag til bestemmelse i § 20-2 nr. 5 som sier at vern av kulturmiljøer og kulturminner så vidt mulig skal skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Videre legger bestemmelsen opp til at det skjer en samordnet saksbehandling etter de lovene hvis det fattes eller foreligger vedtak etter begge lover for et område. For å legge til rette for en bedre samordning foreslår også utvalget at kulturminnemyndighetene gis adgang til å fastsette at visse typer vernevedtak kan gis i form av planvedtak etter plan- og bygningsloven slik at det da normalt vil være tilstrekkelig med plan som grunnlag for vernet der det er hensiktsmessig. Det vises til nærmere omtale av forslag til ny § 22b i kulturminneloven, og til motivene for bestemmelsen.

Planvedtak etter plan- og bygningsloven bør kunne brukes til å verne kulturminner eller kulturmiljøer på det grunnlag som er beskrevet ovenfor. Dette skjer i betydelig grad også i dag gjennom regulering til bevaring. Både områdeplan og detaljplan vil kunne være hensiktsmessig for dette formål, med den planprosess som skal følges, og de bestemmelser som kan knyttes til en slik plan. Det sies uttrykkelig at begge disse plantypene er «en plan for bruk og vern», og dette skal forstås som også å gjelde vern av bygninger og andre kulturminner. Tidsbegrensningen på 5 år for varigheten av detaljplan som grunnlag for bygging gjelder ikke for verneformål. Utvalget mener planvedtak for vern kan være særlig formålstjenlig når de

overordnede rammer for vernet inngår som ledd i kommuneplanen, og det er viktig å vurdere vernet i plansammenheng. Muligheten for justeringer ut fra en helhetlig vurdering, på grunn av endrete forhold, er også et moment som kan tale for vern gjennom plan. Utvalget vil understreke at forslag til områdeplan og detaljplan for vern kan komme både fra kommunen, kulturminnemyndighetene, organisasjoner og enkeltpersoner.

En annen situasjon hvor planverktøyet er hensiktsmessig, er når det utarbeides en områdeplan eller detaljplan med både utbyggings- og verneformål, og hvor det er behov for en nyansert vurdering av ulike hensyn innefor en samlet planprosess.

Et viktig spørsmål er knyttet til den plikten en tiltakshaver har etter kulturminneloven § 8 til å melde fra om tiltak, og etter § 9 til å undersøke om tiltaket kan skade eller ødelegge automatisk fredete kulturminner. Det er ønskelig at undersøkelser av om det finnes fredete kulturminner, gjøres i forbindelse med utarbeiding av arealplaner etter plan- og bygningsloven, og særlig områdeplan. Dette bør ideelt sett kunne avgjøres i planprogrammet og være en del av konsekvensutredningen i forbindelse med planen.

Spørsmålet er så om fredete kulturminner fortsatt skal kunne «frigis» gjennom planvedtak, jf. dagens regler om dette som følger av § 8 og § 9 i kulturminneloven. Det synes å være enighet om at dagens regler stort sett fungerer tilfredsstillende. Riksantikvaren ønsker ordningen innskrenket for automatisk fredete middelalderbygg, og utvalget har ikke merknader til dette. En generell regel om at fredningen faller bort gjennom plan også for bygninger med videre som er fredet ved enkeltvedtak, ville imidlertid være å gå for langt. Regelen om frigivelse etter § 9 gjelder i dag der det utarbeides reguleringsplan. Det blir nå spørsmål om regelen i kulturminneloven § 9 skal kunne gjelde både for områdeplaner og detaljplaner. Dette bør være hovedregelen, fordi begge planformene kan være direkte grunnlag for avgjørelse av søknad om byggetillatelse. Hvorvidt det bør gjelde som en generell regel for områdeplan, må imidlertid vurderes nærmere.

7.22 Estetikk og byggeskikk

7.22.1 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

I NOU 2001:7, kapittel 4.2.8 pekte utvalget på at steds kvalitet og estetikk er av de kvalitetene som

har fått økende betydning ved utformingen av fysiske omgivelser de siste årene, ikke minst etter at plan- og bygningslovens formålsparagraf ble endret i 1995. Sikring av estetiske hensyn ble da tatt inn som en del av formålet med loven.

I kapittel 4.3 framheves det som et dilemma at det er svært varierende fagkompetanse innen dette området i kommunene, og at tilgangen til fagkompetanse generelt er dårlig i deler av landet. Det er også et dilemma at kravene til forenkling og effektivitet er stort, samtidig som de faglige kravene til god planlegging og godt resultat øker.

Et flertall i utvalget foreslo en formulering i formålsparagrafen om sikring av gode bomiljøer og bygningsmiljøer av kulturell og estetisk verdi. Begrunnelsen for dette var at estetikk er en viktig miljøfaktor der plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven. Endringen i loven fra 1995 har medvirket til økt fokus på omgivelser og estetikk, blant annet knyttet til bedre tettstedsplanlegging i kommunene og Miljøprogrammet.

I kapittel 16.3.14 vises det til at estetikkhensyn bør vektlegges sterkere i arealplan- og byggesaksbehandling, blant annet gjennom kvalifisert og mer konkret veiledning om estetikk og stedsforming. Ansvaret for dette ligger både på fylkes- og kommunenivå, og på de enkelte sektorer som fremmer planer og deltar i planprosesser. Kapitlet viser til de nære sammenhengene mellom en aktiv kulturvernpolitikk og hensynet til estetisk miljø i planleggingen. Planmyndighetene må derfor samarbeide med kulturvernmyndighetene i veiledning og forvaltning av estetikkbestemmelsene i loven.

Det var relativt få direkte kommentarer til estetikk i høringsinnspillene til NOU 2001:7. Blant annet *Statens bygningstekniske etat og Norske Arkitekters Landsforbund* mener at estetikk og byggeskikk må nevnes i formålsparagrafen. *Aust-Agder fylkeskommune, Nøtterøy kommune og Norsk Form* støtter styrking av estetiske verdier i loven. Derimot var det mange innspill til spørsmålene om kompetanse og kvalifisering, som også berører spørsmålet om estetikk.

7.22.2 Dagens lovgrunnlag og vedtakstyper

Endringen av plan- og bygningsloven i 1995, med ikrafttreden i 1997, innebar en styrking av kommunenes muligheter for å sikre estetiske kvaliteter gjennom planlegging og byggesaksbehandling. I tillegg til at estetikk kom inn i formålsparagrafen, ble estetisk utvikling også tatt med som ett av temaene som skal tas opp i kommuneplanen. § 74 nr. 2 om planløsning og utseende ble styrket. Bestemmelsen slår fast kommunens ansvar for å se til

at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhets hensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Tiltak etter loven skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitt og bygde omgivelser.

Det ble tatt inn en ny hjemmel for kommunene til å utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Denne endringen kom inn etter forslag i stortingskomiteen, og var begrunnet i at § 74 nr. 2 ikke var tilstrekkelig anvendt verken i kommunene eller hos private tiltakshavere. Det er relativt få kommuner som har benyttet seg av muligheten til å lage slike retningslinjer. De viktigste virkemidlene for styring av estetisk kvalitet ut over den enkelte byggesak, er gjennom regulerings- og bebyggelsesplan med bestemmelser og eventuelle retningslinjer. Gjennom slike bestemmelser kan det gis relativt detaljerte bestemmelser om utforming av bebyggelse og anlegg. Enkelte kommuner bruker også kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner aktivt til formmessig styring, for eksempel ved å gi overordnede rammer for hovedformer, høyder, fasadelengder og hovedstruktur.

St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder slår fast at det er mange felles utfordringer i byene og tettstedene i landet. Målet er å utvikle trygge, vakre og opplevelsesrike steder med høy miljø- og bokvalitet for befolkningen, samtidig som natur- og kulturmiljøet ivaretas. Byer og tettsteder skal også framstå som funksjonelle og attraktive for næringslivet. I meldinga pekes det på at det er særlig store utfordringer knyttet til byomforming og fortetting.

St. meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk viser til at estetisk kvalitet har blitt tillagt stadig større vekt, blant annet gjennom *St.meld. nr. 61 (1991-92) Kultur i tiden*.

Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet med tilliggende direktorater har gitt ut flere typer veiledning knyttet til estetikk og god byggeskikk i plan- og byggesaker. Flere andre departementer og direktorater, for eksempel Statsbygg og Vegdirektoratet, har også fokusert på estetisk kvalitet i sine bygg og anlegg.

7.22.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for planlegging og formingen av våre omgivelser, og dermed også for å vareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen. Utvalget er opptatt av at ny lovtekst skal vareta og forsterke dette

formålet. Det må være mulig å stille konkrete estetiske krav til nye bygge- og anleggstiltak både i forbindelse med planer og i den enkelte byggesak. Likevel vil ikke verken lovtekst eller god veiledning i seg selv føre til gode planer og gode resultater – vi kan ikke regelstyre oss fram til god byggeskikk. Høg kvalitet i landskapet er først og fremst avhengig av kompetente personer i de ulike rollene i planprosessen, god kommunikasjon og gode rammebetingelser. Utvalgets forutsetninger om at planer skal holde kvalitetsmål, og at aktørene i planprosessen skal være kvalifiserte, vil derfor være svært viktige for oppfyllelsen av formålsparagrafen når det gjelder estetikk.

Utvalget foreslår at formålsparagrafen skal nevne disse hensyn uttrykkelig, gjennom følgende formulering i §1-1: «(Loven) skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk». I motivene til lovteksten er det gitt en nærmere begrunnelse for å ta inn byggeskikkbegrepet som utfyllende til estetikk. Byggeskikk er mer konkret rettet mot utformingen av byen og stedet, og innebærer en konkretisering av estetikk-begrepet i forhold til byggeområdene. Bevisstheten om betydningen av gode og vakre omgivelser er økende. Det anses ikke lenger som et «luksus-fenomen», men som et viktig element både for folks helse og trivsel, for økonomisk verdi og for næringslivets konkurransevilkår. Estetikk og byggeskikk er i økende grad gjenstand for samarbeid mellom privat og offentlig virksomhet. For eksempel ser vi mange steder at kommunen og handelsnæringen i fellesskap bidrar til opprustingen av tettsteder.

Kompetanse om byggeskikk og estetikk er en del av kravet til kompetanse nevnt i lovforslagets § 2-1 og § 2-2.

I § 8-1 slås det fast at kommuneplanleggingen blant annet skal stimulere den estetiske utviklingen. Virkemidlene i kommuneplanen er delvis knyttet til kommuneplanens arealdel. I LRNF-arealer og områder for bruk og vern av sjø og vassdrag kan det gis bestemmelser om blant annet plassering, omfang, størrelse og utforming av stor betydning for byggeskikken.

Områdeplan og detaljplan vil være de to viktigste plantypene for tilrettelegging for og styring av estetisk kvalitet. Her foreslås flere muligheter for bestemmelser om estetikk. I §11-5 om bestemmelser i områdeplan, som også gjelder for detaljplan, foreslås at det kan gis bestemmelser om utforming, herunder estetiske krav. Det kan også gis bestemmelser om funksjons-, utformings- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, og det kan gis bestemmelser om sikring av verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljø.

Dette er bestemmelser som kan gis i alle typer arealformål. Siden det er krav om område- eller detaljplaner for arealformålene bebyggelse og anlegg og omforming og fornyelse, vil både kommuner og private forslagsstillere her få konkrete muligheter til å stille estetikkkrav knyttet til den enkelte plan. Samtidig legges det vekt på at behovene vil være svært forskjellige, og det er ikke ønskelig å innføre detaljerte bestemmelser i loven som vil redusere mangfoldet og kreativiteten som er ønskelig i byplanlegging og arkitektur.

Utvalget foreslår ellers (§ 1-8) at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger. I dette ligger det også et krav om at estetiske forhold skal utredes. Vi ser at ombygging og nybygg ofte fører til store diskusjoner rundt ulike alternativer, og det er viktig at planprosessen sikrer et godt grunnlag for disse diskusjonene.

Spørsmål om estetikk og byggeskikk går ikke bare på planlegging og nybygg, men minst like mye på drift og vedlikehold, enkeltsaker og omgjøring. Utvalget har både i vurdering av utbyggingsavtaler, økte krav til planrevisjoner og planers varighetstid vært opptatt av at planleggingen skal være et virkemiddel for aktiv utvikling og skjøtsel. Et element i dette er forslagene til forbedret samarbeid mellom forslagsstillere og kommuner i plansaker. Ansvar for omgivelsene hviler i stor grad på den enkelte beboer, bruker og næringsdrivende. Bare i et samarbeid mellom kommunen og private kan vi lykkes i arbeidet med fortsatt forskjønning av våre byer og tettsteder.

7.23 Kultur og idrett

7.23.1 Spørsmål i første delutredning

I den første utredningen ble spørsmål som faller inn under kultursektoren, på Kultur- og kirkedepartementets (KKD) ansvarsfelt, drøftet i sammenheng med temaene kulturmiljø og kulturminner, naturvern og friluftsliv og barn og unge. Feltet omfatter mål og oppgaver som kunst og kultur, kulturbygg, regionalt og lokalt kulturarbeid, bibliotekjeneste, idrettsanlegg og fysisk aktivitet og forvaltningen av gravlunder og kirkegårder.

7.23.2 Planer og lovgrunnlag innenfor sektoren

- Sektoren har stilt krav om kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet. Planen brukes som grunnlag for blant annet å tildele midler for

oppføring av nye anlegg. Ordningen er under vurdering.

- Lov av 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek bestemmer at alle kommuner skal ha bibliotek, enten alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal ha fylkesbibliotek. Selve utbyggingen går etter plan- og bygningslovssystemet.
- Lov av 07. juni 1996 nr. 31 om kirker legger ansvar for bygging, vedlikehold og drift til kommunenivået med planlegging og utbygging etter plan- og bygningslovssystemet. Planlegging av kirkegårder skjer etter plan- og bygningsloven med detaljerte sektorbestemmelser. Det gjelder nasjonale normer som angår kirkegård, og avstand (60 meter i spredt bygd strøk) mellom kirke og annen bebyggelse.
- Lov av 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd regulerer blant annet kommunens ansvar for disse oppgaver.

7.23.3 Høringen og innspill fra Kulturdepartementet

Høringen

Siden kulturfeltet ikke ble framstilt og drøftet særskilt i den første utredningen, er det ikke kommet inn høringsuttalelser om dette temaet direkte, men en del instanser framhever betydningen av kultur- og idrettsfeltet i sammenheng med sine uttalelser om behovet for styrket kommunal planlegging, og sterkere vekt på samfunnsdelen av kommuneplanen.

Innspill fra Kultur- og kirkedepartementet

I møte med departementet og i etterfølgende innspill ser KKD positivt på å inkludere og ta plan- og bygningsloven i bruk i forhold til sektorens interesser. Departementet har synspunkter eller meninger på problemstillinger som er reist i NOU 2001:7.

Kulturfeltet

I sitt innspill opplyser departementet at *kultursektoren* de siste år har vært i sterk omforming. Flere kommuner har omorganisert kulturetaten og slått den sammen med etater for skole, oppvekst og liknende. Dette betyr at den lokale organiseringen i kommunene står relativt svakt. For at kultursektoren i større grad skal kunne bli viet oppmerksomhet, og sett i sammenheng med andre oppgaver og områder når det kommunale planarbeidet

utføres, vil det etter departementets oppfatning være viktig at kultursektoren får en bedre forankring i plan- og bygningsloven enn det som er tilfellet i dag.

På *idrettsfeltet* er det ifølge departementet ønskelig at nåværende krav om kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet inkorporeres i en overordnet formulering om ivaretagelse av kultursektoren i plan- og bygningsloven. Dette er også i tråd med utvalgets varslede prinsipp om at flere sektorer benytter plansystemet i plan- og bygningsloven til sine formål. Det vil også være ønskelig at arealdelen av kommuneplanen omfatter kulturfeltet inklusive idrett. Det er således naturlig at dette kommer til uttrykk i plan- og bygningsloven. Departementet peker på at arealdelen av kommuneplanen skal angi arealer avsatt til idrett, fysisk aktivitet, lek, samt kulturbygg og andre kulturformål. En inkorporering av kulturhensyn i arealdelen av kommuneplanen vil bidra til at feltet i større grad blir tatt hensyn til ved den langsiktige planleggingen på lokalt nivå, og dermed bidrar til å gjøre det enklere å gjennomføre kulturpolitiske målsettinger. Videre vil en slik inkorporering effektivisere styring gjennom vilkår knyttet til ulike tilskuddsordninger på kulturfeltet.

Departementet mener det videre er behov for en formålsbestemmelse som er presentert i den første delutredningen. Departementet mener at ikke bare kulturvern bør tillegges vekt, men også utvikling av kultur og kulturverdier. Når det gjelder kulturfeltet innebærer det også idrett og fysisk aktivitet som skal tas opp i kommuneplanleggingen. Spørsmålet er hvordan dette formuleres i loven.

Gravferdsloven

Departementet redegjør for at det i henhold til gravferdsloven av 7. juni 1996 nr. 32 § 2 i hver kommune skal være en eller flere kirkegårder av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 pst av kommunens befolkning. Det framgår videre av bestemmelsen at kirkegård i alminnelighet skal anlegges i hvert sokn, og i nærheten av en kirke. Ved valg av areal til kirkegård må også f. eks. jordart, jorddybde og grunnvannsforhold vurderes. På denne bakgrunn er det viktig at det i arealplanleggingen sikres nødvendige og egnede arealer til kirkegårder. Gjeldende plan- og bygningslov ivaretar ifølge departementet dette hensynet blant annet ved at den gir mulighet for båndlegging og at «grav- og urnelunder» er nevnt som reguleringsformål i lovens § 25. Departementet understreker overfor Planlovutvalget at det er

nødvendig å ivareta behovet på dette området også i den framtidige planlovgevingen.

7.23.4 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget er fullt ut enig i at både loven og bruken av den bør styrkes for å vareta oppgavene på kulturfeltet. Utvalget viser til forslaget til formålsparagraf som framhever *oppvekst- og levekår, natur- og kulturmiljøer og naturgrunnlaget for samisk kultur* som viktige hensyn som skal fremmes gjennom loven. Videre sies i § 1-4 om verdier og retningslinjer at planleggingen etter loven skal *sette mål for blant annet den kulturelle utviklingen, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene skal løses*. Også i bestemmelsene om regional og kommunal planlegging blir den kulturelle utviklingen angitt uttrykkelig som et element. I § 9-1 om kommuneplanen er dette nærmere konkretisert slik at «*vern av natur- og kulturmiljø, utdanning, kultur, idrett og friluftsliv*» er oppgaver som i alminnelighet skal behandles gjennom kommuneplanen. Utvalgets forslag gir således en sterk forankring for kulturen som tema i planlegging etter loven.

Også andre elementer i utvalgets forslag bør gi bedre mulighet for å bruke planlegging som verktøy for å fremme kulturinteressene. Det gjelder bestemmelsene om utvikling og formidling av nasjonal politikk overfor regional og kommunal planlegging og statlige planretningslinjer, og videre ordningene med regional og kommunal planstrategi, tilsvarende planprogram og bestemmelser om styrket medvirkning. Utarbeidningen av slike strategier og programmer vil være en god arena for myndigheter og aktører på kulturfeltet til å være med i utformingen av politikk og planer for tiltak på dette, regionalt og i kommunene.

Regionale vurderinger vil kunne gi en bedre ramme for prioritering av innsats og midler til nye idrettsanlegg. Det synes å være et behov for at større og kostnadskrevenne idrettsanlegg, skianlegg og liknende, bør løses etter mer helhetlige vurderinger innen en region. Fylkesdelplan eller interkommunalt samarbeid gjennom plan- og bygningsloven vil kunne være et godt egnet virkemiddel i denne sammenheng.

Videre vil kommuneplanens samfunnsdel, med sin arealstrategi, og arealplanformene i kommunen, være hensiktsmessige verktøy for å avklare og sikre arealer for sektorens behov for bygninger og anlegg. Kommuneplanen, og eventuelt kommunedelplan for kultur, vil også være en naturlig planform som vil kunne styrke varetakelsen av kulturopp-gavene.

En inkorporering av kulturhensyn i arealdelen av kommuneplanen vil bidra til at feltet i større grad blir tatt hensyn til ved den langsiktige planleggingen på lokalt nivå og dermed bidrar til å gjøre det enklere å gjennomføre kulturpolitiske målsettinger. Videre vil en slik inkorporering effektivisere styring gjennom vilkår knyttet til ulike tilskuddsordninger på kulturfeltet.

Når det gjelder forholdet til gravferdsloven, og planlegging av gravlunder og kirkegårder, mener utvalget at forslagene til arealdel av kommuneplan, områdeplan og detaljplan, med arealformål, bestemmelser og hensynssoner vil dekke behovene. Grav- og urnelunder er nevnt uttrykkelig som arealformål i § 9-7 og § 11-3.

Det vises for øvrig til at kulturhensyn også omtales i andre delkapitler, bl.a foran i 7.11 om friluftsliv, i 7.21 om kulturmiljø og kulturminner og i 7.23 om estetikk og byggeskikk.

7.24 Samiske interesser

7.24.1 Hovedpunkter i første delutredning og høringen

I utvalgets første utredning understreket utvalget at det er en meget viktig oppgave, og en internasjonal forpliktelse for Norge, å sikre samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Naturgrunnlaget er avgjørende der plan- og bygningsloven vil være et viktig virkemiddel. Utvalget varslet at det ville gå videre med å konkretisere samiske interesser status i plansystemet i neste delutredning. Utvalget har også hatt som oppdrag å vurdere forslaget fra Samerettsutvalget om at hensynet til samiske interesser skal tas inn i plan- og bygningslovens formålsparagraf.

Grunnloven § 110a og Norges internasjonale forpliktelser på dette felt har vært utgangspunkt for utvalgets arbeid med dette spørsmålet. De internasjonale forpliktelsene følger særlig av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966, art. 27. Konvensjonen er gjort til norsk lov ved Menneskerettighetsloven av 21. mai 1999. Videre er ILO-konvensjonen nr. 169 av 1989 om urfolk et viktig grunnlag for politikken på dette området. Også FN-konvensjonen om biologisk mangfold har betydning, særlig dens artikkel 8 j) om urfolks kunnskaper og praksis for bevaring av det biologiske mangfoldet. Kapittel 26 i Agenda 21 sier blant annet at urfolks tradisjonelle og direkte avhengighet av naturressursene skal anerkjennes og legges til grunn for beslutningsprosesser om naturressursene, der alle skal kunne delta. Plansyste-

met i loven vil være et sentralt virkemiddel for å følge opp disse forpliktelsene i forhold til utbygging, vern og samfunnsforming i de samiske områder.

Høringen

Sametinget peker på de internasjonale forpliktelsene på dette felt, og etterlyser en nærmere utredning av hva disse betyr i planlovsammenheng. Sametinget støtter utvalgets flertallsforslag om at lovens formålsparagraf uttrykkelig nevner sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur. Sametinget støtter også utvalgets syn på behovet for samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlov- givningen, og peker blant annet på behovet for samordning mellom plan- og bygningsloven og reindriftsloven. Behovet for samordning gjelder også reglene om nydyrking og landbruksveger og om akvakultur, som er eksempler på virksomhet som truer de samiske næringene. Under henvisning til at det internasjonale vernet av urfolks kultur omfatter vern av naturgrunnlaget, understreker Sametinget at loven må sikre utredning av konsekvenser av inngrep i de samiske områdene. Det uttales støtte til utvalgets forslag om klarere regler for rikspolitiske retningslinjer, og forslaget om en strammere dispensasjonsbestemmelse. Sametinget mener myndigheten til å avgjøre innsigelsessaker må legges til sentralt nivå og ikke til fylkeskommunen. Også *Norske Reindriftsamers Landsforbund* peker på de internasjonale forpliktelsene, med fokus på hensynet til å sikre reindriften, og anbefaler blant annet at det utarbeides rikspolitiske retningslinjer med dette formål.

Høringsorganene har ellers generelt pekt på at plan- og bygningsloven og spesielt kommuneplanleggingen er et svært viktig verktøy for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring. For øvrig gis det støtte til forslagene om å ta hensynet til samiske interesser inn i formålsparagrafen, utvikling av RPR for samiske interesser og reindrift. Det framheves at en godt tilrettelagt planprosess også i de mindre kommuner, sammen med en viss utvikling av bestemmelser til LNF-kategorien i kommuneplanens arealdel, vil være av stor betydning.

7.24.2 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

I den første delutredningen drøftet utvalget samiske interesser særskilt innenfor rammen av kapittel 16 om viktige samfunnsoppgaver og interesser. I de videre drøftinger er det fra samisk hold gitt

uttrykk for at samiske forhold og interesser i større grad bør tas opp til behandling under de forskjellige temaene i hele utredningen, og ikke bare i et eget avsnitt. Utvalget er enig i at oppgavene i forbindelse med samisk kultur, næring og samfunnsbehov må vurderes som en integrert del både av planoppgavene på de forskjellige nivåene, og av politikken på viktige sektorer. Utvalget har forsøkt å følge opp dette i framstillingen. Hensynet til reindriftsnæringen behandles særskilt ovenfor i kapittel 7.3.

Samisk kultur og samfunnsliv er under press fra det norske storsamfunnet på mange måter, men kan varetas og fremmes gjennom en aktiv og bevisst planlegging i kommuner og fylker. Plan- og bygningslovens regler, og hvordan loven blir praktisert, har derfor en meget stor betydning for hvordan de samiske interessene blir varetatt i vårt land.

Utvalget mener at Grunnloven § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å ta hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv opp til særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen. Dette vil gjelde i de kommuner og regioner der det er tydelige samiske interesser, og ellers i plansaker som berører den samiske befolkningen spesielt. De samiske interessene må ha mulighet til å komme fram i planprosessen. Og hensynet må tillegges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv bevares eller fremmes gjennom planene, og ikke trues.

Utvalget vil likevel peke på at det ikke alltid er lett å skille mellom samiske interesser – med unntak av reindriften – og alminnelige samfunnsinteresser, som for eksempel alminnelige næringsinteresser som samer har felles med nordmenn, eller den alminnelige interessen for vern av kulturlandskap og kulturminner. Det vil også nødvendigvis være slik at det er delte meninger og ulike interesser mellom forskjellige grupper av den samiske befolkningen. Det er viktig for planleggingen at slike forskjeller kommer fram, og at det kan tas hensyn til dem. Utvalget legger til grunn at det må være Sametinget som har autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plansammenheng i slike situasjoner. Utvalget er kjent med diskusjonen om Sametingets rolle i forhold til reindriften. Utvalget har inntatt en bestemmelse (§ 2-4) som gir Sametinget samme rettigheter og plikter til deltakelse i planleggingen som statlige organer.

På grunn av Grunnloven § 110a og internasjonale avtaler har utvalget funnet det naturlig å nevne *sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur* ut-

trykkelig i formålsparagrafen. Der foreslås det også sagt uttrykkelig at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor sitt virkeområde. FNs menneskerettskonvensjoner av 1966, ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og FN-konvensjonen om biologisk mangfold er eksempler på internasjonale avtaler som har betydning for hvordan planleggingen skal ta hensyn til samiske interesser.

I kommuner med en betydelig samisk befolkning bør kommuneplanleggingen ta offensivt opp oppgaver for å legge til rette for vern og utvikling av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Tilsvarende bør slike spørsmål tas opp i de regionale planleggingen.

Utvalget går forøvrig inn for at hensynet til samiske interesser skal kunne varetas på samme måte som andre viktige nasjonale og regionale hensyn i planleggingen. Representanter for samiske interesser må gis god mulighet til å delta i planprosessene i fylker og kommuner. Vesentlige virkninger av en plan for samiske interesser må alltid konsekvensutredes. Det må også være mulig å vareta samiske interesser gjennom innsigelsesinstutttet når det er nødvendig. Utvalget foreslår at Sametinget bør være innsigelsesmyndigheten her, og at dette sies uttrykkelig i loven, jf. forslaget § 1-14. Utvalget foreslår at Sametinget også skal kunne påklage enkeltvedtak etter loven på lik linje med kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter, jf. § 1-15. Det vil trolig være en fordel for utøvelse av denne myndigheten at det utarbeides statlige planretningslinjer om samiske interesser i planleggingen.

Utvalget har særlig vurdert hensynet til samiske interesser i arealplanleggingen. Vi antar at blant annet forslagene til nye saksbehandlingsregler for planene, kravet om områdeplan eller detaljplan for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak med vesentlige virkninger, og mulighetene for en mer nyansert styring av arealbruken i LRNF-areale, med tydeliggjøring av reindriftsområdene, vil bidra i riktig retning. Det kan i det videre arbeidet også vurderes om områder med betydelige samiske kultur- og næringsinteresser skal kunne markeres særskilt som hensynssone i de kommunale arealplanene med sikte på at det i slike områder skal kunne tas særlige hensyn til samiske verdier og interesser. For eksempel kan dette gjelde hensyn til landskapsvern, utøvelse av landbruk/nydyrking og måten utbygginger skjer på.

Kapittel 8

Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

8.1 Hovedspørsmål og utvalgets arbeid med konsekvenser

8.1.1 Hovedspørsmål

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

Kommunal og regional planlegging har som hovedmål å sikre en bærekraftig utvikling i landet som helhet og i det enkelte lokalsamfunn. Planleggingen skal være et verktøy for å oppnå viktige samfunnsmessige mål. Den skal legge til rette for utvikling av næringsliv og arbeidsplasser, for boligbygging og for livskvalitet i nærmiljøet, og skal sikre langsiktige miljöhensyn, for bare å nevne noen av planleggingens formål. Et godt virkende plansystem, i samsvar med lovens intensjoner, vil bidra til at disse oppgavene blir løst på en bedre måte. Her ligger den viktigste samfunnsmessige gevinsten.

Loven skal stimulere og regulere virksomheter over et bredt felt, til fordel for *innbyggerne*. De planer som vedtas, har stor betydning for de grupper og enkeltpersoner de gjelder for, og som er lovens brukere i vid forstand. Lovens regler vil ha en særlig rettslig betydning for alle som eier fast eiendom, og som enten ønsker å bygge eller starte virksomhet, eller som blir berørt av andres utbygging. For næringslivet og andre utbyggere vil det ha stor økonomisk betydning at plansystemet virker godt og effektivt. Hvordan arealene utnyttes, vil også ha stor betydning for allmennheten, deres adgang til ferdsel, naturopplevelser, friluftsliv og så videre. Her ligger store velferdsmessige konsekvenser, og også økonomiske, både for den enkelte og samfunnet.

God kommunal og regional planlegging er et sentralt virkemiddel for tilrettelegging for *næringsutvikling og sysselsetting*, direkte gjennom avklaring av arealer og infrastruktur, og indirekte gjennom

tilrettelegging av boligområder og nærmiljøkvaliteter, fritidstilbud, kultur- og friluftsliv og så videre. Planlegging for en helhetlig utviklingsstrategi blir stadig viktigere også i forhold til næringslivet, og her ligger et viktig mål med endringene.

Loven forvaltes av *offentlige myndigheter* i stat, fylkeskommune og kommune, og lovendringene vil ha konsekvenser for dem. Forslagene har betydning både for planmyndighetene og de mange fagmyndigheter som berøres, og både for administrasjonen og de folkevalgte organer. En *god samordning* mellom forskjellige sektorer i planprosessen vil i seg selv kunne kreve mer arbeid for planmyndighetene og fagmyndighetene. Men samordning vil i neste omgang kunne virke forenkling og effektiviserende både for forvaltningen selv og for brukerne som i dag møter en fragmentert offentlig administrasjon.

Utvalget vil særlig trekke fram følgende ved utvalgets forslag som er viktige for vurderingen av konsekvensene:

- Vi foreslår en generell styrking av den sektorovergripende, samfunnsrettede planleggingen innenfor lovens system. Dette vil kunne gi bedre prioritering av de offentlige ressursene og en større grad av måloppnåelse. Det vil også kunne forebygge negative trekk som det vil koste langt mer å reparere.
- Vi foreslår grundigere planprosesser, med større innsats i en tidlig fase, og med bred medvirkning og utredning av konsekvenser. Dette vil gi et bedre grunnlag for å treffe riktige avgjørelser i planene. Det vil også gi planene større legitimitet og forutsigbarhet, medføre mindre behov for stadige unntak og justeringer, og dermed lette eller helt overflødiggjøre behandlingen av mange enkeltsaker.
- Vi foreslår at plansystemet i plan- og bygningsloven i større grad enn i dag skal kunne være en «felles arena» for avveining og samordning av interesser og hensyn på tvers av sektorer og samfunnsområder. Dette vil i første omgang kunne virke krevende. Men det gir mulighet for en vesentlig forenkling av det offentlige regelverket, særlig knyttet til arealbruk, ikke minst sett fra brukernes og innbyggernes side.

- Vi foreslår å styrke den overordnede kommunale planleggingen og den regionale planleggingen. Hvis interesser blir avveid og konflikter løst på et mer overordnet plannivå, vil detaljplanlegging og enkeltsaksbehandling kunne forenkles betydelig. Det gir et mer robust system.
- Vi foreslår at planer skal følges opp gjennom handlingsprogrammer knyttet til økonomiplaner, og gjennom avtaler mellom partene, som klargjør ansvar for gjennomføringen.
- Vi foreslår å legge til rette for utstrakt bruk av elektroniske medier i planleggingen. Dette vil kunne vesentlig forenkle arbeidet både for forvaltningen og for brukerne. Forslag til endringer i arealplanleggingen gjør det mulig å utnytte dette på en vesentlig bedre måte enn i dag.

8.1.2 Utvalgets arbeid med økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser.

Utvalget har gjennom sitt arbeid med forslag til forbedringer av dagens plansystem hele tiden hatt forslagenes administrative og økonomiske konsekvenser som et viktig tema i diskusjonene. Utvalgets arbeid i første fase gikk i stor grad ut på å skaffe kunnskap om hvordan systemet virker, og behovet for endringer, i forskjellige deler av landet og typer av kommuner og på de forskjellige samfunnsområdene. Den omfattende høringen av vår første delutredning, med over 300 høringsuttalelser, har gitt utvalget et stort materiale å bygge sitt endelige forslag på. Høringen ga bred støtte til de aller fleste av utvalgets synspunkter, som er ført videre i det endelige lovforslaget. Ytterligere informasjon er kommet gjennom sluttarbeidet. Blant annet har møtene med departementene som ble gjennomført våren 2002, bidratt til å få bedre forståelse av økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalgets medlemmer har i løpet av denne tiden også deltatt i et stort antall konferanser og møter om første delutredning, og fått synspunkter fra en rekke myndigheter, interessegrupper og enkeltpersoner.

I tillegg ønsket utvalget å få en uavhengig faglig vurdering av konsekvensene av de mulige endringene vi drøftet undervegs, før vi trakk konklusjoner og utformet vårt endelige lovforslag. Med dette formålet engasjerte utvalget våren 2002 en faglig utredningsgruppe i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, heretter kalt utredningsgruppen (Asplan 2002). Gruppen ble ledet av Asplan Viak AS og besto ellers av forskere fra Norsk

institutt for by- og regionforskning (NIBR), Byggforsk, ECON, og Institutt for landskapsplanlegging ved NLH, samt representanter for KS. Gruppens arbeid bygget på foreløpige forslag fra utvalget, slik de forelå våren 2002. Rapporten ble lagt fram i august 2002 og har vært et nyttig grunnlag for utvalgets avsluttende arbeid. Rapporten er for en stor del relevant også for de forslag som fremmes i denne endelige innstillingen. Utvalget mener mange av konklusjonene fra utredningsgruppen gir et dekkende bilde av konsekvensene. Men på punkter er det gjort endringer i utvalgets forslag - også som følge av utredningsgruppens kommentarer - og på mange punkter er forslagene videreutviklet og gjort klarere og mer presise. Utvalget har inntrykk av at en slik uavhengig vurdering undervegs i arbeidet ikke er vanlig, men våre erfaringer er gode.

Utredningsgruppen understreker blant annet betydningen av at lovteksten er presis, og at krav i loven bør være «eksplisitte, etterprøvbare og entydige». Utvalget har bearbeidet lovforslaget betydelig etter at utredningsgruppen laget sin rapport. Mange av utredningsgruppens vurderinger vil det her være tatt hensyn til. Noen av utvalgets vurderinger nedenfor vil derfor naturlig nok avvike fra utredningsgruppens konklusjoner fra sommeren 2002.

En svakhet ved utredningen, som reduserer verdien noe slik utvalget ser det, er at den i liten grad går inn på samordning mellom plansystemet i plan- og bygningsloven og særlovgivningen, og på de forslagene som åpner for at planene etter plan- og bygningsloven kan styrkes som «felles arena». Den retter seg også særlig mot arealplanleggingen, og dekker i mindre grad den bredere samfunnsplanleggingen som er vektlagt i forslaget. På et viktig punkt mener utvalget at utredningsgruppens rapport bygger på en misforståelse og fører til feil konklusjon. I vurderingen av de samfunnsøkonomiske effekter legger gruppen til grunn at utvalget vil foreslå «formalisering av et bredere innsigelsesgrunnlag», og at dette vil gi negativ samfunnsøkonomisk effekt. Forholdet er imidlertid det motsatte. Utvalget trekker opp rammer for innsigelsesadgangen som klargjør og er ment å snevre inn denne i forhold til den uklare situasjonen som gjelder for innsigelse i dag.

Utvalget vil understreke at mange av de økonomiske og administrative konsekvensene er usikre, fordi lovteksten i seg selv ikke gir entydige svar. Mye vil være avhengig av hvordan loven praktiseres, det vil si i hvilken grad intensjonene med lovforslaget følges opp, og om de faglige og politiske ressurser som kreves, faktisk settes inn. Det har

her stor betydning hvilke administrative løsninger kommunene, fylkeskommunene og statlige myndigheter finner fram til, og graden av lojalitet overfor plansystemet og vedtatte planer. Det har også stor betydning hvordan ny teknologi tas i bruk, og hvordan brukerne – næringslivet og innbyggerne i sin alminnelighet – anvender lovbestemmelsene, deltar i planleggingen og legger vedtatte planer til grunn for sin virksomhet. I forbindelse med høringen og videre arbeid med lovforslaget bør det legges vekt på å få konsekvensen ytterligere konkretisert.

Usikkerheten om konsekvensene knytter seg også til grunnleggende institusjonelle forhold som ligger utenfor plan- og bygningsloven. Det gjelder først og fremst organisering og myndighetsfordeling mellom beslutningsnivåene, mellom sektorene og mellom statlige sektormyndigheter og kommunene. Det nåværende system er fragmentert, og det er krevende å få til en god samordnet planlegging innenfor disse rammene. Det politiske forholdet mellom fylkeskommunene og kommunene gjør at spørsmål som i andre land kanskje løses gjennom en prosess regionalt, hos oss må opp på statlig nivå. Dersom vesentlig mer myndighet var lagt til kommunene, ville samordningen på tvers av sektorer også kunne bli enklere, og de kommunale planenes betydning klarere og mer entydige for både myndigheter og befolkningen. Utredningsgruppen (Asplan 2002) skriver i sammendraget at forslaget vil gi begrensede effekter for den regionale planleggingen og kommuneplanleggingen og føyer til: «Årsaken til dette er at de institusjonelle rammene og styrkeforholdet mellom samfunnsinteresser og sektorer vil være uendret».

8.2 Hovedpunkter fra første delutredning og høringen

Utvalget foretok ikke noen grundig vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser i første delutredning, men påpekte at mange av forslagene vil kunne gjennomføres med ulikt ambisjons- og ressursnivå. Det må skilles mellom på den ene siden samfunnsmessige konsekvenser av at det utarbeides gode planer, og på den andre siden konsekvensene for planmyndigheten og andre myndigheter. Konsekvensene for de som skal bruke planene må også tas i betraktning. Plansystemet er sentralt for gjennomføringen av nasjonale, regionale og lokale mål, og forbedret planlegging som følge av loven vil derfor også ha miljømessige konsekvenser.

Utvalget pekte særlig på følgende generelle forhold i første delutredning:

- Gode planer skaper bevissthet om ressurstilgang og rasjonelle løsninger, og vil forebygge miljøproblemer som det kan være svært kostbart å løse på et seinere tidspunkt.
- Ved at en rekke sektorer og interesser avveies i sammenheng, oppnås klarere linjer og forutsigbarhet.
- En plan som har vært gjenstand for grundig behandling, og som er aktuell, vil bidra til å forenkle byggesaksbehandlingen og redusere behovet for unntak fra planene.
- Skal en oppnå slike fordeler med planlegging, må planleggingen være drevet med nødvendig grundighet og faglig kvalitet, og med solid politisk forankring. I og med at hovedansvaret for planleggingen er lagt til kommuner og fylkeskommuner, er det her den nødvendige kapasiteten må foreligge. Utvalget understreker at den nødvendige kapasiteten ikke foreligger i alle kommuner i dag, og at det av den grunn kan oppstå betydelige forsinkelser og effektivitetstap i framdriften av viktige utbyggingsoppgaver.

Det vises for øvrig til sammendraget av forslagene i første delutredning foran i kapittel 1.

I høringen fikk utvalget bred tilslutning til de delene av forslaget som vil kunne ha størst økonomiske og administrative konsekvenser: Utvikling av planverktøyene som samordningsarena, styrking av planprosessen og nye virkemidler i arealplanleggingen. I hovedsak kom det også positiv tilbakemelding på forslaget om å klargjøre statlige og fylkeskommunale fagmyndigheters plikt til å delta i planleggingen, og til å integrere KU-systemet i plansystemet. Det er også positiv tilbakemelding på forslagene om å styrke grunneieres og andre rettighetshaveres rettsstilling i spørsmål av stor betydning for rådigheten over eiendommen. Forslaget om begrensning av muligheten til å klage i byggesaker og reguleringssaker når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, fikk bred tilslutning. I hovedsak gjelder dette også forslagene om fastsetting av tidsfrister.

Det synes å være stor enighet om at det er mangel på ressurser og kompetanse til planlegging i kommunene i forhold til de oppgavene som skal løses. Mange høringsinstanser ser det som et statlig ansvar å sørge for at kommunene har tilgang til nødvendig plankompetanse, men mange kommuner og andre er negative til å innføre konkrete kvalifikasjonskrav. Forslaget om en ny be-

stemmelse om data- og kartgrunnlag for planlegging, får bred tilslutning.

Utvalget har fått færre tilbakemeldinger enn ventet på mer konkrete administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.

8.3 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

8.3.1 Innledning

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av utvalgets forslag, sett i forhold til dagens lov, vil være meget sammensatte og usikre. Den viktigste konsekvensen vil følge av at vi alt i alt vil kunne få et bedre virkende plansystem. Dette vil kunne føre til en – i samfunnsøkonomisk forstand – mer effektiv bruk av landets økonomiske ressurser og naturressursene. Det er særlig den økte informasjon til beslutningstakerne som planleggingen vil gi, bedre muligheter for å se ulike forhold i sammenheng, og til å ta hensyn til eksterne virkninger av ulike virksomheter, som kan bidra positivt. Dersom planleggingen bidrar til å forebygge sosiale problemer og miljøproblemer som det vil koste mye å reparere i etterkant, og fremmer folkehelsen, vil det her ligge kunne ligge meget betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Det samme gjelder dersom planleggingen bidrar til å identifisere sårbarhet og styrke samfunnssikkerheten i vid forstand. Utvalgets forslag vil, dersom de følges, gi en bedre og mer oppdatert planlegging både i kommunene og regionalt. Økt vekt på konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser som foreslås lovfestet er ett av elementene som vi mener vil kunne spare samfunnet for betydelige summer.

En god arealdisponering er av stor samfunnsøkonomisk betydning. Gjennom et hensiktsmessig utbyggingsmønster og samtidig vern av områder som har særlig natur- eller rekreasjonsverdi, kan gode planer gi store gevinster.

Den samfunnsøkonomiske effekten av planaktiviteten er vurdert av utredningsgruppen (Asplan 2002), med hovedvekt på arealplanleggingen. Gruppen peker på at arealplanlegging og regulering av arealbruk berører forvaltningen av en av samfunnets viktigste produktionsressurser. Slik planlegging har derfor store konsekvenser for velferds- og fordelingspolitikken. Arealplanlegging har tradisjonelt vært preget av andre vurderinger, verdier og funksjoner enn de samfunnsøkonomiske.

Utredningsgruppens tilråding vedrørende samfunnsøkonomiske konsekvenser gjelder i hvilken

grad forslaget vil bidra til annen vektlegging i ressursbruken enn dagens system, og om resultatene kan framkomme på en mer effektiv måte enn tidligere. Den underliggende tanke er, slik utvalget forstår det, at en «riktig» bruk av arealene i forhold til arealenes egenskaper og verdi for forskjellige formål, innebærer en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Om dette oppnås, er avhengig av mange faktorer, men brede prosesser hvor de forskjellige interesser og muligheter som knytter seg til de forskjellige arealene kommer fram, vil bidra i riktig retning.

Utredningsgruppen legger i vurderingen følgende tre funksjoner ved planleggingen til grunn for sin vurdering:

«Verdsetting: Arealbruk har sammensatte konsekvenser for alle berørte parter. Verdsettingen skal avveie verdien av ulike effekter av arealbruken og sørge for at prioriteringen i endelig utbygging gjenspeiler verdiene for samfunnet. Spørsmålet er da om forslaget bidrar til mer rasjonell verdsetting, gjennom endringer i prioritering av verdier/interesser i tråd med endringer i samfunnets verdigrunnlag og om det bidrar til økt synliggjøring av verdier.

Konflikthåndtering: Ulike interesser opplever forskjellige effekter av arealbruken og konflikter om arealbruken er vanlig. Plan- og reguleringsvedtak kan omfordele store verdier mellom naboer. Avveiningen mellom individ- og samfunnsinteresser står sentralt. Det viktige spørsmålet om konflikthåndtering dreier seg om forslaget bidrar til færre konflikter, mer rasjonell konflikthåndtering og mer rettferdig interesseavveining.

Prosessgjennomføring/ressursbruk: Det må være et mål at de to oppgavene, verdsetting og konflikthåndtering, løses på en mest mulig kvalitetsmessig og effektiv måte. Plansystemets administrative effektivitet, evnen til effektiv gjennomføring av reguleringsprosessene fra første planinitiativ til endelig byggetillatelse, er derfor også en viktig forutsetning for å oppnå en rasjonell arealbruk og god samfunnsøkonomi.»

Utredningsgruppen peker på at plan- og bygningsloven først og fremst er en prosess- og fullmaktslov, og at det derfor ikke er mulig å måle eksakte samfunnsøkonomiske virkninger. Planleggingen endrer seg over tid, erfaringsmessig også ut over det som opprinnelig er nedfelt i loven. Dessuten varierer praksis mellom kommuner og regioner.

Utredningsgruppens hovedkonklusjon på dette punkt er at endringsforslagene har usikker samfunnsøkonomisk verdi. Noe av det som framheves

som negativt, bygger på forhold som ikke gjelder det forslag som utvalget nå legger fram, særlig en vurdering av nye regler om bruk av innsigelser som er nevnt ovenfor. Bortsett fra dette peker utredningsgruppen i sin oppsummering på følgende hovedeffekter av forslagene:

- *Konsistent planhierarki med bindinger*: Positiv effekt i forhold til verdsetting, usikker effekt på konflikthåndtering, men vil kreve økt ressursinnsats.
- *Strammere regler for saksbehandling og krav til dokumentasjon*: Positiv effekt på verdsetting og konflikthåndtering, men vil kreve økt ressursinnsats.

Utvalget forstår dette slik at forslagene som vil kreve en grundigere og mer oppdaterte planer, vil gi mulighet til en samfunnsøkonomisk mer effektiv ressursutnyttelse, ved at verdsettingen av arealene blir riktigere, og at konflikter kan løses mer effektivt. Men en forutsetning er at det settes inn mer ressurser i planleggingen, som i seg selv øker kostnadene. Utvalget er ikke uenig i dette. Imidlertid vil en del av forslagene til forenkling, særlig knyttet til behandling av det store antall detaljplaner, frister, begrensningene av muligheten for «omkamp» med videre også gi en direkte forenkling- og effektivitetsgevinst av stor økonomisk betydning. Det er enighet om at de samfunnsøkonomiske kostnader ved sen planbehandling og saksbehandling på dette nivået i dag er meget store.

8.4 Miljømessige konsekvenser

Kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven er et av de viktigste virkemidlene i Norge for gjennomføring av lokal, regional og nasjonal miljøpolitikk. Det sentrale her er at planleggingen klargjør de miljømessige konsekvenser av forskjellige nye tiltak, og tvinger politiske organer til å avveie økonomiske interesser i utbygging med videre mot miljøinteressene i planene. Planleggingen tar altså hensyn til eksterne miljøvirkninger på en måte som «markedet» alene ikke kan sikre. I tillegg kan loven brukes direkte til å sikre miljøinteresser gjennom arealdisponeringen.

Dette er foreslått presisert i utvalget ved at første setning i lovens formålsparagraf (§ 1-1) slår fast at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Formålsparagrafen nevner også uttrykkelig gode bomiljøer, gode oppvekst- og levekår, folkehelse, og vern av natur- og kulturmiljøet.

Lovforslaget følger opp miljøperspektivet i den

generelle bestemmelsen om verdier og retningslinjer for planleggingen (§ 1-4), der det blant annet står at planleggingen skal fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle verdier, og skal vareta framtidige generasjoners behov og valgmuligheter.

Disse målsettingene følges opp på flere konkrete områder gjennom loven, blant annet gjennom:

- krav om fireårig, samordnet nasjonal politikk fra regjeringen for regional og kommunal planlegging, der nasjonale miljørammer vil utgjøre en viktig del
- statlige planretningslinjer der regjeringen stiller opp mål og rammer og gir planretningslinjer innen fysisk, miljømessig, økonomisk, sosial og kulturell utvikling, som kan gjelde hele landet eller avgrensede områder
- krav om at alle planer skal redegjøre for følger blant annet i forhold til miljøet
- integrering av reglene om Konsekvensutredning i de ordinære planbestemmelsene, og implementering av EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer
- muligheter for statlig binding av arealdel til fylkesdelplan for blant annet å sikre særlig viktige nasjonale miljøhensyn
- økte muligheter for å knytte bindende bestemmelser til arealplaner for sikring av miljøhensyn – for eksempel knyttet til energibruk, vann- og avløpsløsninger, ferdsel og ulike typer inngrep
- økte muligheter for tilrettelegging for bærekraftig næringsutvikling og utbygging, gjennom å knytte bindende kriterier til utbyggingen både om bevaring av verdier og om miljø- og funksjonskrav
- bedre muligheter til å ta miljøhensyn i LRNF-arealer i kommuneplanens arealdel
- muligheter til å knytte bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet i området, tiltak og krav til ny og pågående virksomhet for å forebygge eller begrense forurensing.

Utredningsgruppen (Asplan 2002) har også foretatt en vurdering av planforslagene i forhold til miljø og bærekraftig utvikling. Om konsekvensene sies det (s. 20):

«Under hensyn til at plan- og bygningsloven i første rekke er en prosesslov der ivaretagelse av miljømål vil være avhengig av den rådende politikk nasjonalt og lokalt, kan endringsforslagenes evne til å ivareta miljø- og ressurs hensyn vurderes i forhold til:

1. evne til å sikre at den nasjonale miljøpolitikken ivaretas i planleggingen i kommuner og fylker,
2. evne til å sikre at miljø- og ressurs hensyn kommer inn tidlig som premisser i planprosessene,
3. bidrag til tidlig og reell mulighet for medvirkning fra interessegrupper og befolkning blant annet i å utpeke hva som er viktige miljøpremisses i en planprosess,
4. om endringene sikrer dokumentasjon av miljøkonsekvenser som gjøres tilgjengelig for både beslutningstakere og befolkningen,
5. om endringene bidrar til oppfølging av miljøhensyn.

Etter utredningsgruppens oppfatning har endringsforslagene god måloppnåelse i forhold til pkt 2-5 over, noe som følger av forslagene til nye prosess- og dokumentasjonskrav der de tidlige fasene og kravene til miljøvurderinger styrkes. Endringene er konkrete og etterprøvbare og vil ha direkte effekter på den praktiske arealplanleggingen (se også omtale under de enkelte plan-typer).»

De samlede virkningene for miljøet av lovfor-slaget vil i tillegg avhenge av hvordan samordningen med ulike sektorlover utvikles. Utvalget anser samordning og samarbeid på tvers av grenser som en viktig faktor for bedre miljøutvikling. Med en oppdelt sektorplanlegging, og en planlegging som bare fokuserer på utviklingen innenfor egne grenser, vil det være vanskeligere å nå nasjonalt miljømessige mål. Lovens forslag til samordning og forsterking av regional planlegging, vil derfor være viktige virkemidler for god miljøeffekt.

8.5 Nærmere om de administrative og økonomiske konsekvensene av de enkelte forslag

8.5.1 Generelt om samordning

Forslagene om overføring av planleggingsoppgaver fra sektorlover til plan- og bygningsloven har som utgangspunkt både å få til åpnere og bedre politisk forankrede prosesser, mer helhetlig resultat der flere sektorer kan ses i sammenheng, og mer effektive planprosesser. En samordning i plan-systemet vil kunne innebære en vesentlig forenkling og effektivisering sett fra utbyggeres side.

Dersom flere sektorhensyn koples til og eventuelt bygges inn i planene etter plan- og bygningsloven, vil dette i seg selv måtte medføre økte ressurser hos planmyndighetene. Planprosessen blir mer

krevende, og behovet for faglig kompetanse større. Slik kompetanse må enten bygges opp i kommunene selv, eller hentes utenfra. Det kan også medføre økt arbeid for fagmyndighetene, som skal følge med og gi bidrag til de mange kommunale og regionale planene. Fagmyndighetenes kapasitet til slikt arbeid varierer betydelig, og for enkelte fagmyndigheter vil deltakelse i planarbeidet kunne bety en merkbar merbelastning. Til gjengjeld vil en kunne få varetatt interesser gjennom planleggingen som en ellers ville måtte ha sikret på andre måter, for eksempel ved eget planarbeid eller mer behandling av enkeltsaker.

De fulle administrative og økonomiske konsekvenser vil imidlertid være mye avhengig av hvordan samarbeidet og arbeidsdelingen blir mellom planmyndighetene i kommunene og fylkeskommunene og de aktuelle statlige og regionale fagmyndigheter. Utvalget forutsetter at fagmyndighetene vil spille en viktig rolle i å avklare status og behov på de forskjellige fagområder og sektorer, og gi faglig veiledning til kommunene. Oppgaver som flyttes til kommunene vil som nevnt også kunne medføre avlastning av sektormyndighetene. Samlet sett vil derfor dette systemet ikke nødvendigvis kreve nye ressurser, men mye avhenger av de arbeidsopplegg som utvikler seg, og ikke minst hvordan ny teknologi kan brukes i arbeidet med å inkludere sektorhensyn i planleggingen.

8.5.2 Forslagene til statlig planlegging og statlige virkemidler

Planlovutvalget foreslår ikke vesentlige endringer i nivået på *statlig arealplanlegging*, men foreslår en viss forenkling i systemet. Som i dag, er statlig plan aktuelt der ordinær kommunal eller fylkeskommunal planlegging ikke kan ventes å føre fram, eller ikke er egnet. Forslaget vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser. Utredningsgruppen (Asplan 2002) går i liten grad inn på disse spørsmålene i sin rapport.

Utvalget foreslår nye regler for *statlige planretningslinjer*, og ønsker at disse skal bli anvendt i langt større grad enn i dag av alle statlige sektormyndigheter som har interesse i planleggingen. Dette vil kreve ressurser fra de aktuelle sektormyndigheter, men vil også bidra til avklaring av rammebetingelser som bør føre til at antallet innsigelser og merknader til kommunale og fylkeskommunale planer reduseres.

Forslaget til nye bestemmelser om *statlige planbestemmelser* er i hovedsak en videreføring av dagens bestemmelser, og vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om at Kongen hvert 4. år skal utarbeide *en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging*, innebærer økt vekt på samordning av statlig politikk og virkemiddelbruk. En slik samordning er allerede vedtatt som prinsipp overfor byer og tettsteder i Stortinget, jf. St. meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder. En mer samordnet og forutsigbar statlig opptreden i forhold til også andre kommuner og fylkeskommuner, vil kreve visse statlige ressurser og prioriteringer, men vil også gi stor effektiviseringsgevinst.

Planlovutvalget foreslår å gi muligheter for *særlig rettsvirkning av fylkesdelplan for arealbruk* gjennom statlig vedtak. Dersom det gis statlige bestemmelser om utarbeiding av slik plan, vil det være naturlig at det også følger ressursmessige forpliktelser med planleggingen og gjennomføringen. Dersom slik plan erstatter statlig planlegging etter særlov, vil det ikke utløse nye ressursbehov i forhold til i dag. Plantypen er nærmere beskrevet under regionale planer.

8.5.3 Forslagene til regional planlegging

Utvalgets forslag tar sikte på en styrking av regional planlegging, definert som planlegging på fylkesnivå, interkommunal planlegging og planlegging over fylkesgrenser. Det er et hovedmål med forslagene at det skal bli sterkere medvirkning i og oppslutning om denne planleggingen fra de forskjellige aktører, ikke minst fra kommunene, og at planene skal bli et langt mer forpliktende grunnlag for sektormyndighetene, om mulig gjennom avtaler. Utredningsgruppen uttaler (Asplan 2002) (s. 21) blant annet at «fylkesplanlegging har vært et instrument der virkemidlene har manglet for oppfølging og gjennomføring av planer, og da blir resultatene ofte lite forutsigbare eller de uteblir». Koplingen mellom plan og virkemidler må vesentlig forbedres dersom denne planleggingen skal fylle sitt formål. Hvorvidt dette vil oppnås, er i stor grad avhengig av hvordan de forskjellige aktørene vil stille seg til denne planleggingen, og viljen til forpliktende deltakelse.

Utvalget vil understreke den mulighet for forenkling og rasjonalisering som ligger i en god regional planlegging med medvirkning fra både kommunene og viktige fagmyndigheter. Her vil mange spørsmål kunne avklares for større områder under ett og på tvers av sektorene, og slik gi et felles grunnlag for sektorplaner og kommuneplaner. Mange senere enkeltsaker og konfliktavklaringer kan dermed unngås.

Forslaget innebærer en plikt for fylkeskommu-

nene til hvert 4. år å foreta en gjennomgang av hovedutfordringer og status i fylkene, gjennom vedtak av *regional planstrategi*. Utredningsgruppen (Asplan 2002) peker på at kravene til samråd og høring av regional planstrategi vil kreve en økt ressursinnsats, i forhold til en mindre formell oppstartfase uten egen høring. Økt involvering av kommuner vil kreve ressurser fra kommunene, på samme måten som sektormyndighetene må avsette ressurser tilpasset opplegget for regional planstrategi og revisjoner. Private vil også måtte involvere seg i planarbeidet, i egenskap av for eksempel næringslivsaktører og representanter for organisasjoner. Det vil i en overgangsperiode kreve ekstra ressursinnsats og prioritering å utvikle gode samhandlingsrutiner knyttet til det regionale plansystemet, men på sikt vil det ligge et stort effektiviseringspotensiale både i helhetlig virkemiddelbruk og ikke minst i bedre regionale løsninger.

I motsetning til i dagens lov, vil det ikke være en plikt til å utarbeide og regelmessig revidere en full fylkesplan. Fylkeskommunen skal «i nødvendig utstrekning» utarbeide *fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram*. Her ligger muligheten for en betydelig avlastning av arbeid for fylkeskommunen. Fylkesplanen skal være strategisk og gi grunnlag for konkret oppfølging gjennom fylkesdelplaner, interkommunalt plansamarbeid, handlingsplaner og partnerskapsavtaler.

Det ligger en effektiviseringsgevinst i dette, ved at planleggingen blir mer målrettet og relevant. Samtidig vil det kunne være relativt ressurskrevende å kjøre flere slike målrettede fylkesdelplaner, som også skal koordineres innbyrdes og i forhold til planstrategien. Effektiviseringsgevinsten ligger i effektene av bedre virkemiddelbruk og mindre sektorplanlegging. Utredningsgruppen (Asplan 2002) peker på at forslaget kan gi et mer relevant og fleksibelt fylkesplanarbeid. Det er derfor vanskelig å angi den samlede endringen i ressursbehov.

Forslaget om mer aktiv regional arealplanlegging, vil være i tråd med det som sies i St. meld. nr. 23 (2001-2003) Bedre miljø i byer og tettsteder. Det vil være samfunnsøkonomisk gunstig å utnytte arealene i byene effektivt både når det gjelder investeringer og drift, og en slik effektiv utnyttning krever mange steder et regionalt perspektiv. Planlegging over kommunegrensene vil være vesentlig for å få til et godt utbyggingsmønster.

Forslaget om *fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning* forutsettes bare brukt unntaksvis, i situasjoner hvor kommunal eller interkommunal planlegging ikke løser behovet. For den en-

kelte plan som skal utarbeides etter denne regelen, vil det imidlertid kreves ressurser både til samordning og gjennomføring av en grundig prosess, tilsvarende behandling etter kommuneplan. Det kan være effektiviseringsgevinst av at fylkesdelplan med særlig rettsvirkning erstatter planlegging etter særlov, eller kan samordnes med slik planprosess. Slik plan kan også være et hensiktsmessig alternativ til flere kommunale planer, for eksempel der flere kommuner sammen omfatter areal som har stor felles betydning for befolkningen og hvor en enhetlig arealdisponering er viktig. Dette kan avlaste kommunenes planlegging.

Utredningsgruppen (Asplan 2002) viser til at ordningen med statlig godkjenning betyr en sentralisering og byråkratisering, og at erfaringer blant annet fra Akershusforsøket viser at det er mulig for fylkeskommunen å fatte bindende vedtak som både aksepteres av kommunene og staten. Utvalget legger likevel til grunn at fylkeskommunen ikke skal ha en slik overkommunal funksjon, og at en rettslig bindende fylkesdelplan for arealbruk må vedtas endelig av staten.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om *regionalt handlingsprogram*, som er et forpliktende program for gjennomføring av planenes innsatsområder. Dette skal gjelde både fylkeskommunens, statens, kommunenes, næringslivets og andre aktørers oppfølging. Handlingsprogrammene skal rulleres årlig, og må koples tett til de enkelte partenes økonomiplan og årsbudsjett. Dette systemet vil kreve ressurser og etablering av rutiner, selv om det allerede fins gode modeller fra arbeidet med Regionale utviklingsprogram.

Forslag til nye regler for *interkommunal planlegging* har til hensikt å utnytte det store effektiviseringspotensialet som ligger i interkommunalt samarbeid også på plansektoren. Slikt samarbeid er utviklet på ulike driftsområder i mange kommuner, mens effekten av samarbeid om planlegging er lite utnyttet. Interkommunale planer skal følge ordinær saksgang for kommunale planer, og kan omfatte alle slike planer. Interkommunalt samarbeid kan være motivert ut fra effektiv utnytting av plankompetanse og ressurser, eller ut fra behovet for samordnete løsninger. Ved å innføre klarere «spilleregler» og rammer for slikt plansamarbeid i loven, men samtidig med betydelig fleksibilitet i gjennomføringen, mener utvalget å legge til rette for at et slikt samarbeid kan bli mer effektivt og gi mer konkrete resultater i form av fullførte planer som kommunene vil og kan gjennomføre. Ved endringer i reglene om momskompensasjon for ytelser mellom kommuner, vil interkommunalt samarbeid bli stimulert ytterligere.

8.5.4 Forslagene til kommunal planlegging

Selv om forslaget til *kommuneplansystem* innebærer visse endringer i forhold til dagens system, er hovedelementene knyttet til planplikt, planprosess, veiledning og deltakelse blant aktørene i hovedsak som i dag. Det er likevel utvalgets klare intensjon med forslagene at de skal gi et bedre grunnlag for den kommunale planleggingen og stimulere til bedre planlegging i kommunene. Det er også et viktig punkt for utvalget at reglene gir større fleksibilitet enn i dag, slik at planleggingen i større grad kan tilpasses de høgst ulike behov og forhold i landets kommuner.

Innføringen av krav om *kommunal planstrategi* er utformet slik at kommunene kan tilpasse innholdet til egne ressurser og prioriteringer. Dersom kommunene vil legge en større ressursinnsats i planstrategien, kan dette arbeidet tas med inn i revisjon av kommuneplanen. Planstrategien vil være en viktig fase for sektormyndigheter til å komme med innspill til planene, og opplegget innebærer tidlig politisk involvering i plansystemet. Utredningsgruppen (Asplan 2002) konkluderer med at forslaget til kommunal planstrategi for de fleste kommuner vil innebære en omdisponering av ressurser som allerede brukes til kommuneplanlegging, men at noen kommuner vil måtte sette av ekstra ressurser til arbeidet med kommunal planstrategi.

Oppfølgingen av planstrategien i form av kommuneplan, tematiske kommunedelplaner og områdeplaner vil i hovedsak tilsvare dagens system, som også baserer seg på kommunenes vurdering av planbehov. Planstrategien bør kunne stimulere de folkevalgte i kommunen til å sette i verk en mer målrettet planlegging enn det som ofte er tilfellet i dag. Kommuneplanens forskjellige elementer er tydeliggjort i lovforslaget. *Kommuneplanens samfunnsdel* er definert i loven og har fått et utvidet innhold. Den bør ta opp alle de viktigste oppgaver i kommunen der det er behov for helhetlig planlegging. Her ligger store muligheter for de folkevalgte organer til å utvikle strategier og virkemidler på sektorer og samfunnsområder som er viktige for kommunen, eller hvor det er særlige utfordringer, og god prioritering av kommunens ressurser.

Hovedtanken i utredningen er at kommuneplanens samfunnsdel, og eventuelt kommunedelplaner, skal være *det felles planverktøy for de kommunale sektorene*. Det skal ikke gjelde krav om andre særlige plantyper gjennom sektorlovgivningen, eller knyttet til virkemidler på bestemte sektorer. Et enhetlig mønster her vil være en effektivisering og klargjøring, som også vil innebære en forenkling

for kommunen. Det er lagt opp til fleksibilitet i planprosessen for kommunedelplaner, slik at arbeidet kan tilpasses situasjonen i den enkelte kommune og sektor.

I alminnelighet bør kommuneplanen inneholde en vurdering av langsiktig arealstrategi. Loven stiller ikke dette som et krav, men utvalget ser det som viktig å få inn et langsiktig perspektiv på den fysiske utviklingen, som særlig vil ha betydning for bærekraftig utvikling. Den langsiktige arealstrategien skal også tjene som grunnlag for prinsipielle valg av utviklingsretninger og utbygging av infrastruktur, og for bruk av økonomiske og andre virkemidler for stimulering av næringsutvikling. I noen kommuner ligger slike vurderinger allerede inne i planene eller plangrunnlaget, i andre vil det kreve økte ressurser. Temaet egner seg godt for interkommunalt samarbeid, noe som kan redusere ressursbehovet i den enkelte kommune.

Forslaget om at *kommuneplanens handlingsprogram* kan utgjøres av økonomiplan etter kommuneloven vil kunne virke effektiviserende. Det har vært bred støtte til denne koplingen fra kommunene under høringen. Det forutsettes imidlertid at økonomiplanen da utvides til også å omfatte visse ikke-økonomiske temaer. Den samlede ressursinnsatsen vil ikke endres vesentlig, men systemet blir enklere.

Planlovutvalget har lagt stor vekt på å utvikle *arealplansystemet* slik at det bedre dekker brukernes behov, og utviklingen i samfunnet siden dagens lov ble vedtatt i 1985. Utvalget mener dagens system med 4 plantyper/nivåer er unødig komplisert og foreslår antallet plantyper redusert til 3: kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan. Ved en fornuftig kombinasjon av disse plantypene, kan planbehandlingen bli enklere og mer oversiktlig sett fra både kommunens og utbyggers side. Samtidig har det vært en forutsetning å opprettholde fleksibiliteten og åpenheten i systemet. Denne fleksibiliteten har ført til at dagens planpraksis er svært forskjellig, delvis som følge av ulike situasjoner, delvis som følge av ulike prioriteringer og valg. Med sitt forslag til plansystem har utvalget ønsket å stramme noe inn på dette mangfoldet, blant annet av hensyn til behovet for entydighet, og for sammenkopling mellom planer og plantyper. Forslaget om arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser som i stor grad er gjennomgående for alle plantyper, vil innebære en klar forenkling. Her ligger også viktige nye muligheter for samordning over sektorgrensene. Det har gitt et system som framstår som mer komplekst i lovteksten, men som nok vil være klarere og mer entydig for praktiseringen. Det vises

til anbefalingen fra utredningsgruppen (Asplan 2002) om så vidt mulig presise og entydige lovtekster.

Utvalget antar at den langsiktige virkningen av dette systemet vil være en effektivisering, ikke minst fordi data kan brukes på flere plannivåer, og fordi revisjonsarbeid vil bli vesentlig forenklet.

Effekten av utnytting av *elektroniske kart* er nærmere omtalt under kapittel 8.2.2 nedenfor. Ved at plansystemet er bedre tilpasset slike systemer enn dagens system, vil effekten kunne utnyttes raskere. Dette betinger imidlertid investeringer i utstyr, kompetanse og teknologiutvikling.

Detaljeringsgraden i *kommuneplanens arealdel* begrenses i arealer som legges ut til byggeformål, og ressursene tilknyttet kommuneplanlegging kan da vris mer over til strategiske elementer og hovedtrekk i samfunnsutviklingen. På den andre siden øker mulighetene for detaljering i LRNF-arealer og arealer for sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner. Det blir for eksempel et bedre system for styring av spredt bolig og fritidsbebyggelse i slike områder, og også visse muligheter til å regulere virksomhet. Samlet sett vil forslaget om arealdelen gi et betydelig mer fleksibelt system for arealplanlegging i kommuneplanen enn det som gjelder i dag. For kommuner som vil bruke de muligheter som her byr seg, vil dette ofte måtte medføre en økt ressursinnsats i planleggingen. Til gjengjeld vil det skape forutsigbarhet for grunneierne og kunne bety en klar forenkling av behandlingen av enkeltsøknader om byggetillatelse i disse områdene. Kravet om områdeplan eller detaljplan for utbygging i de arealer som legges ut til bygge- og anleggsformål, eller omforming og fornyelse, vil i formen være strengere enn dagens krav. De fleste kommuner har innført slikt krav for byggeområdene i dag, og i realiteten skjer det aller meste av slik utbygging i dag på grunnlag av reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner. Formaliseringen på dette punkt legger ikke vesentlig nye byrder verken på kommunen eller private utbyggere, men skaper klarere linjer i systemet.

Områdeplanene kan utarbeides på samme detaljeringsgrad som dagens kommunedelplaner, men kan også være vesentlig mer detaljerte. De er ment å erstatte både kommunedelplan og mer grovmasket reguleringsplan. Det stilles økte krav til planprosessen og involvering av private enn kommunedelplanene. Denne endringen vil innebære et økt ressurs- og kompetansebehov i forhold til kommunedelplan i dag. Men hensikten er å få fram bedre funderte og mer realistiske planer, som i større grad enn kommunedelplanene i dag virker avklarende for den endelige byggesaksbehand-

ling, og letter gjennomføringen i neste omgang. Endringen skal også vareta viktige hensyn til rettsikkerhet. Det åpnes imidlertid for at dette behovet også kan dekkes av private, dersom slik planlegging er i privates interesse for utvikling av et område eller lignende.

Detaljplanen tilsvarer dagens reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Selv om dagens plan- og bygningslov ikke inneholder et generelt plankrav i arealdisponeringen, har de fleste kommuner innført slikt krav for byggeområdene. Når lovforslaget innfører plankrav i areal for bebyggelse og anlegg og for omformingsområder, vil dette derfor bare i liten grad utløse ny planlegging. En viss økning i antall detaljplaner vil ikke nødvendigvis føre til økt ressursbruk, da dispensasjonsbehandling og klager ofte er mer ressurskrevende enn ordinær plansak. Her vil også muligheten for å kople detaljplan og søknad om rammetillatelse virke effektiviserende. Det forutsettes også at de overordnede føringer for arealbruken er fastlagt i arealdelen eller områdeplan, slik at behandlingen av detaljplan ofte kan gå enklere. Lovforslaget legger opp til det.

Systemet forutsetter imidlertid at det er kompetanse i alle kommuner til å gjennomføre oppstartmøter med private forslagsstillere, at det etableres regionalt planforum der sektormyndighetene deltar aktivt, at kommunene følger opp med avklaring av rammebetingelsene i overordnet planlegging, og at meglingsordningen brukes aktivt. Dette er elementer som følges opp i deler av landets kommuner og fylker i dag, men som utvalget forutsetter blir innført i hele landet. Dette vil følgelig kreve nye ressurser eller omprioritering i en del kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og statlige sektormyndigheter.

Utredningsgruppen (Asplan 2002) konkluderer med at de samlede konsekvensene vil være begrensete for systemet som helhet, med unntak av forslaget om å åpne for delvis integrert behandling av detaljplan og byggesak, som antas å gi signifikante endringer i praksis. Bindinger mellom plantypene, det vil si at kommuneplanens arealdel eller områdeplan må endres før det kan godkjennes detaljplan med avvikende innhold, vil etter utredningsgruppens syn føre til økt ressursbruk. Utvalget har delvis imøtekommet dette ved å innføre regelen om at detaljplan som ikke er i tråd med overordnet plan, eventuelt kan behandles samtidig med at overordnet plan endres tilsvarende.

Utredningsgruppen viser videre til at de gjennomgående mer detaljerte beskrivelser av hvordan planleggingen skal foregå og hva den skal inneholde, for en del kommuner kan gi økt tidsbruk og administrativt arbeid. For forslagsstillere,

altså ofte næringslivet, vil systemet totalt sett redusere utbyggers fleksibilitet, fordi bindingene mellom arealplanene er ment å være større. Systemet vil på den annen side gi bedre effektivitet og mulighet for å sikre samsvar mellom plan og gjennomføring.

I vurderingen av konsekvensene av utvalgets forslag, vil den direkte effekten på privat foreslåtte detaljplaner trolig være viktigst. Av de ca. 3000 regulerings- og bebyggelsesplanene som årlig fremmes i Norge, er ca. 60% private. I enkelte kommuner er tallet langt høyere, dette gjelder særlig bykommunene. Til sammen ble det i 1999 utarbeidet ca. 2.500 reguleringsplaner og ca. 640 bebyggelsesplaner. Videre ble det utarbeidet ca. 370 kommunedelplaner i kommunene. Til sammen ble det altså vedtatt ca. 3.500 arealplaner i 1999, som i planlovutvalgets forslag ville vært fremmet som område- eller detaljplaner. Denne planleggingen representerer en betydelig ressursinnsats. Det betyr at enhver effektivisering på dette nivået, både i forhold til offentlig og privat tidsbruk, og i forhold til kunngjøring, utveksling av data og formidling av kommunale rammer, vil ha stor betydning. Dette er bakgrunnen for at utvalget har foreslått en mer detaljert prosessbeskrivelse for private planer enn i dagens lov, som også er koplet til konkrete frister og milepæler. Når det gjelder konsekvensene av frister, vises det til særlig drøfting av dette i Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), som bygger på forslag i planlovutvalgets første delutredning.

Fordi antall detaljplaner er stort, vil enhver avklaring av arealbruken gjennom planer på høyere nivå, som fører til raskere og enklere saksbehandling gi stor effekt. Avklaring av et spørsmål på områdeplannivå, kan erstatte tilsvarende avklaringsbehov i gjennomsnittlig 5-10 detaljplaner. Effekten av utvalgets forslag om forenklet saksbehandling for detaljplaner som er i tråd med områdeplan, vil derfor være vesentlig. Tilsvarende vil avklaring av et spørsmål på kommuneplannivå, bety at områdeplanprosessen kan forenkles. Denne effekten vil også slå ut i vesentlig grad i forhold til byggesaksbehandling, dispensasjonssaker og innsigelsessaker. Dette er en saksmengde som har økt raskt i de seinere åra, og som er en svært arbeidskrevende beslutningsform. Det er langt mer effektivt med klare betingelser for utviklingen av et område samlet i plan, enn gjennom enkelt-saksbehandling. Utvalgets forslag om plankrav for en del områder kan derfor utløse større ressursbruk i planlegging, men vil samlet sett føre til effektivisering.

8.5.5 Endrede regler for klagebehandling

Utvalget foreslår å begrense *klageretten* ved at det ikke kan klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse, såkalt «omkamp». På bakgrunn av økningen i klagesaker, og en ofte lang og komplisert saksbehandling, vil en slik begrensning i seg selv kunne bety en ikke ubetydelig innsparing av ressurser til enkeltsaksbehandling i mange kommuner. Utvalget har satt opp visse betingelser for denne begrensningen i klagerett, som framgår av motivene. Kravet til effektivitet skal ikke gå ut over retten alle har til å påklage en plan, hensikten her er å unngå å måtte realitetsvurdere samme klage flere ganger.

Bestemmelsen ovenfor må likevel ses i sammenheng med at klageretten på kommunal arealplanlegging blir betydelig utvidet, ved at dagens kommunedelplaner uten klagerett blir erstattet av områdeplaner med slik klagerett. Dette øker også behovet for en slik regel om «omkamp».

8.5.6 Integrering av konsekvensutredning i planene.

EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer krever at bestemmelser om konsekvensutredning bygges inn i reglene om planprosessene for visse planer, og i alle fall planer som kan ha vesentlige virkninger på miljøet. Slik integrering av dagens KU-bestemmelser i de ordinære planbestemmelsene gir grunnlag for en effektiviseringsgevinst ved at to prosesser som begge innebærer utarbeiding av dokumentasjon og offentlig høring, nemlig planprosessen og behandlingen av konsekvensutredningen, slås sammen. Det vil være en forutsetning for effektivisering at tilsvarende vesentlighetskriterier gjelder mht hvilke planer/tiltak som skal konsekvensutredes, slik utvalget legger til grunn.

De formelle endringene som kreves for å implementere EUs direktiver i første rekke knyttet til formalisering av krav til utredninger/dokumentasjon og begrunnelse av vedtak. Utvalget fremmer også forslag som sikrer oppfølging og overvåkning av vedtatte planer som følge av krav i direktivet. I en utredning gjennomført på oppdrag av Miljøverndepartementet (ECON 99:22) konkluderes det med at gjennomføring av kravene i EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og program-mervil medføre begrensede økonomiske eller administrative konsekvenser sammenliknet med «god praksis» som nedfelt i eksisterende retningslinjer og veiledninger. Utvalget legger til grunn at terskelen for krav om konsekvensutredning i plan

som gjelder prosjekter, stort sett skal være den samme som i dag. I tillegg kommer imidlertid kommunenes arbeid med konsekvensutredning av kommuneplan og områdeplan, med oppfølgende undersøkelser.

Økte krav til kvalitet i planleggingen, herunder økte krav til dokumentasjon, vil medføre økt ressursinnsats i kommunene. Imidlertid kan økt ressursinnsats på oversiktsplannivå føre til besparelser på prosjektnivå. Særlig vil det kunne redusere behovet for konsekvensutredninger av det enkelte utbyggingsiltak, enten det er offentlig eller privat, hvis det ikke medfører vesentlig andre konsekvenser enn de som allerede er utredet i overordnet plan. Direktivets krav vil derfor ikke nødvendigvis medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for det offentlige totalt sett. For private utbyggere vil det kunne medføre lettelser. De nøyaktige konsekvensene vil imidlertid være avhengig av hvordan det framtidige systemet vil praktiseres sammenliknet med dagens regler og ordning.

8.6 Elektroniske planverktøy

I utvalgets forslag er tatt inn et helt nytt kapittel om krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon med videre. Dette legger grunnlag for en utvikling av bruken av elektroniske medier i planleggingen. Her ligger det meget store effektiviseringsmuligheter for planmyndighetene. Samtidig åpner det helt nye muligheter for medvirkning. Det systemet for arealplanlegging utvalget legger opp til, med gjennomgående arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser på de forskjellige plannivåene, vil gjøre det mulig å utnytte et slikt system på en helt annen måte enn det som er tilfellet i dag. Det vil ikke minst gjøre det mulig å utvikle arealplanene etter loven til den felles arena, hvor alle informasjon om arealene og deres mulige bruk, samles. Samtidig vil systemet måtte ha visse begrensninger, blant annet ut fra personvern-hensyn.

Overgangen til bruk av elektroniske planverktøy skjer i stort tempo, og vi nærmer oss en situasjon der all arealplanlegging foregår i digital form. Utvalget foreslår at krav om elektronisk presentasjon og dialog innarbeides i loven som regel. Forslaget om nye lovbestemmelser om en elektronisk planprosess forventes å gi effektivisering, bedre medvirkning, bedre innsyn og kvalitetssikring. Et viktig element i dette er forskrifter som forutsetter bruk av nasjonale standarder, slik at løsningene blir like fra kommune til kommune og at informa-

sjonen lar seg sammenstille på tvers av kommunegrensene.

Innføring av ny teknologi innebærer en etableringskostnad i starten og en innsparingseffekt i framtidig drift. Næringslivet og forvaltningen har stor aktivitet på gang, og det foregår samarbeid mellom privat og offentlig virksomhet om utvikling av felles løsninger. Dette er tilfelle i ByggSøk-prosjektet, som utvikler en elektronisk plan- og byggesaksbehandling. Også i det nasjonale standardiseringsarbeidet foregår slikt samarbeidet. Norge er langt framme når det gjelder fastsetting og bruk av geografiske nasjonale standarder (SOSI).

Utvalget har i lovforslaget flere bestemmelser om en elektronisk planlegging og plandataforvaltning som vil få ulike konsekvenser. Kommunesektoren vil stå overfor flere utfordringer, både økonomisk og administrativt. Grovt kan kommunene grupperes i tre: noen få kommuner som har kommet langt, mange kommuner som er på veg over i den digitale verden og til slutt de kommunene som står foran denne overgangen.

For de kommunene som har kommet langt vil oppgaven være å tilpasse seg nasjonale standarder og retningslinjer som kommer i forskriftene til loven. Det er derfor viktig at utformingen av forskriftene bygge på gode kommunale løsninger og de praktiske erfaringene brukerne har med eksisterende løsninger.

Kommunene som er i gang med å ta i bruk digital planlegging og plandataforvaltning, vil kunne spare ressursbruk ved at det foreligger forskrifter som bygger på et helhetlig og kvalitetssikret perspektiv. I dag bruker mange kommuner betydelige ressurser på utvikling av slike løsninger. Det foregår mye prøving og feiling i mange kommuner, særlig gjelder dette at det velges tekniske løsninger som ikke tar hensyn til at planene er juridiske dokumenter. Spesifikasjon av ensartede, nasjonale og juridisk kvalitetssikrede metoder vil være et viktig element i forskriftsverket.

De kommunene som ikke er i gang med omleggingen står overfor de største utfordringene, samtidig som disse kommunene fullt ut kan dra nytte av de retningslinjer som legges i forskriftene. Flertallet av disse kommunene er små kommuner, som ofte ikke har ressurser til å holde egen kompetanse, teknisk utstyr og programvare. Mindre kommuner kan være tjent med å sette bort denne oppgaven til interkommunale organer, fylkeskommunen, fylkeskartkontoret eller privat selskap. Alle rede er det etablert samarbeidsløsninger mellom kommuner for å løse slike oppgaver. En løsning er at en av kommunene påtar seg de driftsoppgavene som har store krav til kompetanse og utstyr, slik at

kommunene samlet sett sparer betydelige kostnader.

Næringslivet vil ha åpenbare fordeler av en elektronisk planlegging og forvaltning. Særlig er det viktig for privat næringsliv at informasjon er tilgjengelig i elektroniske medier. Dette vil tilfredstille behovet for en rask og korrekt informasjon. Ideelt sett burde dette medføre at finansieringsinstanser og næringsvirksomheter får et mer aktivt forhold til den offentlige planleggingen. Også statlige og regionale sektororganer gis bedre mulighet for å kvalitetssikre lokaliseringen av nye anlegg og virksomheter.

Private planleggere og utbyggere har sterkt tatt til orde for bruk av nasjonale standarder, fordi de bruker ressurser på å tilpasse seg krav og løsninger som er forskjellig fra kommune til kommune. Kommunene vil kunne redusere de kostnadene de i dag har med å konvertere konsulentenes plandata over i kommunens systemer. For alle parter vil tidsbruken i planprosessen kunne reduseres.

Elektroniske medier vil være en viktig informasjonskanal for publikum, både for medvirkning i planleggingen og som innsyn i vedtatte planer. Kommunene bruker i dag ressurser på å betjene publikum som må møte opp i kommunale etater for å få informasjon. Kommuner som har lagt ut planinformasjon på Internett melder om avlastning på sentralbord, arkiver og saksbehandlere.

Utvalget har lagt til grunn at loven skal fremme en bærekraftig utvikling, og forslaget om at fagmyndighetene kartfester og formidler sine arealinteresser er et viktig tiltak for å oppnå dette. For miljøet er dette av stor betydning, siden en vesentlig del av miljøinteressene er arealrelatert. Planleggere bruker nå mye ressurser på å finne fram til hvilke verdier og interesser som knytter seg til ulike arealer, og noen fagmyndigheter har ikke kunnet gi slik informasjon. Dette har medført langvarige planprosesser, ofte også med innsigelsesbehandling. Fagmyndigheter som kan formidle sine arealinteresser elektronisk tidlig i planprosessen kan lettere bli tatt hensyn til og dermed forhindre innsigelsesbehandling.

Staten har gjennom Arealis-samarbeidet fått god oppslutning fra de fleste fagmyndigheter om en slik kartfesting og elektronisk formidling. Forslaget vil derfor støtte opp under et pågående arbeid og gi legitimitet for at alle relevante fagmyndigheter må bidra i arbeidet. Den sentrale koordinering og støttedokumentasjonen ivaretas av Statens kartverk, og utvikling av standarder, spesifikasjoner, kompetanse og Internett-portal er viktige elementer i dette arbeidet.

8.7 Oppsummering

Planlovutvalget mener at de samlede, direkte økonomiske og administrative konsekvensene for planmyndighetene ved driften av det nye systemet i seg selv ikke vil bli store i forhold til dagens lov. Dette er likevel i stor grad et spørsmål om hvordan kommuner og fylkeskommuner, i samspill med sektormyndighetene, velger å bruke loven. Hovedtrekkene i dagens plansystem, og i ansvarsdelingen mellom myndighetene, videreføres. Kommunene, fylkeskommunene og statlige myndigheter er også i dag forutsatt å ha nødvendig planleggingskompetanse og kapasitet til å gjennomføre planleggingsoppgavene etter loven. De endringsforslagene utvalget fremmer, vil ikke seg selv endre dette. Viktige intensjoner med utvalgets forslag er på den ene siden at planprosessene for de kommunale og regionale planene skal være grundigere og bedre, med bedre planer som resultat, og på den andre siden at private planprosesser og prosjektutredning kan gjennomføres enklere og mer effektivt. Potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster ved et bedre plansystem er klart til stede.

Skal dette oppnås, betinger det i seg selv en ressursøkning til planleggingsoppgavene i kommunal sektor. Utvalget mener at disse ressursene langt på veg vil kunne frigjøres blant annet ved at plangrunnlaget for enkeltsaksbehandling blir bedre og denne behandlingen kan bli enklere, ved en forenkling og effektivisering av klage- og innsigelsesbehandling, ved forslaget om samordning av detaljplan- og rammetillatelse, og ved utvikling og bruk av ny teknologi som utvalget legger grunnlag for. Situasjonen vil imidlertid variere, og i noen kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter vil loven kreve økt prioritering av plansakene. Både for kommunene og for en del sektormyndigheter vil økt deltakelse av sektorene i planleggingen og bedre samordning med plan- og bygningslovssystemet, bety økt ressursbruk, men det forutsettes at det i alle fall delvis vil kunne spares inn tilsvarende i tid og ressurser til planlegging etter sektorlov.

For private vil lovforslaget på den ene siden innebære økt krav til faglig grunnlagsarbeid, og til kvalitet på planene. Dette kan kreve økt ressursinnsats i forhold til i dag, blant annet ved at kommunene kan stille større krav til at forslagsstiller utreder følger av planene. Dette vil imidlertid frigjøre ressurser som kommunene kan bruke til raskere og mer effektiv saksbehandling av de private planene. Klarere krav til medvirkning og innsats i

en tidlig fase av planprosessen vil fort kunne bety store besparelser i senere faser, og medføre færre klager og innsigelser som i dag tar svært mye tid og kapasitet i de kommunale plan- og bygningsetater. Bedre tilrettelegging av elektroniske systemer, bedre grunnlagsregistreringer og bedre overordnet plansituasjon vil på den andre siden bidra til å effektivisere den private planleggingen, og gjøre at ressursbruken til private planer på sikt ikke vil bli større enn i dag. Dersom saksbehandling etter flere lover for ett og samme utbyggingsprosjekt kan samordnes, eller slås sammen, vil dette i allminnelighet kunne bety en vesentlig forenkling og effektivisering for utbyggerne, noe også byggenæringen har vært opptatt av.

Særmerknad til kapittel 8 økonomiske administrative og miljømessige konsekvenser

Medlemmet Toven vil peke på at hovedintrykket fra kap 8.5 er at forslagene gir behov for økte administrative ressurser. Samtidig trekkes fram elementer som en antar innebærer forenkling, men bildet synes mer entydig enn i framstillingen:

- Økte ressurser til konsekvensutredninger av alle planer antas å gi raskere og mer effektiv saksbehandling. Erfaringen fra områder som har praktisert konsekvensutredninger er imidlertid at dette gir flere problemstillinger og konflikter og klart større ressursbruk også i saksbehandlingen.
- Utredninger inn i planprosessen framstilles som om to prosesser slås sammen. Grundige miljøutredninger er imidlertid noe nytt i planer etter plan- og bygningslovens og dermed gir dette økt ressursbehov og ingen forenkling.
- I den grad en vil innføre fylkesdelplan med rettsvirkning vil dette være en ny plantype med rettsvirkning som regulerer spørsmål som ikke er ivaretatt tidligere. Derfor vil bruk av slike planer gi økt ressursbruk.
- Det nye arealplansystemet beskrives som en forenkling fordi 4 plantyper reduseres til 3. Her tar en ikke med at forslag om arealformål, henssynssoner, retningslinjer og bestemmelser i praksis gir et system som er mer komplekst både i lovtekst og i praktisering, og dermed gir økt ressursbehov.
- Det legges opp til økt standardisering i planprosessen, men denne standardiseringen er koplet til økte krav til utredninger og prosess. Dette vil samlet sett føre til økt ressursbruk.

Samlet synes derfor de foreslåtte endringer i planloven å gi betydelig økt ressursbruk både

hos utbyggere og myndigheter. Ønsket om å unngå en mer ressurskrevende prosess har etter medlemmet Tovens vurdering heller ikke vært tillagt tilstrekkelig vekt ved utvikling av forslagene. Hovedfokus har vært på å utvikle regelverk som gir sterkere styringsmuligheter, og forskyving av myndighet fra sektorer til planmyndigheten. Andre hensyn er i hovedsak uttrykt ved intensjoner. Interesser innen næringsutvikling og sysselsetning med tilhørende forenklingsbehov, kan f.eks. vanskelig ses å være tilstrekkelig ivaretatt ved konkrete lovendringsforslag. Medlemmet Toven vil på denne bakgrunn peke på behovet for betydelige forenklinger av det foreslåtte regelverk.

Innen del IV Planlegging i kommunene, som er den viktigste del av loven, legges det opp til en omfattende endring av dagens system med en rekke nye plantyper, kategorier og begreper: Samfunnsdel, arealstrategi, handlingsdel, arealdel med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser, områdeplan med arealformål, hensynssoner og bestemmelser, samt detaljplan med arealformål, hensynssoner og bestemmelser.

I stedet for å forenkle og presisere et i hovedsak godt fungerende system, har en valgt en helt ny og uprøvd ordning med mange, uklare og nye kategorier som det tar lang tid å bli fortrolig med. Som helhet innebærer dette ingen forenkling sammenlignet med dagens system, det motsatte synes mer sannsynlig. Begrunnelsen for at det nye systemet totalt sett innebærer en forbedring er heller ikke overbevisende. Behovet for så mange plantyper med så mange underkategorier synes ikke åpenbart, når en strategi/oversiktsplan og en reguleringsplan, hver med fleksible vilkårmuligheter, kanskje er tilstrekkelig.

Lovforslaget for øvrig har også en del nye regler som ikke er lett tilgjengelige og har uklare virkninger. Blant disse er regionalt planforum, regional planstrategi, fylkets rolle i interkommunalt plansamarbeid, og innledende regler om verdier/retningslinjer og virkninger av planer.

Uansett virkninger av det nye systemet på lang sikt, synes det åpenbart at eventuell innføring av nyordningen vil gi behov for grunnleggende opplæring av mange tusen aktører. Dette vil kreve store økonomiske og tidsmessige ressurser og gå på bekostning av annen ressursbruk i kommunene og ellers. I en overgangsfase på kanskje noen år må en også forvente en svakere framdrift i planarbeidet som følge av usikkerhet om bruk av det nye systemet. Her kan nevnes at den gjeldende lov hadde en betydelig innkjøringsperiode før kommuner og andre aktører hadde nødvendig erfaring. Lovforslaget innebærer også behov for

kontinuerlig opplæring av nye personer i et mer komplisert system.

Den vanskeligste delen å håndtere etter flertallets forslag vil være koordineringen mellom de svært mange plantypene som skal foregå innenfor fireårssykluser. Alle aktørene skal ha sine egne, selvstendige prosesser av kortere og lengre varighet, og skal samtidig ta hensyn til hverandre innenfor gitte tidsfrister. Særlig vanskelig blir dette når det er ulike aktører som har ansvaret for de ulike prosessene, slik som fylkeskommunen, interkommunale samarbeidsorganer og kommunene, som alle igjen skal forholde seg til krav, retningslinjer og ønskemål fra sentrale myndigheter.

Et slikt antall parallellprosesser vil imidlertid gi gode muligheter for de som har ressurser og kompetanse til utstrakt lobbyvirksomhet i flere plan, mens øvrige interessenter kan miste reell innflytelse selv om de etter loven vil ha innsikts-, medvirknings- og uttalerett.

Forenkling av lovverk og byråkrati har vært et viktig mål for alle de senere regjeringer. Innføring av et nytt bindende plannivå som fylkesdelplan med særlig rettsvirkning, uten å fjerne noen av de eksisterende, er et betydelig skritt i motsatt retning.

De problemstillinger som er aktuelle for en bindende fylkesplanlegging er i dag i hovedsak kommunenes ansvar. Hvis fylkesplanen skal tilføres makt, må denne tas fra kommunene, altså det motsatte av lokalt selvstyre og nærhetsprinsippet. Forslaget om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning vil således innebære både en sentralisering og en byråkratisering.

Utvalgets flertall foreslår videre at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte vedtak etter særlov, subsidiært foreslås å samkjøre saksbehandlingen etter forskjellige lover, slik at saksbehandlingen etter sektorlover inkluderes i planprosessen etter plan- og bygningsloven. Et slikt forslag vil medføre en betydelig økning i arbeidsbelastning og ansvar for kommunene. Det reises spørsmål ved om kommunene har kapasitet og kompetanse til å overta disse ansvarsområdene, og om kommunene i det hele er villig til å påta seg dette omfattende ansvaret. Det reises også spørsmål ved om dette er forenkling og effektivisering. Når plansystemet skal kunne ivareta alle sektorinteresser og behandlingen av alle vedtak etter sektorlov, må plansystemet nødvendigvis bli komplisert, spørsmålet er om systemet blir for komplisert, til at dette er samfunnsmessig rasjonelt. Det påpekes at konsekvensene av løsningsforslaget på samordningsspørsmålet ikke er tilstrekkelig utredet, verken for den enkelte sektor eller for samfunnet generelt.

Disse viktige konsekvenser av lovforslaget er etter medlemmet Tovens vurdering betyde-

lig undervurdert i beskrivelsen av økonomiske og administrative konsekvenser. Det hadde også vært ønskelig med en mer åpen vurdering av om nytten av det nye systemet totalt sett er positiv og står i rimelig forhold til kostnadene.

Det vises videre til at det i rapporten «Konsekvenser av planlovutvalgets foreløpige forslag» fra Asplan Viak august 2002, der det sies at «Effektene for konflikthåndtering og ressursbruk forventes å være negative selv om enkeltelementer kan trekke i positiv retning» (side 7). Utvalgsmedlem Toven reiser således

spørsmål ved om utvalgets forslag oppfyller mandatets krav om forenkling, effektivisering og fleksibilitet.

Det påpekes også at det er uforholdsmessige mange forskriftshjemler i lovteksten. Dette gjør det uoversiktlig og vanskelig å få oversikt over omfanget. Forskriftehjemlene er svært åpne, dette svekker forutsigbarheten, og gjør det vanskelig å få oversikt over hva dette vil innebære.

Kapittel 9

Lovforslag med motiver og merknader til de enkelte bestemmelsene**9.1 Del I Innledende bestemmelser****9.1.1 Til Kapittel 1 Virkeområde, formål og hovedtrekk**

Kapittel 1 er et nytt kapittel uten parallell i dagens plan- og bygningslov. Dagens lov mangler et slikt innledningskapittel. Dette gjør loven og plansystemet vanskelig å forstå for mange av de som skal bruke loven. Hensikten med det nye kapittelet er å gi brukerne av loven en innføring i og oversikt over lovens formål og virkeområde, viktige verdier som skal varetas, hovedtrekkene i plansystemet og byggesaksbehandlingen, og forholdet mellom plan og byggesak.

Noe av innholdet i dette kapittelet er tatt inn først og fremst for å bidra til oversikt og helhet, og suppleres av mer presise regler senere i loven. Noen paragrafer i kapittelet har selvstendig og uttømmende rettslig betydning slik de står.

Til § 1-1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.

Paragrafen angir de viktigste formålene med loven. *Flertallet*, alle unntatt utvalgsmedlemmet Toven som har særmerknad, mener det må være

riktig å gjøre det tydelig i formålsbestemmelsen hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og trekke fram de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse. Teksten som foreslås er ment å beskrive de viktigste oppgavene, og må nødvendigvis holdes i en generell form. Uttrykkene som er valgt skal forstås i vid betydning, og er heller ikke å anse som en fullt ut uttømmende liste over relevante formål og hensyn i forståelsen av loven. Loven er sektorovergripende og skal være et redskap for å virkeliggjøre nær sagt alle viktige økonomiske, miljømessige, sosiale og kulturelle samfunnsoppgaver.

På mange områder som dekkes av lovens formålsparagraf, vil det også gjelde særlovgivning med et mer avgrenset formål. Mange samfunnsoppgaver krever en målrettet særlovgivning med nærmere hjemler for bestemte tiltak og detaljerte regler for virksomhet på området. Det spesielle med plan- og bygningsloven er at den er sektorovergripende og skal samordne og avveie de forskjellige hensyn og interesser gjennom planleggingen innenfor den enkelte kommune, det enkelte fylke og nasjonalt. Resultatet av planleggingen vil være avhengig av hvordan de ulike hensyn gjør seg gjeldende og avveies politisk gjennom plansystemet. Likevel mener flertallet det er riktig å nevne i formålsparagrafen de overordnede hensyn og samfunnsoppgaver som loven og plansystemet skal søke å vareta. På disse områdene supplerer plan- og bygningsloven særlovgivningen som rettslig virkemiddel. Det sier seg selv at de forskjellige delformål vil kunne være i konflikt med hverandre og ikke fullt ut kan oppfylles hver for seg innenfor det enkelte planområdet og i den enkelte sak. Poenget er at den nødvendige interesseavveining skal skje i et framtidsrettet perspektiv hvor det tas hensyn til alle de viktige interesser og behov som loven skal vareta.

Det overordnede formålet er å fremme *bærekraftig utvikling*. Med dette uttrykket siktes det til den definisjonen som er gitt i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling fra 1987:

«en utvikling som møter dagens behov uten å

ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov».

Begrepet er meget vidtfavnende, og har vært gjenstand for omfattende faglig og politisk debatt – og også kritikk – i de 15 år som er gått siden rapporten kom. Utvalget har imidlertid merket seg at begrepet i de årene som er gått, har fått stadig sterkere fotfeste i den internasjonale debatten om miljø- og utviklingsspørsmål, og som politisk målsetting nasjonalt og internasjonalt. Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i august 2002 er et viktig uttrykk for dette.

Begrepet er også etter hvert tatt inn i teksten i viktige internasjonale konvensjoner og i nasjonal lovgivning. Bestemmelsen i Grunnloven § 110b uttrykker en viktig side av målet om bærekraftig utvikling. Dette målet er også inntatt i formålsbestemmelsen i kommuneloven. Utvalget har videre merket seg at bærekraftig utvikling er uttrykkelig nevnt som sentralt formål i de nye og reviderte plan- og bygningslovene i Danmark, Sverige og Finland. Det er også betegnende at det omfattende europeiske samarbeidet som drives om regional planlegging og langsiktig arealplanlegging («spatial planning») i regi av Europarådet, har tittelen «Retningslinjer for bærekraftig romlig utvikling i Europa.»

Utvalget mener plan- og bygningsloven må ha bærekraftig utvikling som sitt overordnede mål. Et hovedformål med planleggingen er nettopp å fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier. Det innebærer et mål om rettferdighet både blant mennesker som lever i dag, og i forholdet mellom oss som lever i dag, og framtidige generasjoner. Det tilsier at planer og beslutninger tas på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger, og at det tas hensyn til både miljømessige og sosiale konsekvenser for de forskjellige grupper i befolkningen. Målet om bærekraftig utvikling innebærer også at det må vises forsiktighet i omgangen med naturen, og at vi må ha en sikkerhetsmargin i forhold til en mulig miljørisiko, i samsvar med føre var-prinsippet. Målet om bærekraftig utvikling er av enkelte blitt oppfattet som primært et mål for den globale utvikling, og det kan hevdes at det er så sammensatt at det gir liten veiledning i løsning av enkeltsaker på det mer lokale plan. Likevel er det klart at global bærekraft ikke kan oppnås uten at det tas hensyn til dette også i lokale beslutninger verden over, både av offentlige myndigheter og av enkeltmennesker som forbrukere med videre. Erkjennelsen av dette er kommet særskilt til uttrykk, og følges opp, gjennom Lokal Agenda 21. Utvalget ser loven som kan-

skje det viktigste generelle virkemiddelet for landets kommuner og fylkeskommuner – og også for staten – til å dreie samfunnsutviklingen i en bærekraftig retning.

Målet om bærekraftig utvikling er likevel for generelt til å kunne stå som eneste punkt i formålsparagrafen til en ny plan- og bygningslov. Flertallet har funnet det naturlig å trekke fram en del viktige mål i tillegg, selv om det kan hevdes at disse målene delvis omfattes av målet om bærekraftig utvikling. Det er viktig at de som skal forvalte loven, har forståelse for hele bredden i lovens samfunnsmessige funksjon.

Verdiskaping er også ment å være 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 samfunnsmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning. Det er naturligvis et svært viktig mål med planleggingen etter loven at den skal gi kunnskap om de ulike problemer, hensyn og interesser i samfunnet, og tvinge besluttende organer til å vurdere systematisk hvordan de best kan løses. Ikke minst er det viktig at bruken av arealene er mest mulig optimal i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om ulike arealers verdi og muligheter, og muligheter til bevisst å velge mellom alternative 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 fylker, og ved å sette av arealer til næringsvirksomhet som kan være utbyggingsklare straks interesser og behov melder seg. Det er viktig at det legges til rette for etableringer slik at bedrifter kan tiltrekkes når produksjons- og markedsmuligheter melder seg.

Med *gode boliger og 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 med videre. Tradisjonelt har kommunene spilt en aktiv rolle i arbeidet med boligforsyning, ved å legge arealer ut til boligområder. I dag er boligmarkedet i større grad preget av et privat marked og private initiativ. Offentlige myndigheter har likevel som oppgave å stimulere og legge til rette for bygging av nye boliger der det er behov. Gjennom arealplanleggingen kan det sikres nødvendige og hensiktsmessige arealer for boligformål, slik at bomiljøet blir godt. Og lovens regler om bygninger og byggesaksbehandlingen skal vareta hensyn til sikkerhet og kvalitet i den enkelte bolig.

Ved å markere *gode oppvekstkår* i formålsparafrasen ønsker utvalget å understreke planleggingens betydning for å vareta interessene til barn og unge. I dagens lov er «å sikre barn gode oppvekstvilkår» nevnt uttrykkelig. Utvalget mener hensynet til barns interesser fortsatt skal 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. Utkant- og pressproblemer henger sammen. Mye kan tyde på at dagens utviklingstrekk forsterkes i det nærmeste tiår. Det er derfor nødvendig med en offensiv planlegging i fylker og kommuner for å ta vare på å videreutvikle gode levekår i hele landet. Samtidig må planleggingen forebygge og avbøte problemer som ellers kan følge av befolkningsnedgang og sterkt press på arealer og miljøgoder.

Loven skal også fremme *folkehelse*. Mer eller mindre all samfunnsplanlegging og utbygging vil ha konsekvenser for folks levekår. En god samfunnsplanlegging kan bidra til å forebygge helseproblemer. 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 ulemper ved forurensing og støy begrenses, og befolkningen kan sikres et godt bomiljø og lett 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 på helse- og sosialsektoren regionalt og i kommunene.

Samfunnssikkerhet er blitt en stadig viktigere oppgave, og planleggingen må ta denne oppgaven alvorlig. I St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, som bygget på NOU 2000:24, er det gitt følgende definisjon på begrepet samfunnssikkerhet:

«Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive 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, naturskapt hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.»

I begrepet samfunnssikkerhet ligger en ambisjon om lavere risiko og sårbarhet i samfunnet.

Opgaven i planleggingen består både i å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, og forebygge rusproblemer og kriminalitet, og å ha en beredskap for ulykkesituasjoner med videre. 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, akutt forurensing og så videre. Dels dreier det seg om forebyggende sosialt arbeid, og hjelpetiltak, i forhold til sårbare og utsatte grupper. Innen *kriminalitetsforebyggende arbeid* blir det en stadig større utfordring for samfunnet å bekjempe organisert økonomisk kriminalitet, ofte med internasjonale forgreininger og med sterke innslag av vold, smugling, omsetning av rusmidler og omfattende hvitvasking av penger under dekke av annen virksomhet. Det må være et mål for samfunnsplanleggingen å sette klare grenser mot slik virksomhet og gjennom arealplanleggingen så vidt mulig hindre eller fjerne slike etableringer. Arbeidet innenfor *helse- miljø og sikkerhet* (HMS), og med risiko- og sårbarhetsanalyser, inngår i dette formålet, som er særskilt tatt opp i lovforslagets § 1-10. Formålet innebærer at planleggingen og utbyggingen etter loven skal bidra til den enkeltes trygghet for liv, helse og eiendom. Men 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.

Som en del av det overordnede målet om bærekraftig utvikling er det ikke minst viktig å sikre og legge til rette for *vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer*. I dette inngår også vern av landskap og naturområder for friluftslivet. Også på dette området er lovens tosidige funksjon tydelig. Loven kan virke direkte, for eksempel ved at viktige landskap, natur- og kulturområder defineres som verneområder i arealplaner. Men minst like viktig er det å sørge for at hensynet til landskap, kulturverdier og natur varetas gjennom helheten i planleggingen. En god arealplanlegging vil indi-

rette kunne redusere presset på verneverdige landskap, kulturminner og biotoper, og kan også bidra til å fremme både kulturminner og biologisk mangfold. I så henseende er loven et svært viktig virkemiddel for å forebygge inngrep i og press på landets natur- og kulturarv, og tvert imot gjøre den til grunnlag for virksomhet. Ofte er det sammenhengen mellom landskap, natur- og kulturverdier som gjør et område verneverdig. Det må også understrekes at det ofte ikke er 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.

Loven gjelder hele landet og – naturligvis – for hele befolkningen uten hensyn til etnisk bakgrunn og tilknytning. Utvalget har likevel funnet det riktig å trekke fram vern av *naturgrunnlaget for samisk kultur* særskilt i formålsparagrafen. Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor svært avhengig av en god og riktig naturressursforvaltning. Samisk kultur og samfunnsliv er under press fra det norske storsamfunnet. Samisk kultur er beskyttet både av Grunnloven § 110a og av internasjonale konvensjoner, i første rekke FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Myndighetene må følge opp disse forpliktelsene ved å ta særlige hensyn til det samiske i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen i områder med betydelige samiske interesser spesielt. Dette bør understrekes ved at hensynet til samisk kultur nevnes særskilt i formålsparagrafen.

I dagens lov er sikring av *estetiske hensyn* nevnt uttrykkelig, og det er særlige regler i loven som skal sikre dette (§ 74 nr. 2). Utvalget har funnet det riktig å beholde henvisningen til estetiske hensyn 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 vareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen. Det må være mulig å stille estetiske krav til nye bygge- og anleggstiltak både i forbindelse med planer og i den enkelte byggesak. Utvalget mener også *god byggeskikk* bør nevnes særskilt i loven, og viser til det arbeid som har vært drevet med dette formål i de senere år.

I *andre ledd* slår bestemmelsen fast at loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en *allsidig og langsiktig vurdering*. Dette

er det viktigste formålet med de planprosessene loven legger opp til. I denne sammenheng er prinsippet om konsekvensvurdering av planer viktig. Alle forskjellige hensyn skal trekkes inn i vurderingen.

Formålsparagrafen trekker i andre ledd også fram målene om *«forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter»*. 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 ikke planer 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 til enhver tid, og med skiftende politiske mål og prioriteringer. Det er også en viktig side ved loven at viktige 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 publikum. Det vil primært være opp til planmyndighetene å bestemme i hvilke former dette skal gjøres. Som hovedregel skal dette fastsettes nærmere gjennom et planprogram. Nærmere regler om medvirkning er gitt i § 1-7.

I *tredje ledd* slås det fast at det enkelte tiltak skal vareta hensynet til *helse, miljø og sikkerhet*. Her kommer de generelle mål og systematiske arbeidsmåter på HMS-området inn, herunder bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse. Nærmere regler om dette er tatt inn i § 1-10. Dette kan også sees som en del av formålet om samfunnssikkerhet som er nevnt i første ledd, men er tatt med i et eget ledd fordi det også skal gjelde for det enkelte byggetiltak.

Loven skal sikre norsk *gjennomføring av internasjonale avtaler* innenfor sitt virkeområde. Det kommer til stadig nye internasjonale konvensjoner på områder som omfattes av plan- og bygningsloven. Momentet er tatt inn i formålsparagrafen 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 vareta 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 vises til en nærmere omtale av de viktigste internasjonale konvensjoner og samarbeidsfora foran i kapittel 1 og i vedlegg.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Toven:

«Jeg finner under tvil å slutte meg til forslaget til formålsparagraf. Jeg vil understreke at loven fortsatt må være en avveiningslov og en prosesslov. Det må videre være klart at loven skal ta sikte på å fremme en areal- og ressursbruk som skal tilfredsstillende næringsinteressene og som sikrer næringsinteressenes muligheter til utvikling, og ikke konservering og reduksjon. Jeg vil for øvrig henvide til de synspunkt som fremmes i min bemerkning til formålsparagraf, inntatt i NOU 2001:7 på side 73.

«Jeg mener det er uheldig av rent lovtekniske hensyn at det foretas en slik oppramsing av enkelthensyn i lovteksten, hvor noen hensyn trekkes fram, framfor andre. Hvilke hensyn som bør prioriteres, vil endres over tid, og en slik oppramsing av enkelte hensyn vil gjøre at loven er mindre egnet til å ivareta endrede behov, som følge av utviklingen. Oppramsingen kan også lett oppfattes som uttømmende. Slike hensyn bør derfor i stedet framgå av lovforarbeidene. Gjennom opplisting i lovforarbeidene vil en lettere se at opplistingen ikke er uttømmende, og det gis større fleksibilitet i forhold til framtidige behov.

Det er mange grupper som gjerne vil ha sine interesser presisert i formålsparagrafen. Begynner en på en slik oppramsing, vil det alltid være andre som mener de har krav på å nevnes i formålsparagrafen. Det mest ryddige er derfor i størst mulig grad å unnlate en slik oppramsing. Spesielt bør en unngå å angi at visse interesser har krav på en særlig prioritet framfor andre slik som i tredje ledd i alternativ 1.»

Til § 1-2 Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder samfunnsplanlegging, planlegging for forvaltning av arealer og andre fysiske ressurser, og offentlig og privat planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak.

Loven har et bredt og flersidig formål. Den gir for det første det generelle rettslige grunnlaget for en bred, sektorovergripende samfunnsplanlegging, og for planlegging innenfor de enkelte sektorene, i kommuner og fylker. Det er et mål med lovforslaget at de forskjellige sektorene skal få et system for planlegging som er felles og enhetlig. Dette vil

bety en forenkling og klargjøring både for myndighetene og for de grupper og interesser som planleggingen angår, ikke minst for publikum. Et viktig formål med kommuneplaner og fylkesplaner er at de ser behov og oppgaver framover under en samlet synsvinkel, og viser hvordan oppgavene krever løsninger over sektorgrensene. Et felles plansystem for sektorene er nødvendig for å oppnå slik reell samordning.

Planene etter denne lov kan omfatte alle samfunnssektorer og -oppgaver. En god samfunnsplanlegging er avhengig av at den omfatter alle viktige sektorer og samfunnsoppgaver. Også for arealplanleggingen er det avgjørende at alle hensyn og interesser, og de forskjellige sektorens virksomhet og framtidige behov, inngår og blir vurdert. I utgangspunktet står derfor ingen sektorer «utenfor» plansystemet etter plan- og bygningsloven. Det er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å bestemme hvilke emner som skal behandles i den enkelte plan. Men det er et viktig prinsipp at planene skal kunne omfatte de sektorer og samfunnsoppgaver som kommunen, fylkeskommunen eller staten ser behov for å stimulere, styre eller på annen måte påvirke gjennom de virkemidler de råder over. Både statlige, fylkeskommunale og kommunale sektormyndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen. På mange sektorer gjelder det særskilt lovgivning som regulerer virksomheten på sektoren, eventuelt med eget plansystem, krav om konsesjon og andre virkemidler. Dette blir et viktig grunnlag for sektorenes deltakelse i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven vil et stykke på veg kunne vareta sektorhensyn, og ellers virke i samspill med sektorlovgivningen på den måten som framgår av reglene i de respektive lovene. Spørsmålet om hvordan plansystemet i plan- og bygningsloven og regulering etter sektorlovgivning kan samordnes, er tatt opp til bred vurdering av utvalget både generelt og i forhold til viktige sektorer. Det vises særlig til kapittel 2.2 og kapittel 7 for de enkelte sektorer.

Loven har en særlig viktig funksjon når det gjelder *arealforvaltning*. Det er gjennom denne planleggingen det legges rettslig bindende føringer for hvordan arealene skal brukes eller ikke brukes, med direkte betydning for grunneierne. Uttrykket «*andre fysiske ressurser*» er tatt med for å gjøre det klart at også de forskjellige typer av fysiske ressurser som finnes på et areal, omfattes. Det gjelder både fornybare ressurser som ferskvannressursene og havet, luften, plante- og dyrelivet, og ikke fornybare ressurser som mineraler, stein og grusforekomster. Det gjelder også menneskeskap-

te ressurser som bygninger, infrastruktur og andre anlegg. Planleggingen etter denne loven skal omfatte forvaltningen av alle slike ressurser der hvor det er behov for det. Men for de fleste av disse ressursene vil det gjelde særlovgivning ved siden av plan- og bygningsloven, og myndighetsfordelingen vil måtte avklares ut fra dette.

Loven er også den sentrale loven for planlegging og gjennomføring av *det enkelte byggetiltak*. Det sies uttrykkelig at planleggingen og gjennomføringen kan være både offentlig og privat. Planer etter loven vil dels utarbeides av offentlige myndigheter, dels av private. Det er først og fremst forslag til detaljplan innenfor det kommunale plansystemet som forutsettes å kunne utarbeides og fremmes av private. På samme måten vil både offentlige myndigheter og private utbyggere stå for gjennomføringen av bygge- og anleggstiltak. Med uttrykket «*bygge- og anleggstiltak*» siktes det til ethvert tiltak som omfattes av loven, enten det krever tillatelse etter reglene i lovens kapittel XV og XVI, eller reguleres direkte gjennom arealplanene uten tillatelse. Dette omfatter også endring av bruk av bygninger. Loven gir det rettslige grunnlaget for slik arealplanlegging som er nødvendig for å gjennomføre et byggetiltak eller annen varig endring av arealbruken, i første rekke gjennom detaljplan med fastsettelse av arealformål, hensynssoner og tilhørende bestemmelser. Den gir også det rettslige grunnlaget for å stille tekniske, estetiske og andre krav til det enkelte bygge- og anleggstiltak i forbindelse med behandlingen av søknad om tillatelse. Også i disse sakene er det ikke minst viktig å ha presise saksbehandlingsregler for å sikre at de forskjellige interesser blir hørt og vurdert før vedtak fattes.

Utvalgsmedlemmet Toven har følgende særmerknad:

«Utvalget foreslår at loven skal gjelde planlegging for forvaltning av arealer og andre fysiske ressurser. Motivene gir inntrykk av at loven skal omfatte forvaltning av alle ressurser, og at planene skal kunne omfatte enhver sektor og oppgave som planmyndigheten ser behov for å stimulere, styre eller på annen måte påvirke. Utvalgsmedlem Toven påpeker at forvaltning av ressurser i stor grad reguleres gjennom sektorlov, dersom kommunens myndighet utvides generelt inn på saksområder hvor myndigheten i dag tilligger sektormyndigheter, uten at det foretas noen avgrensning i forhold til sektorlovgivningen, medfører dette at sektormyndighetene og planmyndighetene kan gi dels overlappende og motstridende bestemmelser om samme forhold, planmyndigheten gis dermed mulighet for omkamp der man er uenig i

sektormyndighetens vedtak. Dette bidrar til meget uklare ansvars- og myndighetsforhold, som åpner for omkamp og overprøving. Dette er det motsatte av samordning, og medfører en dobbeltbehandling som strider mot utvalgets mandat om forenkling, forutsigbarhet, effektivitet og klarhet i lovverket. Her er det nødvendig å foreta en opprydding og avgrensning i forhold til sektorlovgivningen.

Toven foreslår derfor følgende tilføyelse i lovmotivene til § 1-2 ;

Planmyndigheten kan ikke gi bestemmelser om forhold som reguleres av sektorlov, med mindre vedkommende sektorlov tillegger myndigheten til planmyndigheten.»

Til § 1-3 Lovens geografiske virkeområde

Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag.

I sjøområder gjelder loven ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Kongen kan for enkelte sjøområder og formål og virksomheter i sjø fastsette et annet virkeområde.

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

Et mindretall (Slettebøe, Svensli og Toven) foreslår følgende tilføyelse til andre ledd:

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

Første ledd er det samme som i gjeldende lov

I sjøområder gjelder dagens lov ut til grunnlinjen, men Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette virkeområdet lengre inn, og rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes ikke av loven.

Utvalget mener dagens avgrensning i sjø i unødvendig grad begrenser mulighetene til å klarlegge og avveie interesser i sjøområder, og at virkeområdet bør utvides noe. Behovet for en bedre samlet kystsoneplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn, gjør dette nødvendig. Også vernebehov tilsier dette.

En særlig grunn til dette er at EUs vannressursdirektiv, som skal gjennomføres i Norge blant annet gjennom bruk av planleggingen etter plan- og bygningsloven, uttrykkelig gjelder ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det er derfor i alle fall nødvendig å utvide lovens virkeområde i den utstrekning loven anvendes for gjennomføring av direktivet. Siden vannressursplanleggingen ofte vil ha nær sammenheng med og gripe inn i den generelle areal- og ressursplanleggingen, vil det kunne bli komplisert å ha forskjellige virkeområder for loven avhengig av om vedkommende spørsmål fal-

ler inn under virkeområdet for vannressursdirektivet eller ikke.

I sjøen langs kysten stanser den private eiendomsretten som hovedregel «ved marbakken». Utenfor er sjøen å anse som allmenning, med fri ferdsel, fri adgang til fritidsfiske og så videre. Kommunegrensene anses å stanse ved grunnlinjen, og sjøområdene utenfor grunnlinjen, herunder overflaten, vannsøylen, sjøbunnen og undergrunnen, tilhører Staten og reguleres av statlige myndigheter alene. Det har derfor vært hevdet at plansystemet i plan- og bygningsloven, med kommunen som den primære arealmyndighet, ikke er anvendbart utenfor grunnlinjen. Utvalget ser imidlertid ikke dette formelle forholdet som avgjørende for å begrense lovens virkeområde. Forslaget om å utvide lovens virkeområde endrer ikke regelen om at kommunegrensen går til grunnlinjen, og kommunens planmyndighet strekkes heller ikke utenfor grunnlinjen.

Der det er reelt behov for å trekke opp retningslinjer for bruk av sjøområder utenfor grunnlinjen, må den kommunale planen i nødvendig utstrekning kombineres med statlige planvedtak. God kystsoneplanlegging vil forøvrig ofte kreve planlegging over kommunegrensene, og en fylkesdelplan for arealbruk, med statlig medvirkning, kan være tjenlig. Her må berørte kommuner, fylkeskommuner og de berørte statlige myndigheter samarbeide. De planredskap som ligger i loven, vil i kombinasjon gi de nødvendige muligheter. Utvalget ser det derfor mer som et faglig/teknisk enn et juridisk problem å få til en hensiktsmessig helhetlig planlegging av kystområdene ut til 1 nautisk mil der det er ønskelig. Utvalget forutsetter at de sterkeste berørte departementer arbeider videre med dette i forbindelse med gjennomføringen av vannressursdirektivet og loven generelt.

Utvalget antar at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å fastsette et annet virkeområde i sjø for enkelte sjøområder og formål og virksomheter, og har innført en generell hjemmel for dette. I motsetning til dagens regel, foreslås det her en mulighet for Kongen til også å utvide virkeområdet når det er behov for dette. Dette kan for eksempel gjelde i tilfelle hvor det er en nær sammenheng mellom næringsmessige behov, og/eller vernebehov, innenfor og utenfor grensen på 1 nautisk mil. Det kan også være behov for å se forskjellige oppgaver i sammenheng over denne grensen. Virkeområdet bør kunne utvides når dette er nødvendig for å få til gode helhetsløsninger i kystsoneplanleggingen.

Utvalgets flertall foreslår å sløyfe det alminnelige unntaket fra lovens virkeområde for rørledninger

ger i sjø for transport av petroleum. Det er vanskelig å se begrunnelsen for at rørledninger som føres inn til eller nær land, ikke skal omfattes av loven også for den del av ledningen som ligger i sjøen. Rørledninger kan ha stor betydning for bruken av både sjø- og landarealet i området, samtidig som annen arealbruk kan bli avgjørende for hvor rørledninger kan eller ikke kan ilandføres. Planlegging av rørledninger i sjø bør derfor inngå i den alminnelige arealplanlegging. *Mindretallet* (Slettebøe, Svensli og Toven) mener någjeldende unntak for rørledninger bør opprettholdes og viser til nedenstående særmerknad.

Noen internasjonale avtaler på lovens område innebærer plikter som går ut over landets grenser. For eksempel inntreer særlig forpliktelser m.h.t. utredning av konsekvenser, dersom det kan oppstå konsekvenser i andre land, jf. § 1-9. Formuleringen av lovens geografiske virkeområde er ikke ment å innebære begrensninger i slike forpliktelser.

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. Utvalget har derfor valgt å opprettholde dagens bestemmelse om at loven helt eller delvis kan gjøres gjeldende for Svalbard.

Særmerknad fra medlemmene Slettebøe, Svensli og Toven vedrørende rørledninger:

Rørledninger i sjø for transport av petroleum bør fortsatt falle utenfor plan- og bygningsloven. En behandling etter plan- og bygningsloven er i slike tilfeller ikke nødvendig i tillegg til den behandling slike rørledninger undergis av sentrale myndigheter foretar i saken. En eventuell dobbeltbehandling kan være meget uheldig ettersom kommuner som i relativt liten utstrekning berøres av at det legges rørledninger i sjø for transport av petroleum får innflytelse, i saker av stor nasjonal betydning, som neppe står i rimelig forhold til deres interesse i saken.

Begrunnelsen er: Miljøverndepartementet gikk i forbindelse med Ot.prp. nr 51 (1987–1988) inn for å gjøre unntak i lovens virkeområde for rørledninger i sjø for transport av petroleum. Medlemmet Slettebøe kan ikke se at det vesentlige endringer som tilsier at det tas inn i lovens virkeområde.

«Miljøverndepartementet vil peke på at de sterke nasjonale interessene knyttet til petroleumsvirksomheten medfører behov for klare saksbehandlingsregler og raske avklaringer. Kommunenes behov for å planlegge sjøområdene er i hovedsak knyttet til sjøoverflaten og mer unntaksvis til sjøbunnen. En avveining mellom kommunenes ønsker og behov for planlegging av sjøbunnen og petroleumsmyndighetenes interesser tilsier derfor at de nasjonale hensyn må gå foran i forhold til sjøområdene. Miljøverndepartementet mener derfor at rørledninger for transport av petroleum bør unntas fra lovens virkeområde i sjø. For å sikre nødvendig samordning forutsetter departementet at vedtak om plassering av petroleumsanlegg innenfor lovens stedlige virkeområde først fattes etter at de berørte fylkeskommuner og kommuner er blitt hørt.»

«Av hensyn til de sterke nasjonale interessene som er knyttet til petroleumsvirksomheten, er det i bestemmelsens (§ 1) siste punktum foreslått at plasseringen av rørledninger kan skje uavhengig av bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Loven vil således ikke gjelde for slike tiltak i sjø.»

Dagens praksis:

Rørledninger i sjø for transport av petroleum vil være omfattet av plan for utbygging og drift eller særskilt tillatelse til anlegg og drift som godkjennes i medhold av petroleumsloven § 4-2 og § 4-3. En slik plan/tillatelse vil behandles av Stortinget eller regjeringen alt etter hvor omfattende utbygging det er tale om. Ved en slik behandling vil Stortinget og/eller regjeringen foreta en overordnet samfunnsmessig avveining som vil gi føringer som er retningsgivende ved Olje- og energidepartementets godkjenning/tillatelse etter petroleumsloven. Forut for en endelig godkjenning vil det i henhold til krav i petroleumsloven foretas konsekvensutredninger, og berørte myndigheter, kommuner, organisasjoner og private vil gis anledning til å uttale seg.

En planbehandling i den enkelte kommune hvor rørledningen passerer i sjøen vil således innebære en komplikasjon av saksbehandlingen som synes unødvendig. Det vil videre, særlig i tilfeller hvor rørledningen går gjennom flere kommuner, kunne føre til at den mest gunstige trasé for rørledningen samlet sett fra et samfunnsøkonomisk, sikkerhetsmessig og miljømessig synspunkt ikke blir realisert fordi særinteresser i én kommune alene får gjennomslag. En planbehandling i hver enkelt kommune for rørledninger i sjø for transport av

petroleum vil således kunne gi enkelte kommuner innflytelse som ikke står i rimelig forhold til hvor berørt de vil være av tiltaket, samtidig som viktige nasjonale interesser vil kunne gjøre seg gjeldende og må ivaretas. For så vidt gjelder rørledninger for transport av petroleum på land er disse allerede omfattet av plan- og bygningsloven. Selve landfallet, det vil si hvor rørledningen kommer i land, omfattes også av plan- og bygningsloven. Det samme gjelder eventuelle landterminaler.

Til § 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

Planlegging og planer etter loven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses. Planene skal bygge på de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Bærekraftig utvikling er et mål for både lokal, regional og nasjonal planlegging. Planleggingen skal fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier, og skal vareta framtidige generasjoners behov og valgmuligheter.

Planleggingen skal være demokratisk. Planleggingen styres av folkevalgte organer. Alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten, skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse. Planbehandlingen skal vareta den enkeltes rettssikkerhet, og skje innenfor frister som loven og planmyndighetene setter. Planene vedtas av politiske myndigheter.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i eller på et område sees i sammenheng. Den skal sikre samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal være målrettet. Den skal gi rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Som hovedregel velger den enkelte fylkeskommune og kommune selv planleggingsoppgaver.

Planleggingen skal vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser. Gjennom planleggingen skal nasjonale og internasjonale hensyn og interesser tilpasses lokale og regionale forhold.

Planleggingen skal bygge på prinsippene om at oppgaver skal søkes løst på det laveste hensiktsmessige nivå, og om gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene som grunnlag for planlegging og vedtak.

Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar. Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Et mindretall (Toven) foreslår at § 1-4 utgår.

Det følgende er merknader fra *flertallet*, alle unnatt Toven.

§ 1-4 angir viktige verdier som skal varetas i planleggingen etter loven og gir retningslinjer for denne planleggingen. Det er en erfaring at bestemmelsene i någjeldende lov ikke gir et klart bilde av formålet med plansystemet og hvordan det er ment å virke innenfor helheten av offentlig planlegging og styring. Paragrafen utfyller formålsparagrafen for så vidt gjelder lovens plansystem spesielt. Den er ment å gi veiledning for så vel myndighetene som for private aktører og allmennheten som skal bruke loven, om viktige formål med og grunntanker bak dette plansystemet. Dens strengt rettslige betydning vil primært være som faktor ved tolkningen av lovens bestemmelser. Mye av innholdet i paragrafen er generelt formulert. Senere paragrafer i loven vil inneholde mer presise regler om de forskjellige spørsmål som berøres og dermed ha en klarere rettslig betydning.

Første ledd understreker det brede formål og anvendelsesområde for planleggingen, og utdyper lovens § 1-2 i forhold til planleggingen. Uttrykket «den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen» er ment å favne vidt, og dekke de aller fleste viktige samfunnsoppgaver. Det kan være sammenheng mellom dem. For eksempel vil den helsemessige utviklingen være avhengig av både sosiale forhold, miljøforhold, økonomi og så videre. Den understreker også at planleggingen 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 fylker ikke «planlegger for planleggingens egen skyld», og derfor at de ikke gjør planleggingen mer omfattende enn nødvendig.

Andre ledd peker på at målet om bærekraftig utvikling er en viktig verdi i planleggingen på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Et hovedformål med planleggingen er nettopp å fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier. For å gjøre dette mulig, må planprosessene være grundige og sikre at de forskjellige interessene som berøres av planen, og konsekvenser av ulike planalternativer, kommer klart fram og tas i betraktning. Det vises ellers til

kommentaren til § 1-1 om hva som generelt ligger i målet om bærekraftig utvikling.

Tredje ledd understreker at planleggingen og planvedtak er en klart politisk virksomhet. Plan- og bygningsloven skal være et redskap for politiske organer til å definere og virkeliggjøre politiske mål. Gjennom planene settes mål for utviklingen innenfor en kommune eller et fylke, som krever bevisst bruk av virkemidler, og prioritering av bruken av de begrensede ressurser som står til rådighet. Planer for arealbruk bestemmer hvordan de forskjellige deler av kommunens areal skal kunne brukes i framtida. Også dette innebærer klart politiske avveininger og valg mellom mål og hensyn som ofte kan være motstridende. Planene får den mest direkte betydning for grunneierne og andre med rettigheter til fast eiendom, ved at de bestemmer hvordan eiendommen kan nyttes og dermed også langt på veg eiendommens økonomiske verdi. Indirekte får arealplanene betydning for hele befolkningens velferd ved at de bestemmer hvordan det felles rom kan utformes og brukes.

Planenes store betydning for både grunneiere og allmennheten gjør selve planprosessen svært viktig. Bred medvirkning er en grunnleggende verdi i plansystemet, som er søkt varetatt i de reglene som gjelder for behandlingen av de forskjellige plantypene. Rettssikkerheten må varetas både for grunneierne og for alle andre interesser som berøres av planer. Lovforslaget søker å sikre dette ved uttrykkelig å gi alle de som berøres sterkest, mulighet til å influere på prosessen. Dette fordrer at prosessen er åpen og at enhver kan sette seg inn i planforslagene. For planer som innebærer mer omfattende begrensninger i rådigheten over eiendommer, må planprosessen oppfylle forvaltningslovens alminnelige krav til saksbehandling, m.h.t. varsel om at planleggingen settes i gang, rett til å uttale seg om saken – ofte i flere stadier – og klageadgang. Det er også en viktig side av rettssikkerheten at en plansak ikke tar for lang tid, og derfor er det presisert at planbehandlingen må skje innenfor frister. Fristspørsmålet har to sider. Det er viktig at de som har rett til å uttale seg, får den nødvendige tid til å sette seg inn i og behandle saken. Dette gjelder ikke minst kommuner og andre myndigheter, og organisasjoner, hvor saksbehandlingen nødvendigvis må ta en viss tid. Loven har flere minstefrister for å sikre dette. Det kan også være behov for å sette maksimumsfrister for saksbehandlingen, for at ikke en plansak skal trekke altfor lenge ut, med de kostnader dette ofte vil medføre for tiltakshaveren. Siden det er stor variasjon i planers innhold og kompleksitet, vil det være nødvendig, som hovedregel, å fastsette slike frister

i forbindelse med den enkelte planbehandling. Det foreslås at det for de fleste større planer skal fastlegges et planprogram i en tidlig fase, som blant annet skal fastlegge frister for de forskjellige ledd i planbehandlingen.

Det er et hovedformål med planleggingen etter loven at planene skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng. Dette er slått fast i paragrafens *fjerde ledd*. Det gjelder både innenfor et geografisk område som for eksempel en kommunes areal eller flere kommuners areal 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.

Femte ledd understreker at planleggingen skal være målrettet. Med dette menes det at planleggingen ikke skal drives for «planleggingens egen skyld» men skal bidra til å løse aktuelle oppgaver og interessekonflikter, og oppgaver som krever planlegging for å kunne løses på en god måte. Sett under ett kan plansystemet, slik det framstår i loven, virke komplisert og krevende. Men det har en betydelig fleksibilitet, som det er viktig at planmyndighetene – og særlig kommunene – utnytter. Planleggingen må tilpasses den enkelte kommunes situasjon og behov til enhver tid. Kommunen må som hovedregel selv bestemme hvilke planleggingsoppgaver som skal tas opp. En kommune som har en god kommuneplan, og hvor det ikke skjer store endringer, kan videreføre planen uten ny planprosess. For en utkantkommune er det for eksempel ofte ikke aktuelt med større nye utbygginger, og derfor heller ikke nødvendig med et omfattende arealplanarbeid. Lovforslaget innfører imidlertid en plikt for kommunene til å gjøre opp planstatus, og bestemme hvilke planoppgaver som eventuelt skal tas opp. En slik «planstrategi» skal etter forslaget utarbeides i løpet av det første året etter kommunevalget (§ 8-3). Et lignende system er foreslått som grunnlag for regional planlegging.

Kommunene står likevel ikke alltid fritt. Regionale eller nasjonale oppgaver kan kreve planlegging uavhengig av kommunens egne behov og prioriteringer. For visse typer oppgaver kan stat-

lige eller fylkeskommunale myndigheter initiere planlegging og – etter nærmere avtale med kommunen – overta en del av planleggingsarbeidet. Staten kan også selv stå for planlegging og vedta planer etter loven, jf. lovens kapittel 3.

Paragrafens *sjette ledd* understreker at planleggingen alltid skal vareta både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser – uansett deres geografiske område og beslutningsnivå. Planene etter loven er «felles arena» for myndigheter og interesser på de forskjellige nivåene. Samtidig er det viktig å understreke at de overordnede mål og hensyn må tilpasses de sterkt varierende lokale forhold rundt i landet. Planleggingen etter plan- og bygningsloven er et redskap nettopp for å «omsette» statlig politikk til behov, prioriteringer og forhold forøvrig i landets fylker og kommuner.

I *sjuende ledd* uttrykker paragrafen to prinsipper som er sentrale, og som også er mye fremme i den internasjonale debatten om «spatial planning» (et uttrykk som er blitt oversatt til «romlig planlegging», men som utvalget foretrekker å betegne langsiktig arealstrategi): prinsippet om at vedtak skal treffes på det lavest hensiktsmessige nivå (subsidiaritetsprinsippet), og gjensidighetsprinsippet om at informasjon og synspunkter som grunnlag for offentlige vedtak må gå både «ovenfra og ned», og «nedenfra og opp». Det er særlig grunn til å framheve at statlige vedtak av betydning for planleggingen i fylker og kommuner må bygge på synspunkter og informasjon fra det kommunale og fylkeskommunale nivå. I lovforslaget er dette varetatt blant annet ved at kommunenes rolle i fylkesplanleggingen er styrket, og ved nye krav til saksbehandlingen ved utarbeiding av statlige planretningslinjer og -bestemmelser.

Paragrafens *siste ledd* sier noe generelt om planenes virkninger. Det er et viktig punkt at 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, fylkeskommunen 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.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Toven:

Etter min oppfatning preges hele utkastets kapittel 1 av en betydelig ordrikdom og gjentakelser. Særlig gjelder dette utkastets § 1-4. Hele bestemmelsen bør tas ut av loven, men kan gjerne stå i motivene. Utkastet til lovttekst inneholder her en rekke «honnørord» som om ønskelig kan tas inn i lovmotivene, men som etter min oppfatning er uegnet for inkorporasjon i lovtteksten på grunn av sitt skjønnsmessige og upresiserbare innhold. Jeg foreslår derfor at denne bestemmelsen tas ut av lovtteksten, og forflyttes til motivene.

Jeg viser i denne forbindelse til kritikken i rapporten fra Asplan Viak AS av 20. august 2002 under avsnitt 2.2 «Lovtekstens presisjonsnivå». Her advares det mot at loven gjøres for omfattende rent tekstmessig, noe som kan skape uklare fortolkninger. Det framheves at effektene som følge av omfattende lovttekst kan være fare for begrenset fleksibilitet over tid og redusert brukervennlighet. Det er fare for at lovens robusthet over tid kan bli redusert med behov for lovendringer og tilhørende administrative kostnader. Utredningsgruppen understreker at loven bør legge hovedvekt på formål, hensikt og klare formelle krav som definerer rettigheter, plikter og virkninger med et betydelig rom for fleksibilitet (utredningen side 17). Jeg gir min uforbeholdne tilslutning til dette innspill.

Til Tovens særmerknad vil *flertallet* bemerke at sitatet fra Asplan Viak som nevnt i særmerknaden, er en generell kommentar som ikke gjelder § 1-4 spesielt. I kommentaren deles utvalgets daværende forslag (sommeren 2002) inn i tre typer innholdselementer: nye formelle krav, nye krav som kan fortolkes, og veiledning (lovttekst uten krav form). Generelt advares det mot for utstrakt bruk av de to siste, uten at det er knyttet til spesielle paragrafer. Rapporten er bestilt av utvalget selv og har vært benyttet i utvalgets arbeid. Lovteksten har vært bearbeidet i flere omganger siden rapporten forelå. Det vises for øvrig til kapittel 8.

§ 1-5 Retningslinjer for byggesaksbehandlingen

(Forslag forutsettes fremmet av Bygningslovutvalget)

Til § 1-6 Ansvar for planlegging

Kommunen har ansvar for kommunal planlegging og for å vedta kommunale planer etter reglene i denne lovs Del IV og kap. 7. Planer som vedtas av kommunen er kommuneplan, områdeplan og detaljplan.

Fylkeskommunen har ansvar for regional planlegging etter reglene i denne lovs Del III. Planer som vedtas av fylkeskommunen er fylkesplan og fylkesdelplan. Slikt ansvar tilligger også kommuner i fellesskap ved interkommunalt plansamarbeid. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven.

Kongen skal trekke opp retningslinjer for planleggingen etter denne lov og føre tilsyn med at fylkeskommunene og kommunene oppfylder plikten til planlegging. Kongen kan utføre planlegging og vedta planer etter reglene i Del II.

Offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag etter reglene i denne lov.

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen etter denne lov når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak.

Paragrafen slår fast det ansvaret henholdsvis kommunen, fylkeskommunen og staten har for planlegging etter loven.

Når det i *første ledd* sies at kommunen har ansvar for kommunal planlegging, siktes det til den kommunale planstrategien og til kommuneplan, områdeplan og detaljplan som 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 planforslag, jf. fjerde ledd, og dette vil innebære at deler av planarbeidet kan overlates til andre enn kommunen selv. For det andre kan kommunen gjerne få bistand til det praktiske planarbeidet fra konsulenter, eller for eksempel av et interkommunalt plankontor. Men kommunen har det juridiske ansvar for at lovens krav m.h.t. innhold og planprosess oppfylles i slike prosesser.

Utvalget forholder seg til Stortingets behandling av oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune og legger til grunn at fylkeskommunen skal bestå, med regional utvikling som hovedoppgave. Utvalgets forslag er imidlertid robust i forhold til senere endringer i oppgavefordelingen og eventuelle endringer i fylkesinndeling og kommuneinndeling. Ansvaret for regional planlegging etter loven blir noe mer sammensatt enn for kommunal planlegging, fordi slik planlegging kan skje både som fylkes(del)planlegging og gjennom interkommunalt plansamarbeid. Fylkeskommunen har likevel en særlig viktig rolle som hovedansvarlig for at det skjer en egnet regional planlegging i fylket, og eventuelt over fylkesgrensene.

Nærmere bestemt består ansvaret i å initiere og vedta en regional planstrategi tidlig i hver valgperiode, og utarbeide og vedta fylkesplaner og fylkesdelplaner i den utstrekning det er behov for dette. Fylkeskommunen har også 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 7. Men loven presiserer at ansvar for nødvendig planlegging over kommunegrense også tilligger kommuner i fellesskap gjennom interkommunalt plansamarbeid. Mange kommuner, særlig mindre kommuner, har begrenset kapasitet og kompetanse for planleggingen etter loven. Bestemmelsen sier at fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. I dette ligger at fylkeskommunen har et hovedansvar for å gi kommunene nødvendig veiledning. Men kommunene kan også søke nødvendig veiledning andre steder, for eksempel hos statlige sektormyndigheter i spørsmål som gjelder deres felt.

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 4.

Det er et viktig prinsipp i loven at *alle offentlige organer* har både rett og plikt til å delta i planleggingen etter denne lov når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak. De har for eksempel 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, fylkeskommunale 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, fylkeskommunalt eller kommunalt eierskap med videre. Det vises også til merknaden til § 1-7 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.

Til § 1-7 Medvirkning og høring

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 i planprosessene. Som hovedregel skal opplegg for medvirkning fastlegges i planprogrammet, jf. § 1-8.

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. Kommunestyret skal også oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barns og unges medvirkning og på annen måte vareta deres interesser i planleggingen

Når det i denne lov heter at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. Når det heter at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, betyr det at minst ett eksemplar av forslaget skal være lett tilgjengelig for alle, slik at hvem som helst kan sette seg inn i forslaget.

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

Lovens formål krever aktiv medvirkning fra befolkningen i planleggingen. Dette er nødvendig for å få gode resultater av planleggingen. Bare ved en mest mulig fullstendig informasjon om behov, oppgaver, verdier og interesser på eller i et planområde, kan samfunnet løse sine mange oppgaver og utnytte sine ressurser på en måte som både er rettferdig for den enkelte og samfunnsøkonomisk effektiv. Ikke minst er dette nødvendig for å vareta langsiktige og ikke-økonomiske hensyn. God medvirkning fra alle berørte interesser i planleggingen er derfor en viktig verdi både for samfunnet og den enkelte. Gjennom ryddige og grundige medvirkningsprosesser, gjerne i en tidlig fase av planarbeidet, vil en kunne unngå overraskelser og at saken i verste fall «skjærer seg» på et senere tidspunkt.

God medvirkning kan derfor også virke forenk- lende. Derfor er både planmyndigheter og utbyg- gere generelt sett tjent med god og aktiv medvirk- ning. Behovet for medvirkning og hvor omfattende den bør være, vi likevel være avhengig av hvor omfattende og komplisert den aktuelle planen er, og av hvor mange interesser som berøres.

Områdeplaner og detaljplaner er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 1-11 ne- denfor. Dette innebærer at forvaltningslovens reg- ler om saksbehandlingen for enkeltvedtak gjelder i tillegg til reglene i loven her. Etter den viktige bestemmelsen i forvaltningsloven § 17 første ledd er planmyndigheten ansvarlig for at enhver sak er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Dette vilkåret krever bred medvirkning gjennom høring og andre tiltak. Samtidig vil det være slik at dette vilkåret normalt er oppfylt dersom medvirk- ningen og høringen er gjennomført i tråd med de regler som gjelder om dette etter denne lov.

Bestemmelsen i *første ledd* innebærer en plikt for planmyndighetene til aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som be- skrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbe- handling og medvirkning. Planmyndighetene skal tilstrebe reell medvirkning.

Med kravet om størst mulig offentlighet i plan- prosessene menes for det første et generelt krav om åpenhet om planprosesser og plandokumenter som for eksempel utredninger, uttalelser, planfor- slag med aktuelle alternativer og så videre. I mer rettslig forstand ligger det en oppfordring til ut- strakt meroffentlighet i forhold til offentlighetslo- vens regler. Disse reglene om retten til innsyn i offentlige dokumenter er å anse som minstekrav. Selv om et dokument etter loven *kan* unntas fra offentlighet etter loven, betyr ikke det at det alltid *må* eller *bør* unntas. I ønsket om utstrakt merof- fentlighet ligger en oppfordring til å begrense bruk av adgangen til å unnta dokumenter til der det er klare behov. I framtiden vil også nye regler om rett til miljøinformasjon, som Stortinget nå har vedtatt lov om, ha betydning her.

I alminnelighet bør det bestemmes tidlig i plan- prosessen hvordan det skal legges til rette for en aktiv medvirkning. For de plantyper hvor det skal utarbeides et planprogram, jf. § 1-6, skal opplegget for medvirkning så vidt mulig fastsettes i planpro- grammet.

Andre ledd slår fast at det er den som fremmer planforslag som har ansvaret for å legge til rette for medvirkning. For detaljplaner som fremmes av pri- vate, eller av et annet offentlig organ enn planmyn- digheten, vil det være denne forslagsstilleren som

skal gjøre dette. For andre planer vil det være plan- myndighetens ansvar. Også i tilfelle der andre enn planmyndigheten fremmer planer, skal kommun- en som planmyndighet påse at det er lagt til rette for medvirkning.

Tredje ledd gjelder 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 for ek- sempel gjelde eldre eller barn i et område, men- nesker med funksjonshemninger, mennesker med fremmedkulturell bakgrunn, eller andre per- soner eller grupper med særlige behov. Det kan også gjelde for eksempel interessen for friluftsliv og naturvern i nærmiljøet, som 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 forslagstilleren og kom- munen finne andre måter som sikrer god medvirk- ning innenfor de muligheter som foreligger. Dette kan for eksempel være psykisk utviklingshemme- de, mennesker som ikke kan norsk språk mv.

Dagens lov har en egen bestemmelse i § 9-1 første ledd om at kommunestyret skal peke ut en etatssjef eller annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser når det faste utvalget for plansaker behandler planforslag. Som det er redegjort for foran i kapittel 7.9 er erfaringene med denne ordningen blandet. Utval- get mener barns innflytelse primært må komme gjennom barn og unges egen medvirkning. Flere kommuner har gode erfaringer med å organisere særlige høringer med barn og unge og lignende. Tredje ledd slår også fast at kommunen i tillegg til sin generelle plikt til å legge til rette for medvirk- ning av barn og unge skal oppnevne en represen- tant med særlig ansvar for barns medvirkning. Kommunen står fritt i valget av denne representan- ten, som kan komme både fra kommunen selv og utenfra, men personen bør ikke ha andre forplik- telser eller vareta andre interesser i planleggingen som kan komme i konflikt med barn og unges interesser. Representanten har stor frihet med hensyn til arbeidsformer og tiltak, men bør så langt som mulig trekke barn og unge med i drøf- ting om hvordan deres medvirkning best kan sti- muleres og organiseres.

Bestemmelsens *fjerde ledd* gir en legaldefini- sjon av uttrykket «*sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn*», som finnes i en rekke bestem- melser senere i loven. Hensikten er å få en enhet-

lig 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 eller lignende på høring betyr at det sendes ut til berørte parter 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. 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 (andre) offentlige organer og det etterfølgende uttrykket «*private organisasjoner og institusjoner*». Dette er ment å omfatte for det første 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. Utrykket er ikke ment å omfatte vanlige bedrifter innenfor produksjon eller tjenesteyting. Grensen vil her kunne være noe uklar. Planmyndighetene må kunne av-

grense 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.

Også 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, for eksempel postkontoret eller stasjonen.

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. Utvalget mener det bør være en plikt til å benytte slike medier både til presentasjon av planforslag med videre 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. Dette er uttrykt i *siste ledd*.

Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Alle forslag til planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger, samt forhold til andre planer som gjelder for området.

For fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Bestemmelsens *første ledd* slår først fast som generell regel at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger. 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, og hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas.

Denne beskrivelsen, som heretter betegnes «planbeskrivelsen», må framkomme så tidlig som praktisk mulig i planarbeidet, og må foreligge senest når planforslaget 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 «følger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er tilstrekkelig fyldig og presis. Mangler ved planbeskrivelsen vil være en saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for klage for planer hvor det er klageadgang.

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

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 fullt ut 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.

Andre ledd slår fast kravet om *planprogram* for behandlingen av visse planer etter loven. Planprogrammet er en «plan for planleggingen». Formålet er å oppnå en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte. Dette er ikke minst viktig ut fra hensynet til rettssikkerheten for de som fremmer et planforslag. En godt planlagt planprosess vil også gi en raskere saksbehandling og dermed effektivitet. For å oppnå dette er det særlig viktig at alle de viktigste berørte myndigheter og andre interesser er med fra begynnelsen av planarbeidet, og at de tidlig gir uttrykk for viktige forhold som det må tas hensyn til i planarbeidet. All erfaring viser at det å få en god oversikt over interessene i starten, gjør at de senere faser av planbehandlingen kan gå lettere.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning. Det skal også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av vesentlige konsekvenser av planen for samfunn, naturressurser og miljø, jf. nærmere regler i § 1-9. Dette innebærer at konsekvensutredning alltid inngår som en del av planprosessen.

Etter de reglene som i dag gjelder for konsekvensutredning etter kapittel VII-a i plan- og bygningsloven, kreves det ofte særskilte prosesser for

å avgjøre om et tiltak er slik at det krever konsekvensutredning (som internasjonalt gjerne betegnes som «screening»), og for å bestemme hvilke mulige konsekvenser som skal utredes (som internasjonalt gjerne betegnes som «scoping»). Disse prosessene forutsettes nå å bli varetatt i forbindelse med utarbeidingen og vedtaket av planprogrammet. Dette stiller krav til den måten planprogrammet blir til på. Det er nødvendig med en åpen og forholdsvis grundig prosess for å komme fram til et godt planprogram. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Hvor grundig prosessen vil måtte være, beror på hvor omfattende og komplisert planen er.

Bestemmelsen sier at planprogram kreves alltid for arbeidet med fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan. Planprogram kreves også for områdeplan og detaljplan som kan ha «vesentlige virkninger». Dette betyr imidlertid ikke at det i disse tilfellene alltid skal utarbeides et separat planprogram. Lovforslaget har bestemmelser som sier at planprogram kan inngå i regional eller kommunal planstrategi, og dermed blir særskilt planprogram overflødig. Det kan også være parallelle prosesser som gjør det unødvendig med særskilt planprogram.

Det er planmyndighetene selv som avgjør om planprosessen er tilfredsstillende. Men i praksis vil det ha stor betydning at også parter og interesser som berøres sterkt av planen, mener den er god nok. Hvis ikke, vil planen mangle nødvendig legitimitet, og det vil lett oppstå problemer når den skal gjennomføres. Planprogrammet, som er offentlig, vil være utgangspunktet for å vurdere kvaliteten av planprosessen. For områdeplaner og detaljplaner gjelder klagereglene i forvaltningsloven. Har planbehandlingen, herunder konsekvensvurderingen, ikke vært grundig nok, vil selve planvedtaket kunne oppheves hvis svakheten kan ha hatt betydning for vedtaket. I hvilken grad det vedtatte planprogrammet er blitt fulgt, vil være et moment i denne vurderingen.

Til § 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

For fylkesdelplan for arealbruk og kommuneplanens arealdel, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser (konsekvensutredning), herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet og følge planforslaget når dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av planen.

Dersom planen kan få vesentlige virkninger i annen stat, skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planprosessen.

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning og om planer som omfattes av denne bestemmelsen.

Som det er redegjort nærmere for i kapittel 6 foran, er det flere grunner til at utvalget foreslår at konsekvensutredning inngår som en del av behandlingen av planer etter loven. En viktig foranledning er EU-direktivet om miljøkonsekvenser av planer og programmer, som Norge etter EØS-avtalen har plikt til å gjennomføre. Det er også gode reelle grunner til å kople systemet med konsekvensutredning til plansystemet. Sett fra utbygges synsvinkel blir prosessen vesentlig enklere enn om planprosess og konsekvensutredning er to atskilte løp. Sett fra de berørte interessers synsvinkel er det viktig at konsekvensene utredes allerede i planfasen og ikke bare i forbindelse med det konkrete utbyggingsprosjektet. Planen vil ofte være avgjørende for hva slags tiltak som skal tillates i de forskjellige områdene, og det er i den forbindelse det er særlig viktig å klarlegge konsekvensene av de valg som gjøres.

EU-direktivet knytter plikten til å foreta konsekvensutredning til planer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger. Dette er videre presisert ved generell plikt til å konsekvensutrede planer som angår nærmere angitte sektorer dersom de legger rammer for framtidig tillatelse til gjennomføring av enkelttiltak. I praksis gjelder dette planer for alle sektorer med unntak av planer/programmer som kun skal tjene forsvar eller sivilt beredskap, og rene finansplaner. Utvalget legger til grunn at overordnede arealplaner alltid vil kunne ha vesentlige konsekvenser, og at de gjennomføringer for arealbruk setter rammer for enkeltprosjekter. Kravet om konsekvensutredning foreslås derfor å gjelde ubetinget for fylkesdelplaner for arealbruk og arealdelen av kommuneplan, samt for områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger.

For områdeplaner og detaljplaner blir det spørsmål hva som menes med «vesentlige virkninger».

Dagens regler om konsekvensutredning gjelder for tiltak som kan medføre vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Utvalget har funnet det mest hensiktsmessig å videreføre dette uttrykket. De nærmere avgrensningene må det arbeides videre med, og de kan mest hensiktsmessig komme til uttrykk i forskrifter, slik systemet er med dagens regler om konsekvensutredning etter lovens kapittel VII-a. Dagens forskrifter kan tas som utgangspunkt, men disse reglene kan virke noe kompliserte og ikke alltid treffende. For eksempel vil et kriterium knyttet til investeringskostnaden ikke alltid være særlig relevant i forhold til mulige skadevirkninger. De bør derfor etter utvalgets mening ikke uten videre overføres til et nytt system. Terskelen for kravet om konsekvensutredning synes imidlertid stort sett passende og bør kunne ligge på omtrent samme nivå som i dag. For øvrig vil utviklingen av det internasjonale regelverket ha betydning for spørsmålet, og dette taler også for at de nærmere rammene gis i forskrift.

Uttrykket «vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn» er som nevnt det samme som i dagens lovbestemmelser, og utvalget mener den forståelse som er lagt til grunn til nå av dette uttrykket, kan videreføres. Som eksempler på relevante virkninger vil utvalget nevne:

- vesentlig betydning for samfunnsutviklingen, næringsliv og sysselsetting, økonomiske og sosiale forhold,
- vesentlig betydning for samfunnssikkerhet,
- vesentlige konsekvenser for folkehelse,
- vesentlig forurensning,
- vesentlige konsekvenser for fiskeri- og havbruksnæringene,
- konflikt med naturvern-, jordvern- eller kulturminneinteresser av nasjonal eller regional verdi, eller mulighet for tap av truede eller sårbare arter, viktige kulturminner med videre,
- vesentlige konsekvenser for friluftslivet,
- vesentlig innvirkning på samisk naturgrunnlag,
- vesentlige negative virkninger for estetikk eller byggeskikk.

Uansett bør nærmere grenser som nevnt trekkes opp i forskrifter. Systemet kan også være slik at en i visse tilfelle må foreta en konkret vurdering av den enkelte plan for å avgjøre om konsekvensutredning skal kreves. Utvalget vil ikke foreslå nærmere regler for behandlingen av dette spørsmålet. Også dette egner seg bedre for regulering gjennom forskrift.

Koplingen mellom planprogram (jf. § 1-8 andre ledd) og konsekvensutredning er viktig. Konse-

kvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. Det skal gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. Grunnlaget for dette skal skaffes gjennom arbeidet med planprogrammet. Det er viktig å unngå dobbeltarbeid. Dersom det er foretatt konsekvensutredning ved tidligere eller overordnede planer for samme område, må dette tas i betraktning ved vurderingen av utredningsbehov.

Uttrykket «aktuelle alternativer» må ikke forstås for snevert. Alternativer til å bygge et område ut til et bestemt formål vil alltid være å bygge det ut til et annet formål, eller å la det forbli ubygget. Dette siste, som gjerne kalles «nullalternativet», vil nesten alltid være et alternativ som må utredes i arealplanleggingen. Men det skal ikke være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle. Ofte vil det være nødvendig å utarbeide en mer detaljert plan for et område som grunnlag for behandling av enkeltsaker. Det vil derfor ikke være nødvendig for eksempel å utrede konsekvensene av en rekke forskjellige alternative bruk av et område innenfor et arealformål i en arealdel til kommuneplan. Den mer detaljerte konsekvensutredningen må heller foretas i forbindelse med arbeidet med områdeplan eller detaljplan og omfatte den arealbruken som da viser seg å bli aktuelt, og mulige alternativer til den.

Det er et hovedpunkt at arbeidet med konsekvensutredningen skal skje i nær sammenheng med planleggingsarbeidet. Ferdig konsekvensutredning må foreligge senest samtidig med det planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og følge planforslaget.

Etter dagens praksis benyttes konsekvensutredningsprosessen til å avklare spørsmål i forkant av oppstart av formell planprosess, for eksempel alternativ, lokalisering og liknende. Denne muligheten gir fleksibilitet i forhold til gjennomføring av omfattende og kompliserte planoppgaver, og kan bidra til at det fremmes planforslag kun for de relevante alternativene, samtidig som berørte gis anledning til å delta i en slik tidlig avklaringsprosess. Bestemmelsene slik de er utformet utelukker ikke at slik praksis kan videreføres i enkelte saker, for eksempel gjennom en spesielt omfattende/grundig programfase.

Det sier seg selv at en plan etter loven er et offentlig dokument, og at også selve planvedtaket er offentlig. EØS-reglene krever at dette sies uttrykkelig i lov eller forskrift, og utvalget har valgt å ta det inn i loven. EØS-reglene krever også at det

skal gis en begrunnelse for planvedtaket, som redegjør for hvordan virkningene med innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de har vært tillagt ved vedtaket. Dette er tatt inn i loven som et krav. Dette stiller nye krav til selve plandokumentet i forhold til det som har vært vanlig hittil. Planbeskrivelsen (jf. § 1-8 første ledd) må uttrykkelig redegjøre for de viktige virkningene som er framkommet gjennom konsekvensutredningen, uttalelsene til disse, og hvordan planmyndighetene vurderer dem. Det må framgå hvilken betydning virkningene og uttalelsene om dem er tillagt i den planen som er vedtatt. I praksis må dette framkomme av planbeskrivelsen i det endelige planforslaget som går til vedtaksorganet.

Andre ledd slår fast at planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det gå fram hvordan en har lagt vekt på virkningene av planen ved vedtak og på hvilken måte dette er fulgt opp gjennom bestemmelser i vedtaket. *Siste setning* viser til at dette også skal omfatte bestemmelser om oppfølgende undersøkelser i de kommunale arealplanene, jf. § 9-9 og § 11-5 nummer 12 jf. § 12-3. Begrepet vilkår må i denne sammenhengen forstås slik at det omfatter rammer for gjennomføring av planen slik disse fastsettes gjennom vedtak i form av arealbrukskategorier (jf. § 9-7), hensynssoner (jf. § 9-8) og bestemmelser knyttet til gjennomføring av planen (jf. § 9-9 og § 11-5).

Undersøkelsene det vises til vil variere i forhold til plantype og planoppgave, men generelt vil de for overordnede planer knyttes til forhold som skal undersøkes på neste plannivå. For områdeplaner og detaljplaner vil det være særlig relevant å stille krav til undersøkelser for å overvåke og klargjøre de faktiske konsekvenser i anleggs- og driftsfasen, herunder effekten av avbøtende tiltak. Se for øvrig omtalen for § 11-5 nummer 11.

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for økt oppmerksomhet om oppfølging av planene og utforming av avbøtende tiltak tidlig i planleggingsprosessen. Erfaring, blant annet fra dagens KU-bestemmelser, viser at et slikt tidlig fokus på miljøkrav og overvåkning bidrar til å sikre god utforming og oppfølging. Forslagsstiller bør derfor som del av konsekvensutredningen vurdere behovet for, og utforme forslag til, oppfølgende undersøkelser og utforming av avbøtende tiltak og bestemmelser/vilkår.

I forbindelse med flere større utbyggingssaker i Oslo i den senere tid (Nationaltheatret stasjon, Pilestredet Park) er det gjort positive erfaringer med utforming av et såkalt miljøoppfølgingsprogram (MOP). Et slikt miljøoppfølgingsprogram er

et verktøy som sikrer oversiktlig oppfølging av vedtak med bestemmelser, og presiserer hvordan forslagstillere vil følge opp og håndtere disse kravene. Et miljøoppfølgingsprogram kan også inneholde forslagstillers egne krav, samt eventuelle krav utover bestemmelser og vilkår som er framkommet i forståelse mellom planmyndighet og forslagstillere.

Tredje ledd slår fast at vedkommende stat skal varsles og gis anledning til å uttale seg dersom planen får vesentlige virkninger i et annet land. Dette er en forpliktelse Norge har etter Espo-konvensjonen og EØS-direktivet, som også regulerer de nærmere detaljene med hensyn til prosedyre. Disse reglene egner seg best for forskrifter.

Fjerde ledd viderefører dagens regel i plan- og bygningsloven av 1985, § 33-11 om at tiltakshaver bærer utgiftene. Her brukes uttrykket forslagstillere, i og med at det dreier seg om planer som ikke nødvendigvis innebærer bestemte tiltak. Det siktes til den som fremmer forslag om plan. Det kan i enkelte situasjoner være tvil om hvem som er å anse som forslagstillere. Dette gjelder særlig ved områdeplan, i tilfelle hvor kommunen har overlatt til andre enn kommunen å utarbeide utkast til plan, jf. § 11-1 første ledd. I slike situasjoner må det avgjørende være i hvis interesse planen utarbeides. Hvis det dreier seg om et privat initiativ med sikte på å få regulert et område for utbygging, bør vedkommende utbygger bekoste konsekvensutredningen. Er det derimot kommunen selv som har initiert planarbeidet ut fra kommunens behov, bør kommunen dekke kostnadene selv om praktiske sidere ved planarbeidet er overlatt til andre.

I dagens regel er det åpnet for at departementet kan bestemme at kostnadene helt eller delvis kan dekkes av staten, fylkeskommunen eller kommunen, eller fordeles mellom dem. Utvalget anser det unødvendig å si dette uttrykkelig i loven. Hvis en utgiftsdeling kan være naturlig, vil dette kunne ordnes ved avtale mellom partene.

Utvalget foreslår ikke en regel som svarer til dagens § 33-6, som sier at «den ansvarlige myndighet avgjør om kravet til konsekvensutredning er oppfylt». Etter forslaget vil det altså ikke være krav om at en konsekvensutredning skal «godkjennes». Det blir i utgangspunktet kommunen selv som må vurdere om konsekvensutredningen er tilstrekkelig, eventuelt om den oppfyller nærmere krav som måtte være satt i forskrifter, veiledninger med videre. Svakheter eller mangler ved en konsekvensutredning vil imidlertid kunne være en feil ved saksbehandlingen. Her ligger en viktig kontroll. Dersom en fagmyndighet mener utredningen ikke er god nok som grunnlag for planen, vil den kunne

gjøre gjeldende innsigelse mot planen. For planer hvor det er klageadgang, vil mangelfull konsekvensutredning gi grunnlag for klage. Eventuelt vil et planvedtak som bygger på mangelfull konsekvensutredning, kunne være ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil.

I forbindelse med konsekvensutredning av plan reiser det seg en rekke detaljspørsmål som utvalget ikke finner det naturlig å regulere eller fastlegge i selve loven. Bestemmelsens siste ledd gir regjeringen nødvendig hjemmel til å gi slike forskrifter som finnes nødvendig for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne foreta konsekvensutredninger i forbindelse med sitt planarbeid på en hensiktsmessig og juridisk korrekt måte. Herunder kan det gis forskrifter om hvilke typer av tiltak som vil kreve konsekvensutredning, eventuell prosedyre for vurdering av om konsekvensutredning kreves og for å bestemme innhold og opplegg (som må koples til arbeidet med planprogram), hva som skal anses som vesentlige virkninger, hvilke typer av virkninger som skal utredes, og hvordan utredningene skal gjøres.

Til § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Planleggingen etter loven skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.v.

Ved utarbeiding av arealplan 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. § 9-8. Planmyndigheten skal vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser som omfattes av denne bestemmelsen.

Bestemmelsen gjør det til en plikt for planmyndighetene å vareta samfunnssikkerhet i planleggingen, og presiserer punktet om samfunnssikkerhet i lovens formålsparagraf. Hensikten er å understreke og tydeliggjøre betydningen av denne oppgaven som del av planleggingen. Begrepet samfunnssikkerhet er bredt og dekker det å forhindre og begrense trusler mot liv, helse, miljø og materielle verdier både ved ulykker og ved bevisste handlinger.

ger, herunder kriminalitet, og så vidt mulig begrense og avbøte mulige skadevirkninger. En underliggende verdi er – enkelt sagt – personlig trygghet for liv, helse og eiendom. Men oppgaven dreier seg også om å sikre samfunnets evne til å fungere teknisk, økonomisk og institusjonelt. Det vises også til nærmere omtale av begrepet samfunnsikkerhet i merknadene til § 1-1 første ledd.

Første ledd slår fast den generelle oppgaven som ligger i å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier med videre. 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 som har ansvar for oppgaver som har betydning for samfunnsikkerheten. Med forebygging siktes det både til konkrete løsninger i arealplanleggingen, jf. andre ledd, og mer omfattende oppgaver knyttet til sosiale forhold, som kan ha betydning for utvikling for eksempel av kriminalitet og andre sosiale problemer.

Andre ledd gjelder den spesielle oppgaven å forhindre at det gjennom arealdisponeringen skapes særlig risiko. Risiko og sårbarhet kan på den ene siden knytte seg til arealet slik det er fra naturens side, som for eksempel at det er utsatt for flom eller ras. Det kan også oppstå som en følge av arealbruken, for eksempel ved måten viktige anlegg plasseres i forhold til hverandre, eller hvordan arealene brukes. I utgangspunktet har vi mulighet til ikke å bruke arealer som inneholder uønsket risiko og sårbarhet. Der risiko og sårbarhetsforhold er tilstede, 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.

Bestemmelsen slår primært fast en plikt for planmyndigheten til å påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for et arealplanområdet. Risiko- og sårbarhetsanalyse er en innarbeidet metode, som egner seg også for den type analyser av risiko som kreves i arealplanleggingen. De er et viktig verktøy til å avdekke områder som er lite egnet til utbygningsformål (flomområder, skredområder, områder for nær risikoobjekter og så videre). Analysen må av den grunn inngå som en viktig integrert premiss i planarbeidet, og dette så tidlig som mulig i prosessen. En slik analyse vil vanligvis inngå som en naturlig del av konsekvensutredningen, i de tilfelle konsekvensutredning skal

utføres etter reglene om dette. Opplegget må da tas inn i planprogrammet. Men risiko- og sårbarhetsanalyse er ment som et generelt krav, som kan være aktuelt også for planer som ikke medfører plikt til konsekvensutredning. Det er meningen at plikten til å få utført en slik analyse som hovedregel ligger på forslagsstilleren for planen, på samme måte som for konsekvensutredningen. Men planmyndigheten kan også stå for analysen, og vil ha plikt til dette når det er den selv som utarbeider planen.

Andre ledd forklarer noe nærmere hva analysen skal gå ut på, og koplingen til andre deler av loven. Skal risiko- og sårbarhetsanalyser få praktisk betydning, må resultatene komme til uttrykk i planene i nødvendig utstrekning. 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.

Innspill til arealplanleggingen om slike forhold må komme fra de relevante planmyndigheter og tilsynmyndigheter. Det er viktig at det etableres en aktiv kommunikasjon mellom planmyndigheter og tilsynsmyndigheter på alle forvaltningsnivå, slik at kartlagte risiko- og sårbarhetsområder blir bekjentgjort for alle som har behov for informasjonen. Samarbeid over sektorgrensene er viktig for blant annet å se muligheter for skade og behov for forebygging i sammenheng, og finne fram til de beste løsningene for å avverge og begrense skadevirkninger. Dette legger til rette for samarbeid om å legge analyseresultatene inn i for eksempel digitale kart og annen areal-, plan- og risikoinformasjon mellom planmyndigheter og tilsynsmyndigheter på alle forvaltningsnivå (for eksempel gjennom AREALIS). Samfunnsøkonomisk vil dette ha betydning gjennom at ulike myndigheter som har behov for en gitt informasjon kan hente ut allerede registrerte data. De forskjellige myndighetene kan etablere tett samarbeid på områder der de har felles mål og interesser. På sikt vil dette lede til en gradvis økning i den generelle risikobevissthet som etter hvert vil gi positiv uttelling i form av færre ulykker, kriser og katastrofer.

Tredje ledd gir regjeringen hjemmel til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser som omfattes av denne bestemmelsen. Det reiser seg mange spørsmål av teknisk art i arbeidet med slik analyser, om hvordan de skal innpasses i planleggingen på en god måte og så videre. Utvalget mener det er nødvendig for de relevante sentrale myndigheter å kunne gi nærmere regler om dette.

Til § 1-11 Rettsvirkninger av planer

En vedtatt plan etter denne lov skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdet, og for vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Vedtatt arealplan bestemmer framtidig arealbruk i planområdet. De nærmere rettsvirkningene av arealplaner framgår av reglene for de enkelte plantypene.

Planen skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av planen, på den måten som framgår av vedkommende plan og planbestemmelser, og av bestemmelser i slike andre lover.

Et mindretall (Karlsen, Slettebøe, Svensli og Toven) foreslår at følgende nytt siste ledd tilføyes:

Planmyndigheten kan i det enkelte tilfelle bestemme at det ikke trengs planbehandling etter plan- og bygningsloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter energiloven.

§ 1-11 slår fast prinsippet om rettsvirkningen av vedtatte planer. Det er selve formålet med planene at de skal legges til grunn for den videre planleggingen og forvaltningen i planområdet. Innholdet i senere vedtak om virksomhet, utbygging og vern innenfor planens område skal være slik at de bidrar til å virkeliggjøre og gjennomføre planen.

Første ledd er en generell bestemmelse, som i generell form slår fast prinsippet med tanke på senere planlegging og vedtak etter denne loven. Mer presise regler om planers virkninger gis i egne regler i tilknytning til de enkelte bestemmelser senere i loven.

Andre ledd slår uttrykkelig fast at planer etter loven skal ha virkninger også for vedtak etter andre lover, ikke minst forskjellige sektorlover. Det vises til den generelle diskusjonen i kapittel 2.2 foran av behovet for samordning over sektorgrensene gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Samordningen skjer ved at de forskjellige sektorer og interesser deltar i planleggingen, at de ulike hensyn og interesser ses i sammenheng og avveies, og at vedtatte planer så legges til grunn ved bruk av lovgivning og andre virkemidler på alle de sektorer som planen omfatter. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning gir ellers et sammensatt og komplisert bilde. Hvordan forholdet skal være mellom planer etter plan- og bygningsloven og vedtak etter sektorloven, vil måtte framgå dels av lovene selv, og dels av det som følger av den enkelte plan med planbestemmelser.

For kommunale arealplaner gir loven etter utvalgets forslag noen hjemler til å gi bestemmelser om tiltak og virksomhet som også reguleres av

andre lover. Her vil det kunne foreligge overlappende kompetanse mellom kommunen og vedkommende sektormyndighet. Planene kan også inneholde bestemmelser om restriksjoner på arealbruk, og andre retningslinjer for anvendelsen av sektorlovgivning, hvor hjemmelen finnes i vedkommende sektorlov. De hensynssoner med tilhørende restriksjoner som det er adgang til å ta inn i de kommunale arealplanene, vil delvis være basert på slik sektorlovgivning. Eksempler kan være soner for beskyttelse av drikkevannskilder etter kommunehelseloven eller soner for restriksjoner rundt flyplass med hjemmel i luftfartsloven. Det kan også være slik at en sektorlov knytter visse typer av vedtak, for eksempel tillatelse til en utbygging eller lignende, direkte til planvedtak etter plan- og bygningsloven på en slik måte at planvedtaket enten erstatter, eller treffes i kombinasjon med, vedtak etter sektorloven.

Dissens til § 1-11 Rettsvirkning av planer

Et medlem (Toven) viser til at utvalgets flertall foreslår inntatt en bestemmelse i annet ledd om at plan skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av planen, på den måte som framgår av planen, vedtatte planbestemmelser, og bestemmelser i andre lover. Det framgår videre av premissene at planer etter plan- og bygningsloven skal ha virkninger også for vedtak etter sektorlover, og at godkjent kommuneplan skal være et moment av betydning for utfallet av konsesjonsbehandling. Flertallet legger videre til grunn at nødvendig samordning skal skje ved at forskjellige sektorer deltar i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Medlemmet Toven viser til at konsesjonsøknader etter vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og energiloven ofte vil være i strid med de foreliggende arealplaner. Av kommentarene til kapittel 7.6 om energi framgår det under pkt. 7.6.3.2 at et anlegg ikke kan være i strid med gjeldende plan. Det vises deretter til at det etter konsesjon er meddelt, gis unntak fra gjeldende plan, eller foretas en senere planendring. I premissene til de konkrete lovforslag vedr. vannressursloven, vassdragreguleringsloven og energiloven forutsettes likevel at det i tillegg til konsesjon må foreligge godkjent plan.

Utvalgets medlem Toven går i mot forslaget om at det skal foreligge godkjent plan i tillegg til konsesjon for at tiltak skal gjennomføres, noe som i realiteten innebærer en skjerpelse av plankravet. Det må i stedet være tilstrekkelig å gi en dispensasjon fra gjeldende plan inntil nød-

vendig omregulering er foretatt. Et slikt skjerpet krav innebærer redusert forutsigbarhet i prosessen for utbygger, og vil kunne bidra til å forsinke gjennomføringen av prosjekter som har fått meddelt konsesjon.

Forslaget om at innholdet i en godkjent kommuneplan skal være av betydning for utfallet av konsesjonsbehandling er etter medlemmet Tovens oppfatning en statisk og lite fleksibel løsning. Det forhold at et tiltak ikke er omhandlet i eksisterende plan blir automatisk et moment mot at konsesjon skal gis, selv om tiltaket overhodet ikke ble vurdert ved vedtagelsen av gjeldende plan. Medlemmet Toven går derfor imot at innholdet i eksisterende kommuneplan skal være et moment av betydning ved avgjørelsen av konsesjonssaken.

Når det gjelder forslag til nytt siste ledd vises det til begrunnelse i Tovens dissens til kapittel 7.6 om energi.

Til § 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak

Bygge- og anleggstiltak og annen endring av arealbruk som omfattes av denne lov kan ikke foretas uten at det på forhånd er gitt tillatelse etter reglene i kap. XVI, eller tiltakshaveren har gitt melding og vilkårene for å kunne sette tiltaket i verk er oppfylt. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke tiltak som krever tillatelse eller melding, og kan i forskrift også bestemme at visse tiltak skal være fritatt for krav om tillatelse eller melding.

For å få byggetillatelse etter reglene i kap. XVI eller melding må et byggetiltak og annen endring av arealbruk ikke være i strid med bestemmelser i loven, forskrifter og vedtekter gitt med hjemmel i loven, eller med vedtatte arealplaner med planbestemmelser. Dette gjelder også tiltak som er fritatt for byggetillatelse eller melding.

Bestemmelser og planer kan fravikes ved at rette myndighet gir dispensasjon i hver enkelt sak på grunnlag av søknad og behandling etter § 19-1. Kommunen kan nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter reglene i § 19-2 når den finner at et område bør reguleres eller omreguleres før nye tiltak tillates.

Bestemmelsen redegjør for det sentrale punktet i loven at ethvert bygge- og anleggstiltak enten må ha formell tillatelse, eller være tillatt, etter lovens nærmere regler. Dette følger av loven i dag, og utvalgets lovforslag gjør ikke endringer i dette prinsippet. Formålet med å ta inn en slik bestemmelse i kapittel 1 er å gjøre dette fundamentale prinsippet synlig tidlig i loven, slik at lovens system framstår klarere enn det gjør i dag. Samtidig

gjøres det tidlig klart at det kan fastsettes i forskrift hvilke tiltak som krever tillatelse eller melding, og også at visse tiltak helt kan fritas for reglene om tillatelse eller melding. Dette er innholdet i *første ledd*, som altså ikke innebærer noe nytt i forhold til dagens regler.

Andre ledd forklarer sammenhengen mellom plan og byggesak, og arealplaners betydning for avgjørelse av søknader om tillatelse og melding. Også her videreføres dagens system uten endring. At dette er systemet følger i dag, noe indirekte, av reglene i lovens kapittel XV og XVI, særlig § 95 nr. 2, foruten av reglene om virkningene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i henholdsvis § 20-6 og § 31. Forslaget er ment å gjøre dette viktige punktet vesentlig tydeligere enn det er i dag. *Siste punktum* klargjør noe som kommer særlig dårlig fram i dagens lov, nemlig at rettsvirkningen av en plan gjelder også for tiltak som ikke omfattes av reglene om tillatelse eller melding.

Også tredje ledd er tatt med av opplysningsgrunner. Der forklares det at en plan kan fravikes på to måter: For det første kan en som ønsker å gjennomføre et tiltak i strid med vedtatt plan, søke tillatelse til tiltaket gjennom dispensasjon fra planen. Dispensasjonssøknaden avgjøres etter lovens regler om dispensasjon, hvor utvalget fremmer et nytt forslag, jf. § 19-1. For det andre kan kommunen selv hindre et tiltak selv om det ikke er i strid med gjeldende plan, for eksempel dersom den ønsker å endre planen, eller utarbeide en plan for et nytt område før eventuelt tillatelse gis. I dette tilfellet kan kommunen nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter reglene i § 19-2. På begge punkter videreføres systemet i dagens lov, men utvalget foreslår enkelte justeringer av dispensasjonsbestemmelsen og noen mindre endringer i reglene om bygge- og deleforbud.

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

Tiltak som nevnt i § 81, § 84, § 86a, § 86b og § 93, og innhegning, kan ikke oppføres eller settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.

Forbudet etter første ledd gjelder så langt ikke annet er fastsatt i områdeplan eller detaljplan.

I arealdel til kommuneplan kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel, i 100-metersbeltet. Tilsvarende gjelder for fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

Et mindretall (Bugge, Evensen og Saglie) fo-

reslår følgende tilføyelse til andre ledd: «*I slike planer bør bygging i 100-metersbeltet så vidt mulig unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser.*»

Bestemmelsen gjelder strandområdet – 100-metersbeltet – langs kysten. For strandområdene langs vassdrag og innsjøer gjelder det særregler som følger primært av reglene om kommuneplanens arealdel.

Det vises til den generelle drøftingen av strandvernet i NOU 2001:7 kapittel 17.3 og i kapittel 5.6 foran. Som det er redegjort for der, mener utvalget at bestemmelsen kan og bør gjøres vesentlig enklere og tydeligere enn dagens regel, og også noe enklere enn det forslaget som utvalget fremmet i NOU 2001:7. Det er også nødvendig å gjøre den klarere i forhold til lovens system av planer og kravene om tillatelse for byggetiltak med videre. Utvalget mener også at regelen bør skjerpes noe i forhold dagens regel.

Utvalget legger til grunn at de fleste kommuner med kystlinje i dag har vedtatte arealplaner for strandområdene i kommunen, dels i form av arealdel til kommuneplan eller kommunedelplan, og dels reguleringsplan, og at den praktiske betydningen av endringene derfor ikke vil bli store.

Første ledd er en nødvendig klargjøring og presisering av dagens regel. Forslaget innebærer at det i stedet for opprekning av de tiltak forbudet retter seg mot, gjøres klart at forbudet rammer alle tiltak som går inn under rettsvirkninger av planer. Dette er de tiltak som enten krever tillatelse etter § 93 første ledd eller melding etter § 86 a, herunder også tiltak som er fritatt for søknad om tillatelse eller melding etter forskrift, men som likevel ikke må være i strid med plan for å være lovlig. Det omfatter også tiltak i landbruket (§ 81) og bygninger innenfor en bedrifts område (§ 86 b). Dette innebærer ikke noen vesentlig skjerpelse av dagens lov, men i enkelte tilfelle vil det bli strengere fordi det uklare vesentlighetskravet for endringer – som skaper en del usikkerhet og forskjeller i praksis – fjernes. Deling av eiendom dekkes også fortsatt, i den utstrekning delingen omfattes av kravet om tillatelse etter § 93 første ledd bokstav h.

Andre ledd er dels en videreføring, dels en viss innstramming av dagens unntaksregel i § 17-2 andre ledd. Dagens regel sier for det første at 100-metersforbudet ikke gjelder i «tettbygde strøk». Dette er etter hvert blitt en nokså uheldig regel, fordi det er vanskelig å avgrense «tettbygde strøk», og utvalget mener dette unntaket bør sløyfes.

Etter dagens regel setter en reguleringsplan forbudet mot bygging i 100-metersbeltet til side.

Det er planen som bestemmer framtidig arealbruk. Planen kan være strengere eller mindre streng enn det som følger av lovens regler. Denne ordningen foreslås videreført, og da slik at både en områdeplan og en detaljplan vil gå foran det generelle byggeforbudet.

Det følger av lovens øvrige regler, særlig av bestemmelsene i § 9-6, § 9-9, § 11-1 og § 12-1 at det alltid kreves detaljplan – eventuelt områdeplan etter kommunens vedtak – for utbygging i områder som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til bebyggelse og anlegg eller omforming og fornyelse. Loven selv krever også slik plan for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger. Større anlegg og utbygginger til næringsvirksomhet, boliger, fritidshus med videre vil etter disse reglene alltid kreve detaljplan eller områdeplan, og vil bare kunne oppføres i 100-metersbeltet på grunnlag av områdeplan eller detaljplan. Utvalget vil understreke at også for slike planer bør hovedregelen være at bygging så vidt mulig bør unngås i 100-metersbeltet. Utvalget forutsetter at de miljømessige og andre allmenne hensyn som begrunner forbudet, vil bli grundig vurdert i forbindelse med arbeidet med slike planer. *Et mindretall* (Bugge, Evensen og Saglie) mener dette bør komme til uttrykk i selve lovteksten.

Tredje ledd gjelder betydningen av kommuneplanens arealdel. Etter dagens § 17-2 andre ledd er det slik at det generelle byggeforbudet settes til side også av deler av en arealdel til en kommuneplan. Det gjelder for tiltak i områder som er lagt ut til byggeområder eller områder for råstoffutvinning, og for byggetiltak i LNF-område som er i samsvar med bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bolig- og næringsutbygging og av fritidsbebyggelse. Denne unntaksregelen foreslås fjernet. Den viktigste begrunnelsen for dette er at kravet om områdeplan eller detaljplan vil gjøre den unødvendig i de fleste situasjoner. Etter utvalgets forslag vil den være unødvendig både for tiltak i areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse i arealdelen av kommuneplan, fordi det her vil gjelde et generelt krav om områdeplan eller detaljplan som grunnlag for utbygging. Det samme vil gjelde for større bygge- og anleggstiltak og for andre tiltak med vesentlige virkninger. Kommunen kan i tillegg kreve at det utarbeides detaljplan eller områdeplan også ved utbygging av flere boenheter eller fritidshus i et LRNF-område. Unntaksvis kan det eventuelt gis dispensasjon fra forbudet etter den alminnelige bestemmelsen om dispensasjon i lovforslagets § 19-1.

Det vil likevel være urimelig, og føre til et altfor stivt system, dersom ethvert tiltak i 100-meters-

beltet enten skulle være forbudt eller kreve utarbeiding av detaljplan eller områdeplan. Utvalget foreslår derfor en generell unntaksregel i tredje ledd, som bygger på at det kan gis nærmere bestemmelser i kommuneplanens arealdel. I slik plan kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, fiske, fangst, havbruk, og anlegg for sjøverts ferdsel. Slike tiltak er altså ikke generelt unntatt fra forbudet, men kommunen har hånd om hvordan de skal reguleres, og kan herunder også gi bestemmelser som generelt tillater slike bygninger og mindre anlegg i 100-metersbeltet. Med sjøverts ferdsel 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 o.l vil alltid kreve detaljplan.

Ved å kreve plan og planbestemmelser for denne reguleringen, vil spørsmålet være gjenstand for vanlig planprosess med høring med videre. Dermed kan de forskjellige interessene som knytter seg til et område bli vurdert, herunder de interesser som byggeforbudet primært er ment å vareta. Utvalget antar at en slik regel vil medføre en meget variert regulering i landets kommuner, som svarer med de svært ulike situasjonene i kystkommunene i de forskjellige deler av landet.

For ordens skyld er det presisert at bestemmelsen gjelder tilsvarende for fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. For eksempel vil en kystsonenplan kunne tenkes å føre til blant annet en slik fylkesdelplan for visse særlig viktige eller sårbare områder.

Den forholdsvis vidtgående unntaksbestemmelsen i någjeldende § 17-2 tredje ledd foreslås helt opphevet. For de fleste tiltak som der er nevnt, og som 100-metersforbudet altså ikke gjelder for, vil det i dag vanligvis kreves reguleringsplan, og etter det nye systemet vil det kreves detaljplan eller områdeplan. Og utvalget mener at det for slik utbygging i strandsonen også bør kreves slik plan, med mindre det foreligger særlige forhold i det enkelte tilfellet som kan gi grunnlag for dispensasjon.

Utvalget foreslår i § 19-1 en ny dispensasjonsbestemmelse for dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, samt fra lovens plankrav og fra planer. Bestemmelsen presiserer og strammer noe inn dagens dispensasjonsbestemmelse. Bestemmelsen tillater dispensasjon bare hvis de hensyn som ligger bak forbudet ikke blir skadelidende, og

fordelene alt i alt er større enn ulempene etter en samlet vurdering. Utvalget understreker at det på mange kyststrekninger, særlig i Sør-Norge, bør vises stor tilbakeholdenhet med dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Til § 1-14 Innsigelse og mekling

Vedkommende statlig og fylkeskommunal myndighet kan fremme innsigelse mot forslag til arealdel av kommuneplan, områdeplan og detaljplan i spørsmål som er av nasjonal eller regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets 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.

Kommune, annen fylkeskommune og statlig myndighet kan på samme vilkår fremme innsigelse mot forslag til regional planstrategi.

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

Innsigelse kan alltid fremmes hvis planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, statlig planretningslinje, statlig planbestemmelse, eller overordnet plan.

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort etter reglene her.

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

Finner kommunen eller fylkeskommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det 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 treffer vedtak om hvem som skal være mekler.

Et mindretall (Christoffersen, Nevøy, Saglie, Slettebø og Østerås) foreslår i tillegg at følgende tas inn som nytt åttende ledd:

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til det som sies foran i kapittel 1. Det er et mål med

lovforslaget 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. For private detaljplaner vil regelen om et møte mellom forslagstiller og berørte myndigheter tidlig i planprosessen kunne ha stor praktisk betydning.

Det har i praksis vist seg å være en del usikkerhet om adgangen til å gjøre innsigelse gjeldende. Det gjelder både *hvem* som kan gjøre gjeldende innsigelse, og *hva* som kan være grunnlag for innsigelse. Formålet med bestemmelsen er å trekke opp visse rammer for dette i selve loven, for dermed å begrense innsigelsesadgangen på en fornuftig måte. Bestemmelsen suppleres av reglene om de enkelte plantypene, jf. særlig § 10-5 andre ledd, § 11-7 andre ledd og § 12-5.

Anvendelsesområdet for innsigelser er først og fremst *de kommunale arealplanene*. Det omfatter ikke kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel og heller ikke statlige arealplaner. Innsigelse kan også fremmes mot bestemte deler av en regional planstrategi (§ 5-3), men ikke mot fylkesplan eller fylkesdelplan fordi eventuelle konflikter ved slike planer uansett vil bli løst sentralt.

Bestemmelsen klargjør at innsigelsesadgangen er forbeholdt *myndigheter*. Med det menes slike offentlige organer som har regulering eller annen utøvelse av offentlig myndighet som sin primære oppgave. Andre offentlige organer, herunder offentlig eide selskaper med videre som har forskjellige former for tjenesteyting som primærfunksjon, faller utenfor. Det vises til eksempler i kommentaren til § 1-7. Det er imidlertid ikke klare grenser mellom disse kategoriene, og det vil være nødvendig å klargjøre dette ytterligere gjennom forvaltningsinstrukser.

Statlige og fylkeskommunale myndigheter kan fremme innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller 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 regional betydning. Det er av flere grunner viktig 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 fylke til fylke. Men en tilsynelatende mindre sak kan reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av den ene eller andre løsning vil ha presensvirkning og dermed ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak, som gjør 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 også til blant annet visse økonomiske grunner, som hensynet til budsjettet på vedkommende myndighets saksområde. Det er imidlertid her de spesielle hensyn ved offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse, og de offentlige hensyn som skal varetas, som er det avgjørende. Om den foreslåtte løsning er mindre gunstig for vedkommende organs rent forretningsmessige lønnsomhet, eventuelt i egenskap av grunneier eller annet privatrettslig rettssubjekt, kan ikke være innsigelsesgrunn.

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. Men virkningene av bestemte trekk ved en kommunes planer kan 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 bør være adgang for en nabokommune til å gjøre innsigelse gjeldende.

Tredje ledd slår fast at statlig myndighet og kommune kan fremme innsigelse mot bestemte deler av forslag til regional planstrategi, på samme vilkår som de kan gjøre innsigelse gjeldende mot kommunale arealplaner etter første og andre ledd. Dette er sagt uttrykkelig også i § 5-3.

Det er viktig å sikre at også *samiske interesser* kan varetas gjennom innsigelse. Utvalget foreslår at den funksjonen legges til Sametinget i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsniv. Dette sies uttrykkelig i *fjerde ledd*. Hva som er «av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsniv», 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 innsigelse skal fremmes. Det må 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 de vanlige myndighetene som er rette innsigelsesmyndighet. Forholdet må ha en særlig betydning for den samiske befolkning for å omfattes av Sametingets innsigelsesrett. Utvalget ser ikke bort fra at det her kan oppstå grensetilfelle, og antar at Sametingets vurdering av spørsmålet i såfall bør tillegges spesiell vekt.

Femte ledd presiserer hva som kan være grunnlag for innsigelse. De tilfelle som er nevnt, vil alltid kunne være grunnlag for innsigelse. Dette gjelder for det første hvis planforslaget er *i strid med bestemmelser i loven*. Dette kan gjelde både materielle lovregler – for eksempel at det i en plan er tatt inn bestemmelser som det ikke er hjemmel til, og formelle lovregler – for eksempel 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 kan også fremmes med den begrunnelse at planen er *i strid med statlig planretningslinje (§ 4-2) eller planbestemmelse (§ 4-3)*. Utvalget vil peke på at det her må foreligge klar motstrid. En statlig planretningslinje vil ikke alltid være presis i forhold til konkrete situasjoner, og kommunen må kunne bruke det handlingsrommet retningslinjen gir. Innsigelse kan også fremmes dersom en plan er i strid med overordnet plan. Dette kan være fylkesplan eller fylkesdelplan i forhold til kommunale arealplaner, kommuneplanens arealdel i forhold til områdeplan og detaljplan, og områdeplan i forhold til detaljplan. Dersom for eksempel en statlig sektormyndighet har godtatt en områdeplan med en bestemt løsning, må den kunne fremme innsigelse dersom kommunen i neste omgang vil sette løsningen til side i en detaljplan.

I *sjette ledd* foreslår utvalget at det ikke kan fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort av departementet. Formålet med denne bestemmelsen er økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen. Dette kan for eksempel gjelde når det har vært reist innsigelse mot en del av en arealdel til kommuneplan, som avgjøres av departementet, og det senere utarbeides en områdeplan som er i samsvar med departementets vedtak. Det samme må gjelde når partene er blitt enige gjennom mekling.

For eksempel skal en statlig myndighet ikke kunne kreve «omkamp» om et spørsmål hvor den tidligere har godtatt en bestemt løsning gjennom mekling. Men dersom kommunen på sin side har skiftet mening, og alle parter er enige, kan en naturligvis i en ny plan komme fram til en annen løsning enn tidligere bestemt.

Det er av vesentlig betydning for alle berørte parter at innsigelse fremmes *så tidlig som mulig* i planprosessen. 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. Utvalget foreslår derfor i *sjuende ledd* en generell regel om at innsigelse må fremmes senest innen den frist som er fastsatt i vedkommende planbestemmelse for uttalelse til planforslaget i forbindelse med høringen. Innsigelse som fremmes senere, skal ikke kunne bringes videre til mekling og eventuell avgjørelse av departementet. Den som fremme 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. Uavhengig av om fristen er oversittet vil staten kunne oppheve eller endre planen av eget tiltak, etter reglene i § 10-5 andre ledd, § 11-7 andre ledd og § 12-5.

Utvalget vil understreke at 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 bruken av innsigelse mest mulig. Utvalget har vurdert en regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse, men er kommet til at en slik regel vil kunne virke for stiv. Kommunen har imidlertid et rimelig krav på å få tidlig varsel om problemer. Det er svært uheldig om en fagmyndighet først unnlater å delta i planleggingen, men så fremmer innsigelse når planforslaget foreligger. Departementet bør ta slike forhold, og konsekvensene for kommune, med i vurderingen av om en innsigelse skal føre fram eller ikke.

Siste punktum understreker at 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.

Bestemmelsens *siste ledd* beskriver saksbehandlingen når innsigelse gjøres gjeldende. Oppnås ikke enighet direkte mellom kommunen (eller fylkeskommunen hvis innsigelsen gjelder regional planstrategi) og den myndighet som gjør innsigelse gjeldende, skal det alltid foretas mekling. Dette

skjer i praksis i stor utstrekning i dag, og bør lovfestes. Målet med meklingen er å komme fram til enighet. Meklingen skal ta utgangspunkt i de overordnede føringene for planlegging som følger av statlige vedtak og retningslinjer etter lovens kapittel 4, og øvrige statlige retningslinjer på den aktuelle sektor. Hensynene bak disse må imidlertid søkes avveid mot og tilpasset lokale behov og prioriteringer. Meklingen vil derfor i mange tilfelle ha preg av valg mellom ulike hensyn og interesser, og derfor være politisk i sin karakter. 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.

Utvalget lar det stå åpent i loven hvem som skal være meklingsinstans. Det er viktig at det ikke oppstår tvil om meklerens upartiskhet. Dette kan tilsi at mekleren kan variere etter sakstype og hvilket organ som gjør innsigelse gjeldende. Siste punktum gir regjeringen myndighet til å bestemme hvem som skal være mekler.

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 og innsigelsen til departementet. Mekleren må gi sin tilråding i saken, med begrunnelse, når saken går til departementet. Dette er slik det stort sett skjer i praksis i dag. Departementet står fritt ved avgjørelsen av om innsigelsen skal tas til følge og planen endres, eller om planen skal bli stående slik kommunen har lagt opp til. Saksbehandlingen er opp til departementet. Departementet bør imidlertid alltid gi partene en mulighet til ytterligere kommentarer. Det vil også som regel være riktig at departementet foretar befarings- og eventuelt avholder et offentlig møte før endelig vedtak treffes. Departementets vedtak i saken kan ikke påklages.

Et mindretall (Christoffersen, Nevøy, Saglie, Slettebøe og Østerås) fremmer i tillegg forslag om nytt åttende ledd og vil bemerke:

«I høringsrunden er det uttrykt bred støtte til forslaget om å stramme inn på dagens bruk av innsigelser. Når innsigelse fremmes i de avsluttende fasene av et planarbeid, opplever mange kommuner at de har planlagt til ingen nytte. Det er en utbredt frustrasjon over det som oppleves som en etterkontroll, mer enn en aktiv deltakelse med innspill i tidlige faser. En annen kilde til frustrasjon er at det i mange tilfeller fremmes flere innsigelser fra ulike statlige og fylkeskommunale instanser, uten at innholdet i innsigelsene er koordinert. Resultatet kan ofte

bli at innsigelsene er innbyrdes motstridende, uten at noen har ansvaret for å samordne og veie innsigelsene mot hverandre.

Utvalgets enstemmige forslag i § 1-6, 5. ledd om plikt til deltakelse i en tidlig fase fra alle offentlige organer, er et forsøk på å rydde opp i det som mange steder har utviklet seg til en uheldig praksis, der mye arbeid oppleves som bortkastet, og der konflikter i en avsluttende fase lammer evnen til effektiv gjennomføring av nødvendige tiltak.

Mindretallet er i tvil om denne bestemmelsen er tilstrekkelig til å endre dagens praksis, når forsømmelse av plikten til tidlig deltakelse ikke får konsekvenser. Innvendingen er at viktige regionale og nasjonale hensyn kan bli skadelidende. Disse medlemmene vil imidlertid vektlegge at ivaretagelse av slike hensyn er et hovedpunkt i de aktuelle offentlige organenes egen virksomhet og ansvarsområde. Slike situasjoner vil heller ikke oppstå, dersom de aktuelle organene oppfyller plikten til deltakelse. Mindretallet legger også vekt på at utvalgets forslag til nytt, helhetlig plansystem, er utformet med tanke på å redusere omfanget av konflikter, gjennom tidlig avklaring av ulike interesser i planarbeidet. I siste instans har Kongen dessuten en selvstendig myndighet til overprøving av vedtak, dersom helt vesentlige nasjonale interesser ikke er ivarettatt.»

Til § 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage

I den utstrekning denne lov ikke gir uttømmende regler om saksbehandlingen, gjelder forvaltningsloven. Områdeplan og detaljplan er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Myndighetene etter denne lov har plikt til å påse at enhver sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Når det er adgang til å påklage enkeltvedtak etter loven, gjelder de alminnelige reglene om klage etter forvaltningsloven kap. VI. Det kan likevel ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Departementet er klageinstans. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om alternativ klageinstans og klagebehandling.

Statlig myndighet, fylkeskommune og kommune, og Sametinget, kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plan saker der vedkommende myndighet har hatt mulighet til å gjøre innsigelse gjeldende.

Bestemmelsen er ment å klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og de generelle reglene om behandlingsmåten i forvaltningssaker i for-

valtningsloven. Det oppstår ofte en viss uklarhet om hvorvidt og i hvilken utstrekning forvaltningslovens regler gjelder på forvaltningsområder som også har særregler om saksbehandling. *Første ledd* presiserer at forvaltningslovens regler gjelder i den utstrekning plan- og bygningsloven ikke gir *uttømmende* regler om saksbehandlingen. Loven her er ment å gi uttømmende regler om de forskjellige ledd i en planbehandling, og om varsel og annen informasjon til de forskjellige parter og interesser, herunder grunneiere, andre rettighetshaver i planområdet, naboer med videre. Loven, supplert av senere forskrifter, vil også gi uttømmende regler om når det skal utarbeides planprogram og kreves konsekvensutredning. På viktige områder suppleres imidlertid loven her av forvaltningslovens regler. Det gjelder for eksempel regler om inhabilitet (forvaltningsloven kapittel II), taushetsplikt (regler i forvaltningsloven kapittel III), og de nærmere reglene om klage på og omgjøring av enkeltvedtak (forvaltningsloven kapittel VI). For å fjerne eventuell tvil, slår bestemmelsen uttrykkelig fast at områdeplan og detaljplan er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette gjelder uavhengig av hvor omfattende slike planer er og hvor mange som berøres. Alle utfyllende bestemmelser som inngår i vedtaket av slike planer er også en del av enkeltvedtaket, selv om de er gitt i generell form.

Utvalget har videre funnet grunn til generelt å slå fast i bestemmelsen en alminnelig plikt for forvaltningen til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, som er slått fast for enkeltvedtak i forvaltningsloven § 17 første ledd. Denneplikten gjelder altså for alle planer. Det følger av denne at planmyndighetene har en selvstendig plikt til å vurdere om saksbehandlingen har framskaffet all relevant informasjon, uansett om en har fulgt de formelle ledd i saksbehandlingen som loven krever. Dette er også målestokken for om en konsekvensutredning skal anses for tilstrekkelig.

Andre ledd første punktum gjør det klart at forvaltningslovens klagereregler gjelder for klage på vedtak etter denne loven. *Andre punktum* innebærer imidlertid en prinsipielt viktig begrensning i klageretten. Det kan ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Formålet med denne bestemmelsen er å øke forutsigbarheten og effektiviteten i plansystemet. Bakgrunnen er at samme spørsmål ofte kan komme opp i flere planomganger, særlig der overordnet plan krever at det utarbeides en mer detaljert plan – gjerne områdeplan eller detaljplan, eller hvor en revidert plan viderefører deler av en tidligere plan. I slike tilfelle bør adgangen til «omkamp» begren-

ses. For å vareta interessene til de som berøres negativt av et planvedtak, må uttrykket «forhold som er avgjort tidligere» ikke gis en for vid tolkning. Det er realiteten i den nye planen, sett i forhold til den tidligere, som er det avgjørende – ikke de formelle betegnelser. Dersom den nye planen for eksempel innebærer at et område satt av til boligformål gis en vesentlig forskjellig utnyttingsgrad enn den tidligere planen, må de som har ulemper av denne endringen, kunne påklage denne delen av vedtaket. Det samme gjelder for eksempel om et tiltak som er foreslått i en detaljplan er vesentlig forskjellig i plassering og utforming enn det som kom til uttrykk, eller klart ble forutsatt, i en tidligere områdeplan, selv om det formelle arealformålet er det samme. Utvalget mener også begrensningen bare kan gjelde der spørsmålet tidligere har vært gjenstand for klage eller innsigelse. Det skal med andre ord alltid være en mulighet til å klage på et planvedtak. Spørsmålet om det klages på forhold som er avgjort endelig tidligere, må vurderes i forbindelse med behandlingen av selve klagen. Dersom det er åpenbart at dette vilkåret er oppfylt, må klagen kunne avvises uten nærmere behandling av realiteten i klagen.

Det har under utvalgets arbeid vært reist spørsmål om dagens system for administrativ klagebehandling etter saker etter plan- og bygningsloven er hensiktsmessig, særlig fordi den ofte tar svært lang tid. Muligheten for å etablere mer uavhengige og domstolslignende klageinstanser som kan behandle klagesaker raskt utenfor det ordinære myndighetssystemet, diskuteres, og enkelte prøveordninger er under forberedelse. I enkelte andre land finnes det slike ordninger. Utvalget synes tanken fortjener videre utredning, men har ikke selv hatt mulighet til å gå grundig inn i emnet i denne omgang. Forvaltningsloven § 28 siste ledd åpner i dag for at regjeringen kan fastsette egne klagereregler for særskilte saksområder. Utvalget finner det hensiktsmessig å tydeliggjøre denne muligheten i plan- og bygningsloven og foreslår i *andre ledd siste punktum* en generell hjemmel for regjeringen til å innføre alternative klageinstanser og regler om klagebehandling gjennom forskrift.

Etter dagens lov har det vært en viss usikkerhet om offentlige myndigheters adgang til å klage på planvedtak, og særlig om forholdet mellom klageadgangen og innsigelsesadgangen. Bestemmelsens *tredje ledd* er tatt inn for å fjerne uklarheten på dette punkt. Den slår fast at fylkeskommunal og statlig myndighet har klageadgang på enkeltvedtak etter loven, dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Men klageadgangen gjelder ikke i plansaker, det vil si ved-

tak av områdeplaner og detaljplaner. Her har myndighetene innsigelsesrett og må eventuelt benytte denne. En myndighet skal altså ikke ha både klageadgang og innsigelsesadgang i samme plansak.

9.1.2 Til Kapittel 2 Plan- og bygningsmyndighetene

Kapittel 2 i loven bygger på kapittel II i dagens lov, men er betydelig forenklet, samtidig som det inneholder enkelte tilføyelser. Hovedtrekkene i dagens system videreføres, med de folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner som ansvarlige planmyndigheter, og med Kongen som ansvarlig planmyndighet på riksnivå. Enkelte av dagens regler er flyttet til andre deler av loven. Utvalget har ikke tatt inn bestemmelser om bygningsdelen, i det det forutsettes at dette varetas av Bygningslovutvalget.

Den viktigste reelle endringen i kapittelet er at någjeldende § 9-4 med særregler om planleggingen av riks- og fylkesveger er tatt helt ut av kapittelet og erstattet av mer generelle regler om samordnet areal- og transportplanlegging i et eget kapittel i Del V Særlige planleggingsoppgaver i loven. Dette foreslås utvidet til å gjelde for all planlegging av infrastruktur for samferdselsformål og bygger på samtykke fra vedkommende kommune eller fylkeskommune som planmyndighet om oppstart og gjennomføring av planarbeidet. Det vises til motivene til lovens kapittel 13. Nåværende regler om plikt for offentlige organer til å yte hjelp i planleggingen (§ 9-3 og § 12-3) er erstattet av en generell regel om offentlige organers rett og plikt til å delta i planleggingen, som er tatt inn i § 1-6. Nåværende regel om kommuners plikt til å utpeke en etatssjef eller annen tjenestemann med særlig ansvar for å vareta barns interesser i planleggingen, er erstattet av en revidert regel om barns medvirkning som er tatt inn i § 1-7.

Det viktigste nye elementet er ellers en ny paragraf om regionalt planforum for hvert fylke, se kommentar til § 2-4 nedenfor.

Til § 2-1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen

Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av den kommunale planleggingen og skal føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyrets myndighet til å vedta kommuneplan og områdeplan kan ikke overføres til annet organ.

Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter denne lovs Del IV og

opprettet de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

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

Bestemmelsen slår fast kommunestyrets ansvar for planleggingen etter loven. Ansvaret består for det første i å sørge for at det drives slik planlegging i kommunen som kreves etter loven, slik det framgår av lovens Del IV. Det foreslås at alle kommuner skal ha plikt til å utarbeide en kommunal planstrategi i hver kommunestyreperiode, og senest ett år etter kommunestyrets konstituering, jf. § 8-3. 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, områdeplan eller detaljplan. Det er også kommunestyret som har den formelle ledelsen av planarbeidet. Kommunestyret kan imidlertid delegere myndigheten til å treffe avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet i samsvar med reglene i kommuneloven. Dette gjelder for eksempel vedtak om planprogram med opplegg for medvirkning og konsekvensutredning, frister med videre.

Bestemmelsen sier uttrykkelig at vedtak om kommuneplan, herunder kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdel og arealdel, alltid må treffes av kommunestyret selv. Det samme gjelder områdeplan. Derimot kan myndigheten til å vedta en detaljplan delegeres til et kommunalt utvalg når planen er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan og hvor det ikke har vært vesentlige innvendinger, jf. § 12-4.

Andre ledd slår fast at 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 nåværende lov), faller bort. Reglene om det faste utvalget for plansaker kom inn i loven i forbindelse med ny kommunelov, jf. lov 11. juni 1993, til erstatning for de tidligere regler om bygningsrådet. Utvalget mener det riktige nå er å stille kommunen fritt med hensyn til hvordan de vil organisere arbeidet, men legger til grunn at det er et politisk utvalg under kommunestyret som i hovedsak får myndighet innenfor planleggingen, i den utstrekning myndighet delegeres fra kommunestyret. Kommunestyret kan gi et slikt utvalg instruks både av gene-

rell art og i den enkelte plansak. § 9-2 i dagens lov sier at «lederen av kommunens administrasjon skal ha det administrative ansvar for kommunens planleggingsoppgaver etter loven». Også denne bestemmelsen foreslås sløyfet som unødvendig, idet dette er generelt uttrykt i kommuneloven.

Tredje ledd slår fast kommunestyrets ansvar for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. For mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. Utvalget ser det som ønskelig 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 fylkeskommunen, og fagmyndighetenes deltakelse i planleggingen, vil også være svært viktig for mange kommuners mulighet til å gjennomføre en god planlegging.

Til § 2-2 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen

Fylkestinget har ansvaret for og ledelsen av fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi og fylkesplanleggingen etter reglene i denne lovs Del III. Fylkestingets myndighet til å vedta fylkesplan og fylkesdelplan kan ikke overføres til annet organ.

Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Første ledd er en videreføring av § 12-1 i dagens lov og slår fast fylkestingets overordnede ansvar for de oppgavene som fylkeskommunen er tillagt innenfor den regionale planleggingen. Dette gjelder arbeidet med regional planstrategi, fylkesplan, fylkesdelplan og regionalt handlingsprogram i den utstrekning det bestemmes å utarbeide slike. Bestemmelsene i Del III beskriver planprosessene nærmere. Fylkestinget skal selv vedta regional planstrategi, fylkesplan, fylkesdelplan og regionalt handlingsprogram. Det kan ikke delegeres vedtaksmyndigheten i disse sakene. Dette sies uttrykkelig i dagens lov for vedtak av fylkesplaner, men utvalget mener det er unødvendig å ha en slik bestemmelse i loven ved siden av reglene om vedtaksmyndighet i de enkelte planbestemmelser. For fylkesdelplaner for arealbruk med rettsvirkning foreslås det at staten skal godkjenne planen, men også slike planer skal først behandles av fylkestinget.

Andre ledd slår fast at fylkeskommunen selv skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven. Dette er en videreføring av regelen i dagens lov § 12-2 andre ledd. Bestemmelsen skal forstås slik at fylkeskommunen må ha kompetanse og kapasitet i egen administrasjon til å utføre de ordinære og faste planoppgavene fylkeskommunen er tillagt etter loven. Det er svært viktig at denne kompetansen finnes internt i fylkeskommunen. Dette omfatter også oppgaven med å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven, jf. § 1-6 andre ledd. Men det sier seg selv at fylkeskommunen i planarbeidet i betydelig grad skal 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, for eksempel i forbindelse med konsekvensutredninger.

Dagens lovs § 12-2 første ledd slår fast at «fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvar for fylkeskommunens oppgaver etter loven». Denne regelen foreslås sløyfet som unødvendig. Fylkeskommunen bestemmer selv den nærmere organiseringen av planarbeidet etter de generelle reglene om fylkeskommunens administrasjon i kommuneloven.

Til § 2-3 Statlig planleggingsmyndighet

Kongen har ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på riksnivå.

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

Bestemmelsen er en videreføring av § 13 første til tredje ledd i dagens lov. Det er Kongen i statsråd som bestemmer arbeidsfordelingen mellom departementene.

§ 13 fjerde ledd i dagens lov inneholder en uttrykkelig hjemmel til å delegerer myndighet til fylkesmannen og – for tekniske kontroll- og godkjenningsoppgaver i byggesaksdelen – til annen offentlig eller privat fagkyndig. Utvalget anser denne bestemmelsen som overflødig i forbindelse med statlig planleggingsmyndighet. Det følger av alminnelige delegasjonsregler at Kongen kan legge myndighet etter loven til fylkesmannen og andre underliggende statsetater.

Til § 2-4 Sametinget

Ved behandlingen av planer etter denne lov skal Sametinget anses som statlig organ.

Bestemmelsen er tatt inn for å gjøre det klart at Sametinget skal høres på samme måte som statlige organer i planprosessen.

Til § 2-5 Regionalt planforum

I hvert fylke bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med den regionale planleggingsvirksomheten og arbeidet med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet.

Fylkeskommunen oppretter regionalt planforum etter samråd med fylkesmannen. Faste medlemmer av planforumet er representanter for fylkesmannen og fylkeskommunen. Forøvrig skal statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Fylkeskommunen har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

Bestemmelsen er ny. Utvalget har funnet det riktig å lovfeste ordningen med planforum i fylkene. Forslaget er begrunnet i det sterke behovet for bedre samordning og samarbeid mellom de mange myndighetene som har interesser i planleggingsvirksomheten innenfor et fylke, og i kommunene. Slike ordninger fungerer i de fleste fylker, men med betydelige forskjeller. Utvalget mener det bør være et planforum i alle fylker og at loven bør gi noen retningslinjer for dette. Innenfor denne rammen må det imidlertid være opp til myndighetene i det enkelte fylke å finne fram til arbeidsformer og oppgaver som passer, og som er tilpasset behovet.

Første ledd sier at det bør være et regionalt planforum i hvert fylke, for å trekke alle berørte sektorer inn i planleggingen, klarlegge ulike interesser og finne fram til gode løsninger gjennom selve planprosessen. Et planforum vil imidlertid bare fungere hvis partene ser nytten av det og lykkes i å samarbeide. Det har derfor ingen hensikt å innføre planforumet som en absolutt plikt. Formuleringen som er valgt innebærer imidlertid at det må foreligge bestemte grunner for at 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 plan-

forumets rolle. Det skal sørge for at plansakene belyses fra forskjellige synsvinkler, og at det 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, som 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.

Andre ledd klarlegger ansvaret for planforum, og sammensetningen. Planforumet skal i praksis være et felles organ for fylkeskommunen 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, mener utvalget det er mest naturlig at planforum knyttes formelt til fylkeskommunen, det vil si at vedtaket om å opprette planforum treffes av fylkeskommunen, etter samråd med fylkesmannen.

For å unngå uklarheter foreslår utvalget at det lovfestes at fylkeskommunen har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat. Men fylkeskommunen kan gjerne overlate disse funksjonene til andre, hvis det er mest hensiktsmessig.

Regionalt planforum er tenkt som et fleksibelt og målrettet organ. Utvalget har funnet det riktig å lovfeste at planforumet alltid skal ha representanter for både fylkesmannen og fylkeskommunen som faste medlemmer. Men partene står fritt i å velge antallet representanter og hvem disse skal være. Ut over dette deltar statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, i møtene. I de samiske bruksområdene skal representanter for samiske interesser og reindriftsinteressene delta så vidt mulig. Også andre kan inviteres. Deltakelsen vil altså variere. Planforum er ment som et åpent og uformelt forum, hvor viktige interesser skal komme fram og brynes mot hverandre. Det må likevel ikke bli større enn at det er funksjonsdyktig. Det må derfor være ledelsen som vurderer og bestemmer deltakelsen, generelt og for det enkelte møtet.

Det bør føres referat fra møtene i planforum.

9.1.3 Til Kapittel 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

Kapitlet er nytt i forhold til dagens lov. Bakgrunnen er først og fremst de nye mulighetene som informasjonsteknologien gir for å presentere og bruke stedfestet informasjon, og behovet for å utvikle enhetlige systemer for dette. Brukt på riktig måte vil slik informasjon åpne nye muligheter for innsyn i planforslag, forståelse for konsekvenser av planer og tiltak, og medvirkning for alle berørte interesser i planprosessene.

I NOU 2001:7 fremmet utvalget forslag til ny lovbestemmelse om kartgrunnlag som ny § 5 i någjeldende lov, se NOU 2001:7 s. 230-232. Forslaget fikk bred støtte i høringen. Miljøverndepartementet fremmet forslaget, med enkelte justeringer, for Stortinget i Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), og dette er nå vedtatt som lov. I det videre arbeidet med disse spørsmål er det framkommet flere synspunkter på behovet for lovbestemmelser. I dette forslaget videreføres hovedinnholdet i den nye bestemmelsen med noen mindre endringer og tilføyelser i § 3-1. I tillegg foreslås en ny bestemmelse om kommunal planbase i § 3-2.

Til § 3-1 Kart og stedfestet informasjon

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, bl.a. for å utarbeide kommuneplanens arealdel, områdeplaner og detaljplaner. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner.

Kartgrunnlaget skal også kunne nyttes til andre offentlige og private formål.

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

Fagmyndigheter på sentralt, regionalt og kommunalt nivå som varetar arealinteresser skal tilrettelegge kartfestet informasjon slik at den er lett tilgjengelig for plan- og byggesaksprosessen.

Departementet kan i forskrift gi regler om kart og stedfestet informasjon, herunder krav til innhold, utforming, kvalitet, rapportering, oppdatering og lagring.

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. Kon-

gen kan pålegge offentlige organer å gi de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre prosjektet.

Denne bestemmelsen er i hovedsak identisk med forslaget til ny § 5, bortsett fra en ny bestemmelse om at fagmyndigheter kartfester sine arealinteresser og at kommunene skal benytte nasjonale standarder og digital planpresentasjon. Merknadene til de bestemmelser som står uendret i forhold til § 5 er gjengitt fra Ot. prp. nr. 113 og vist med kursiv tekst.

Første ledd innebærer at 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 skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold i kommunen, blant annet terrengformer, vassdrag, bebyggelse, veger, vegetasjon, adresser og eiendomsgrenser. 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 detaljingsnivå som plan- og bygningsloven forutsetter 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.

Staten skal bidra til kartgrunnlaget med nasjonale databaser, for eksempel GAB (grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret), sjøkartdata og topografiske kartdatabaser, oversikt over det offentlige kartgrunnlaget (geodatakatalog for Norge) og nasjonalt geodetisk grunnlag. Staten skal samarbeide med kommunene om etablering og oppdatering av felles kartdatabaser. Kartgrunnlaget vil bestå av kommunens og statens grunnkart (offentlig kartgrunnlag).

Andre ledd klargjør at kartgrunnlaget har en rekke bruksområder i tillegg til plan- og byggesaksbehandlingen. Bestemmelsen innebærer ikke noe utvidet krav til detaljering, nøyaktighet eller funksjonalitet enn det som følger av loven her.

Tredje ledd klargjør at kommunen ikke har plikt til å ha klart et kartgrunnlag i den nøyaktighets- og detaljingsgrad 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 forslagstiller eller søker å utarbeide nødvendig kartunderlag tilpasset den foreslåtte planen eller tiltaket. Kommunen må på sin side kunne gi forslagstiller eller søker opplysninger om gjeldende reguleringsplaner med så stor nøyaktighet at utbyggeren kan legge til grunn de begrensingslinjer som er vist i reguleringskartet uten ytterligere kartlegging.

Kommunen bør informere på et så tidlig tidspunkt som mulig, at den vil gjøre slike krav gjeldende. Kommunen kan fritt innarbeide og utnytte slike data i det offentlige kartgrunnlaget på samme måte som andre data.

Fjerde ledd er nytt. Det stiller krav til at fagmyndigheter som varetar arealinteresser, kartlegger disse og tilrettelegger informasjonen for plan- og byggesaksprosessen. Det pågår et betydelig utviklingsarbeid på dette felt på mange sektorer. Et eksempel er kartleggingen av områder av stor verdi for biologisk mangfold, som blant annet er omtalt ovenfor i kapittel 7.19. I stortingsmeldingen om biologisk mangfold understrekes det at slik informasjon skal være allment tilgjengelig, og være faktagrunnlag for sentral, regional og lokal forvaltning. Utvalgets forslag til nye virkemidler i arealplanleggingen, særlig forslaget om hensynssoner, vil gjøre det enklere å inkludere slik informasjon direkte i planleggingen. Medvirkningen vil også kunne bli enklere for organisasjoner og andre når slik informasjon er tilgjengelig under høringen. Det vises også til den generelle omtalen av utviklingen på dette feltet i kapittel 2.6.4.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter vedrørende kartgrunnlag, arealplaner, situasjonskart, situasjonsplaner, konsekvensutredninger og annen bruk av kart og stedfestet informasjon til formål som omhandles i loven. Krav til fagmyndighetenes kartfesting av arealinteresser vil også omfattes av forskriftene. Det kan blant annet settes krav til at data foreligger i nærmere angitt digital form, og at standard metoder brukes til innhold og utforming av kommuneplanens arealdel, områdeplaner, detaljplaner, situasjonskart, situasjonsplaner, kartillustrasjoner, temaplaner, kartgrunnlag, med videre. For å lette utveksling og tilgjengelighet av data kan det gis regler om bruk av standard metoder for kvalitets sikring, oppdatering, lagring og rapportering. Det kan settes krav om bruk av godkjent felles geodetisk grunnlag.

Disse forskriftene vil bli gjort gjeldende for alle kommuner, i motsetning til forslaget til ny § 5 der kommunene selv kunne velge om slike forskrifter skulle tas i bruk.

Sjette ledd åpner for å gjennomføre landsomfattende eller lokale kartleggingsprosjekter som krever medvirkning fra ulike offentlige organer. I denne sammenheng reknes også heleide statlige eller kommunale selskap eller foretak som offentlige organer. Det er særlig tenkt på prosjekter for å overføre analog kartinformasjon til digital form. I regelen vil Stortinget måtte ta stilling til denne type prosjekter gjennom nødvendige bevilgningsvedtak. Det kan tenkes at slike prosjekter innebærer medvirkning fra private, for eksempel for å kontrollere innlagte dataelementer, men dette kan ikke pålegges. Hjemmelen vil også være aktuell for å pålegge offentlige fagmyndigheter å bidra med stedfestet informasjon.

Til § 3-2 Kommunal planbase

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

Departementet kan i forskrift gi regler for kommunal planbase.

Første ledd innebærer at alle kommuner skal ha en planbase. En planbase skal gi opplysninger om hvilken plan som er bindende for arealbruken, og angi bestemmelser, vedtak og andre opplysninger av betydning for å fastlegge hvordan arealet skal utnyttes. Planbasen skal være identisk med originalkilden for den planjuridiske informasjonen.

Kommunene må i dag ha en form for oppdatert planarkiv, og det vil være store fordeler å få dette over på en elektronisk form. For at den skal være lett tilgjengelig for alle, må informasjonen være søkbar på internett. Det må tilstrebes stor brukervenlighet ved at planbasen har søkemulighet både gjennom kartbilde, adresse og gnr./bnr., og inneholder både plankart, bestemmelser/vedtak og eiendomsgrenser.

Andre ledd gir departementet forskriftshjemmel til å fastsette regler for innhold, utforming, kvalitet, oppdatering, lagring og tilgjengeliggjøring for en planbase, herunder at informasjonen foreligger i digital form i samsvar med nasjonale standarder og spesifikasjoner, og at informasjonen er tilgjengelig for sammenstilling på tvers av kommunegrenser.

9.2 Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

9.2.1 Til Kapittel 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Kapittel 4 bygger på og viderefører kapittel IV Planlegging på riksnivå i gjeldende lov. Av hensyn til lovens systematikk er kapittelet gjort til en egen Del II i lovforslaget. Del II gjelder i det vesentlige regler med særlig formål å vareta nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen.

Det er staten som har hovedansvaret for å vareta slike interesser og hensyn, selv om også fylkeskommuner og kommuner skal sørge for at de varetas gjennom planleggingen. Det er et viktig anliggende for utvalget at de forskjellige statlige myndigheter deltar aktivt i denne planleggingen for å vareta nasjonale hensyn og løse statens oppgaver. Skal plansystemet fungere, må det være et godt samspill mellom statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner. Staten må ha egnede virkemidler for å kunne vareta nasjonale hensyn og oppgaver i møtet med kommunale og regionale mål og prioriteringer. Med dette for øyet foreslår utvalget en viss utbygging av reglene om statlig planlegging i forhold til dagens regler.

Någjeldende § 17-2 om forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen er tatt ut av dette kapittelet og satt inn i kapittel 1 som § 1-13.

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

Kongen skal hvert fjerde år, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter denne lov, og legges til grunn for statens oppfølging.

Mangelen på statlig samordning sentralt trekkes ofte fram som et betydelig problem for den regionale og kommunale planleggingen, jf. blant annet drøftingen av disse spørsmål i NOU 2001:7 kapittel 7. Bestemmelsen lovfester 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. Dette er i forøvrig tråd med uttalelser i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Utvalget mener denne praksis nå bør lovfestes.

Utvalget ser det som svært ønskelig at regjeringen i større grad enn det som ofte har vært tilfellet

hittil, samordner nasjonale mål og virkemidler på sektorer som har stor betydning for utviklingen i fylker og kommuner. Den regelen som foreslås, vil gi 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 viktig grunnlag for den regionale og lokale planleggingen.

Lovforslaget legger opp til et noe fastere mønster for den regionale og kommunale planleggingen. Det skal utarbeides henholdsvis regional og kommunal planstrategi tidlig i hver kommunestyreperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets og kommunestyrets konstituering. De nasjonale målene vil være viktige for arbeidet med planstrategiene, og det er sagt uttrykkelig at regional planstrategi blant annet skal redegjøre for nasjonal politikk av betydning for planleggingen, jf. forslag til § 5-3 andre ledd. De bør derfor være utarbeidet i løpet av den høsten det holdes kommune- og fylkestingsvalg. Det er opp til regjeringen å bestemme den formelle status en slik samordnet nasjonal politikk skal ha, for eksempel om den 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. Lovforslaget pålegger regjeringen en plikt til å samrå seg med fylkeskommunene og kommunene i arbeidet, i tråd med gjensidighetsprinsippet nevnt i lovforslagets § 1-4. Dette gjelder også Sametinget i samiske spørsmål. Regjeringen bestemmer selv i hvilken form dette skal skje.

Gjennom den regionale og kommunale planleggingen blir den nasjonale politikken satt ut i livet og tilpasses de forskjellige forhold og forutsetninger rundt i landet. Graden av handlefrihet for fylkeskommuner og kommuner vil naturligvis variere etter innholdet i de nasjonale målene. Den regionale planleggingen har en særlig samordningsfunksjon ved å være bindeledd mellom staten og kommunene, og ved å prioritere innsatsområdene.

Til § 4-2 Statlige planretningslinjer

Kongen kan stille opp mål og rammer og gi planretningslinjer for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylker og kommuner, og om nødvendig samordning mellom slike hensyn og interesser. Planretningslinjene kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område.

Planretningslinjene skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter denne lov. Statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal også følge retningslinjene ved enkeltved-

tak etter denne lov og annen lovgivning som retningslinjen har betydning for.

Når statlige planretningslinjer vedtas, skal reglene i forvaltningsloven kap. VII om forskrifter anvendes så langt de passer. Berørte kommuner og fylkeskommuner skal gis anledning til å uttale seg.

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

Forslaget er en oppfølging av forslaget til ny bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer som utvalget fremmet i NOU 2001:7, jf. utredningens side 217-18. Utvalget foreslo der en egen og vesentlig fyldigere bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer, som i dagens lov bare er meget kortfattet beskrevet i § 17-1 første ledd. Forslaget må ses på bakgrunn av at utvalget ønsker en mer aktiv bruk av slike retningslinjer, og at de i langt større grad enn hittil anvendes av alle statlige sektormyndigheter som har interesser i planleggingen. Både tanken om større bruk av slike retningslinjer, og forslaget til ny bestemmelse, har i hovedsak fått bred tilslutning i høringsrunden.

Utvalget foreslår nå at betegnelsen «rikspolitiske retningslinjer» endres til det mer tidsmessige uttrykk «statlige planretningslinjer». Forøvrig foreslår utvalget enkelte endringer og tilføyelser i forhold til forslaget i NOU 2001:7.

Første ledd første punktum tar utgangspunkt i någjeldende bestemmelse, men den «miljømessige» og «kulturelle» utviklingen er føyet inn på samme måte som i § 1-4 første ledd, slik at det på dette punkt blir en enhetlig uttrykksmåte loven gjennom. I tillegg er det uttrykkelig presisert at retningslinjene kan gjelde nødvendig samordning mellom de forskjellige hensyn og interesser, for å markere at nettopp behovet for samordning kan være et viktig formål med statlige planretningslinjer. I et nytt *andre punktum* presiseres det videre at planretningslinjer kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område. Statlige planretningslinjer vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen, for eksempel mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan interesser og hensyn skal varetas og avveies. Men retningslinjene kan også gjelde prosessuelle spørsmål som organisering av planprosessen, gjennomføring av konsekvensutredning og lignende.

Andre ledd er i hovedsak i samsvar med forslaget til ny § 17-1 første ledd andre punktum i NOU 2001:7. I motivene der er det uttalt:

«Første ledd annet punktum fastsetter at rikspolitiske retningslinjer som fastsettes etter første punktum «skal legges til grunn for statlig, fylkeskommunal og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer at retningslinjene skal følges av statlige organer, fylkeskommunene og kommunene når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Disse er pliktige til å følge de instruksjoner som retningslinjene måtte inneholde. Derimot er retningslinjene ikke bindende i forhold til private. Kommunene kan for eksempel ikke med grunnlag alene i rikspolitiske retningslinjer forby iverksetting av et tiltak. Første ledd andre punktum innebærer – i hvert fall formelt – en endring i forhold til gjeldende bestemmelse, ved at retningslinjene også skal være bindende for statlig planlegging etter plan- og bygningsloven. I den utstrekning planleggingen foretas etter plan- og bygningsloven § 18 (statlig reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan), vil retningslinjene være bindende for departementets behandling av plansaken. Likeledes vil de være bindende for departementets behandling og avgjørelse av plansaker som det får til stadfesting. Det samme vil gjelde i forhold til planforslag som utarbeides og fremmes av statlige sektororganer.

Det har etter gjeldende lovbestemmelse vært noe uklart om kommunene/fylkeskommunene er pliktige til å rette seg etter retningslinjene ved avgjørelse av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. I den utstrekning det treffes slike vedtak med utgangspunkt i plan (for eksempel dispensasjonsvedtak), må det antas at retningslinjene er bindende. Mer tvilsomt er dette i forhold til andre enkeltavgjørelser, for eksempel dispensasjoner fra gjeldende § 17-2 første ledd om forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Utvalget kan vanskelig se noen grunn til at vedtaksmyndigheten (departementet – eventuelt annen statlig myndighet etter delegasjon – fylkeskommunen og kommunen) ikke generelt bør være bundet av retningslinjene når de treffer avgjørelser i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en uttrykkelig bestemmelse i loven om at statlige, fylkeskommunale og kommunale organer også skal legge retningslinjene til grunn når de treffer enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven...»

Utvalget foreslår i tillegg at det sies uttrykkelig at statlige planretningslinjer også skal legges til grunn ved enkeltvedtak etter annen lovgivning enn plan- og bygningsloven. 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.

Tredje ledd er også i samsvar med forslaget i NOU 2001:7, og det sies følgende om dette i moti-vene:

«I andre ledd stilles det krav til saksbehandlingen ved forberedelse og vedtak av rikspolitiske retningslinjer. Plan- og bygningsloven inneholder i dag ikke særskilte saksbehandlingsregler som gjelder ved fastsetting av rikspolitiske retningslinjer. Rikspolitiske retningslinjer er heller ikke å anse som forskrifter i forvaltningslovens forstand, og reglene i forvaltningsloven kapittel VII (om blant annet forhåndsvarsling (høring) og kunngjøring) kommer ikke til anvendelse. Utvalget mener at det bør etableres regler som sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse på prosessen som leder fram til vedtakelsen av rikspolitiske retningslinjer, og foreslår derfor at forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII skal gjelde ved forberedelsen og vedtakelsen av de rikspolitiske retningslinjer. Det er reglene i forvaltningsloven § 37 om utredningsplikt, og uttalelser fra interesserte og § 38 om formkrav og kunngjøring som vil komme til anvendelse. I praksis vil dette bety at alle berørte kommuner, fylkeskommuner og andre berørte interesser må gis anledning til å uttale seg under forberedelsen.

Tidligere § 17-1 andre og tredje ledd blir ny § 17-2. Overskriften til bestemmelsen skal være:

Utvalget viser til at det har vært alminnelig tilslutning til disse forslagene i høringen.»

Fjerde ledd er nytt og skal markere departementets ansvar for å gjøre planretningslinjene kjent. Departementet vurderer selv på hvilken måte formidlingen kan skje mest hensiktsmessig.

Til § 4-3 Statlig planbestemmelse

Når det er nødvendig for å vareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og fylkeskommuner for et tidsrom av inntil 10 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 fylkesdelplan for arealbruk, arealdel av kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Kongen kan forlenge forbudet med 5 år av gangen.

Før vedtak fattes, skal forslag til bestemmelse sen-

des på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

Betegnelsen er endret fra «rikspolitisk bestemmelse» til «statlig planbestemmelse», men forøvrig er regelen i det alt vesentlig likelydende med dagens bestemmelse om rikspolitiske bestemmelser i § 17-1 andre ledd. I tillegg til koplingen til de tre kommunale arealplantyper i lovforslaget, kan planbestemmelser også gå ut på at tiltak må være i samsvar med fylkesdelplan for arealbruk – både med og uten særlig rettsvirkning. Statlige planbestemmelser kan hindre uønskede utbygginger inn til det foreligger en plan for det aktuelle området, eller det er truffet et varig vedtak om arealdisponering etter annen lov, for eksempel naturvernloven.

For å imøtekomme behovet for å innføre slike bestemmelser for angitte typer tiltak generelt, går utvalget inn for å tilføye at slikt forbud kan gjelde *i hele landet*. Det kan for eksempel gjelde kjøpesentre, typer tiltak i vassdrag med sikte på å oppfylle krav i EUs vanndirektiv eller andre former for tiltak som det kan vise seg behov for å kontrollere gjennomføringen av på landsbasis. Utvalget går videre inn for at det skal kunne fastsettes at bygge- og anleggstiltak i strid med statlige planbestemmelser, bare skal kunne iverksettes i samsvar med fylkesdelplan for arealbruk, arealdelen av kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Med erfaringene fra kjøpesenterstoppen vil dette kunne gi en hensiktsmessig kombinasjon av statlige planbestemmelser, og regional og kommunal planlegging, som sikrer at planer som utarbeides regionalt og lokalt, følger opp og løser de behov som i utgangspunktet sikres gjennom slike statlige bestemmelser.

Andre ledd viderefører og forsterker dagens bestemmelse i § 17-1 tredje ledd. Forslag til statlig planbestemmelse skal alltid sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner. Kravet om høring er nytt i forhold til dagens lov, og er i dag et nødvendig krav til saksbehandling etter utvalgets mening. Det foreslås også tilføyd «og 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.

Til § 4-4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak

Kongen kan ved godkjenningen av en fylkesdelplan for arealbruk gi planen samme rettsvirkning som arealdel til kommuneplan, etter reglene i § 6-6.

Kongen kan bestemme at nærmere angitte deler av en kommuneplans arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves uten etter samtykke fra departementet innen en nærmere angitt tidsramme, etter reglene i § 9-10.

Uvalgsmedlemmet Toven viser til sin særmerknad til § 6-6 og foreslår at bestemmelsene om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning i § 6-6 tas inn i denne bestemmelsen.

Flertallet viser til at denne bestemmelsen er tatt inn i kapittel 4 for oversiktens skyld, slik at kapitlet gir et fullstendig bilde av de virkemidlene staten kan bruke i planleggingen. Bestemmelsen peker på to muligheter for å gi planer særlige rettsvirkninger: muligheten for å gjøre en fylkesdelplan for arealbruk rettslig bindende, og muligheten for å binde rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel for en lengre periode. Det er redegjort nærmere for forslagene og begrunnelsen foran i kapittel 4 og kapittel 3. Nærmere regler om dette er tatt inn i henholdsvis § 6-6 og § 9-10, og det vises til motivene til disse bestemmelsene.

Felles for dem er at de gir mulighet til å gi arealplaner særlige rettsvirkninger, og at dette oppnås gjennom statlig godkjenning. Til forskjell fra de øvrige statlige virkemidlene i lovens kapittel 4 bygger det statlige vedtaket på en *fullført planprosess for henholdsvis fylkesdelplan og arealdel til kommuneplan*, med vedtak av fylkestinget og kommunestyret. Behovet for å gi planen særlig rettsvirkning kan være av regional eller lokal karakter; det er altså ikke et vilkår for statlig godkjenning at det dreier seg om nasjonale eller statlige interesser.

Forslaget om at en plan skal gis slik særskilt rettsvirkning vil gjerne komme fra vedkommende fylkeskommune eller kommune selv, ut fra regionale eller lokale ønsker og behov. Men det kan også komme fra en statlig myndighet. For eksempel kan vegmyndighetene ønske at en framtidig mulig vegtrasé sikres gjennom en bindende fylkesdelplan for arealbruk eller langsiktig binding av deler av en kommuneplans arealdel. Tilsvarende ønsker kan også komme fra de statlige vassdragsmyndighetene for sikring av vannressurser av nasjonal betydning, landbruksmyndighetene for langsiktig sikring av dyrkbar jord, statlige natur-

vernmyndigheter for å sikre nasjonalt viktige biotoper for biologisk mangfold, og så videre.

Til § 4-5 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 en arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Departementet kan også henstille til en fylkeskommune om å utarbeide en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning.

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

Bestemmelsen er en videreføring av § 18 i någjeldende lov om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan, men bestemmelsen har fått en noe enklere form. Den nye formuleringen åpner for at staten skal kunne henstille til fylkeskommuner og kommuner om å utarbeide og vedta alle lovens arealplantyper, også fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning, eller selv gjøre det. Som i dag skal staten kunne bruke dette virkemidlet når viktige statlige eller fylkeskommunale 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 planbehandlingen i fylkeskommunen eller kommunen, eventuelt ved interkommunalt plansamarbeid, 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. Bestemmelsen slår uttrykkelig fast i andre ledd at vedkommende fylkeskommune eller kommune skal bistå departementet i arbeidet. Dette vil blant annet kunne gjelde nettopp i forbindelse med høring og utlegging til offentlig ettersyn, andre tiltak for å sikre god medvirkning.

For enkelte typer saker hvor det gjør seg gjeldende sterke statlige hensyn og interesser, vil situasjonen kunne være noe annerledes. Her vil statlig plan etter plan- og bygningsloven kunne være et alternativ til regulering gjennom særlovgivning med egne saksbehandlingsregler. I slike tilfelle

kan den ordinære kommunale planbehandlingen uansett være mindre aktuell. Det er likevel svært viktig også i slike saker at planarbeidet skjer i nær kontakt med de berørte kommunene, og at de vanlige behandlingsreglene følges.

9.3 Del III Regional planlegging

9.3.1 Til Kapittel 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

Til § 5-1 Definisjon

Med regional planlegging forstås planlegging for deler av landet over kommunegrenser. Regional planlegging omfatter planlegging på fylkesnivå, interkommunal planlegging og planlegging over fylkesgrenser.

Bestemmelsen definerer begrepet regional planlegging i loven. Dette er planlegging av temaer og områder som går ut over den enkelte kommune. Slik styringsstrukturen i Norge er i dag, vil dette være planlegging på fylkesnivå, planlegging over kommunegrenser som skjer i samarbeid mellom kommuner, og planlegging som skjer over fylkesgrenser. En del viktige planleggingsoppgaver, for eksempel i større byregioner, vil kunne kreve plan-samarbeid mellom flere kommuner og flere fylker. Begrepet er ikke knyttet til planer med et bestemt innhold. Regional planlegging kan derfor både være en sektorovergripende økonomisk eller sosial planlegging, planlegging for næringsutvikling eller annen sektorplanlegging, helhetlig romlig planlegging, og arealplanlegging. Kapittel 5 gir nærmere bestemmelser om hvilke plantyper som omfattes av begrepet i loven.

Spesielle oppgaver for den regionale planleggingen, som har fått egen omtale i lovens Del V, er samordnet areal- og transportplanlegging over kommunegrenser, kystzoneplanlegging, regional vannplanlegging i samsvar med EU-direktivet (se pkt. 7.17.5.2) og planlegging for større natur- og friluftsområder.

Til § 5-2 Hovedtrekk

I det enkelte fylke skal det utføres en aktiv regional planlegging for å stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylket.

Planleggingen skal omfatte regional planstrategi, og i nødvendig utstrekning fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram, samt interkommunalt plansamarbeid.

Departementet skal føre tilsyn med at plikten til regional planlegging i medhold av denne lov blir overholdt. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innhold i og opplegg for de enkelte delene av den regionale planleggingen.

Bestemmelsen slår i første ledd fast hovedregelen om at det skal utføres en aktiv regional planlegging i det enkelte fylket for å stimulere utviklingen i fylket. De nærmere plikter for fylkeskommunen, kommunene og statlige myndigheter framgår av de senere bestemmelsene i Del III. Utvalget ser den regionale planleggingen som et meget viktig virkemiddel for å løse de mange oppgavene som mest hensiktsmessig løses over kommunegrensene, og for å samordne planer og tiltak mellom sektorene og mellom stat, fylkeskommune og kommune. Planleggingen kan være sektorovergripende eller gjelde enkelte samfunnsområder. Utvalget foreslår at den regionale planleggingen skal skje gjennom lovbestemte planformer, som er nevnt i bestemmelsens andre ledd. Myndighetene har stor grad av frihet i valget mellom disse planformene, avhengig av plansituasjonen og oppgavene. Det er dette som ligger i uttrykket «i nødvendig utstrekning». Det vil være opp til de respektive myndighetene å avgjøre hva som er nødvendig. Det er også stor grad av fleksibilitet med hensyn til form og innhold i planene.

Tredje ledd sier at departementet skal føre tilsyn med at plikten til regional planlegging blir overholdt, og kan gi nødvendige forskrifter om hvordan de forskjellige planformene skal gjennomføres både med hensyn til saksbehandling, organisering og innhold.

Til § 5-3 Regional planstrategi

Fylkeskommunen skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets 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, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres.

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme

med uttalelse skal ikke være kortere enn 6 uker. Planstrategien vedtas av fylkestinget.

Det kan fremmes innsigelse mot bestemte deler av planstrategien etter reglene i § 1-14.

Statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i fylket.

Bestemmelsen beskriver regional planstrategi, som er et nytt planinstrument utvalget foreslår. Dette er det eneste obligatoriske elementet innenfor regional planlegging i loven. Grunnen til at utvalget mener hvert fylke skal ha plikt til å utarbeide en regional planstrategi, er betydningen av å få en organisert diskusjon mellom aktørene i den regionale planleggingen om hva som er de viktigste utfordringene i et fylke, og hvordan det skal arbeides for å møte disse utfordringene. En slik diskusjon skal konkludere med en regional planstrategi, som skal være grunnlag for vedtak om eventuell videre planlegging gjennom fylkesplan, fylkesdelplaner, regionalt handlingsprogram eller interkommunalt plansamarbeid. Den regionale oppgaveløsningen vil være forskjellig avhengig av hva aktørene i fellesskap identifiserer som regionale utfordringer. Slike utfordringer vil være knyttet til:

- den økonomiske utviklingen
- næringsutviklingen
- den sosiale utviklingen (for eksempel samarbeid om tjenesteproduksjon)
- den kulturelle utviklingen (for eksempel samarbeid om kulturtiltak)
- den fysiske utviklingen (for eksempel teknisk infrastruktur eller arealplanlegging/«utbyggingsmønster»)
- den miljømessige utviklingen (for eksempel vern eller planmessig forvaltning i bestemte områder, vassdrag med videre.)
- utdanning, forskning og utvikling av kompetanse.

Første ledd slår fast at fylkeskommunen har plikt til å utarbeide regional planstrategi en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets konstituering. Det er svært viktig at dette arbeidet starter så snart fylkestinget er konstituert. Det sies også uttrykkelig at 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, slik at det forslaget som sendes på høring med videre, jf. *tredje ledd*, i stor grad er resultat av drøftinger mellom de sterkest berørte myndigheter og kommuner.

Andre ledd forklarer hva planstrategien skal gå

ut på. Hovedinnholdet i en regional planstrategi er gitt ut fra strategiens funksjon som grunnlag for videre planlegging: Den skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging. Den skal beskrive hvilke planformer som bør benyttes, for eksempel om det skal utarbeides en samlet fylkesplan, eller om det i stedet skal utarbeides fylkesdelplaner for bestemte formål. Den skal også peke på planleggingsoppgaver som bør tas opp gjennom interkommunalt plansamarbeid. Den bør videre redegjøre for hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres, innenfor de rammene for planbehandling som loven selv trekker opp. Det kan for eksempel være behov for å presisere hvordan kommunene skal delta i fylkesplanarbeidet. Dette vil kunne ha betydning for spørsmålet om en planoppgave bør løses gjennom fylkesplanlegging eller som interkommunalt plansamarbeid. Slike spørsmål vil forøvrig også kunne bestemmes mer i detalj i arbeidet med planprogram for den enkelte plan.

Det vil kunne være betydelige variasjoner i omfang og innhold i slike regionale planstrategier fra fylke til fylke, og over tid, avhengig av oppgavene i fylket og plansituasjonen. Det er partene, og til sjuende og sist fylkestinget, som avgjør opplegg og innhold. Det vil imidlertid ha stor betydning at det er enighet om opplegget mellom de viktigste partene, i første rekke kommunene og de statlige myndighetene, herunder Sametinget, ved siden av fylkeskommunen. Oppnås ikke enighet på dette stadiet, vil det kunne oppstå desto større problemer i arbeidet med selve planene.

Et planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema for fylkesplanleggingen. Interkommunalt plansamarbeid er en måte å gjennomføre omforente regionale strategier på som et alternativ til fylkesdelplaner. 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.

Tredje ledd beskriver planbehandlingen, og slår fast at det er fylkestinget som vedtar planstrategien. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

For at eventuelle konflikter mellom partene

kan avklares og planarbeidet komme videre, foreslår utvalget i § 1-14 at såvel kommune som statlig myndighet og annen fylkeskommune skal kunne fremme innsigelse mot forslag til regional planstrategi. Dette slås fast i *fjerde ledd*.

Femte ledd gjelder virkningen av den regionale planstrategien. Det sies at statlige og fylkeskommunale myndigheter 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. Det kan være aktuelt å utarbeide en full fylkesplan eller fylkesdelplaner for bestemte samfunnsoppgaver, eventuelt fylkesdelplaner for arealbruken i hele fylket eller i deler av fylket. Regionalt handlingsprogram er også et aktuelt instrument for oppfølging. Andre oppgaver kan være bedre egnet for interkommunalt plansamarbeid. Det er også av stor betydning at planstrategien følges opp i praksis av kommuner og statlige myndigheter, ved at disse legger planstrategien til grunn for egne planer og vedtak.

9.3.2 Til Kapittel 6 Planlegging på fylkesnivå

Kapittelet beskriver de planformene som går under den felles betegnelse fylkesplanlegging: fylkesplan, fylkesdelplan, fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning og regionalt handlingsprogram. For disse planformene gjelder at det er fylkeskommunen som er planmyndighet, og at planene vedtas av fylkestinget, eventuelt med etterfølgende godkjenning av staten sentralt. Et annet viktig instrument for regional planlegging er interkommunalt plansamarbeid. Det kan i enkeltsituasjoner være usikkert om fylkesplanlegging eller interkommunalt plansamarbeid er best for løsning av planoppgaver over kommunegrensene. Dette spørsmålet utdypes noe i innledningen til motivene til kapittel 7 nedenfor.

Til § 6-1 Fylkeskommunens planoppgaver

På grunnlag av den regionale planstrategien skal fylkeskommunen sørge for at det i nødvendig utstrekning blir utarbeidet fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram.

Bestemmelsen slår fast at den regionale planstrategien er grunnlaget for beslutning om videre fylkesplanlegging. Det er opp til fylkeskommunen å vurdere og treffe vedtak om hvordan det videre planarbeidet bør være, og om det skal utarbeides en

full fylkesplan, fylkesdelplaner og/eller regionalt handlingsprogram. Fylkeskommunen må i dette spørsmålet rådføre seg både med kommunene og med berørte statlige myndigheter. Fylkeskommunen står i utgangspunktet fritt til å treffe de vedtak om videre planlegging som vurderes som mest hensiktsmessig. I uttrykket «nødvendig utstrekning» ligger det imidlertid en forpliktelse til å utarbeide slike planer som oppgavene i fylket tilsier. Den regionale planstrategien, som enten fylkeskommunen, staten og kommunene er enige om, eller departementet har truffet vedtak om etter innsigelse fra en av partene, trekker opp retningslinjer for det videre planarbeidet. Fylkeskommunen vil være forpliktet til å følge opp denne, jf. også § 5-3 femte ledd med motiver.

Til § 6-2 Fylkesplanens innhold

En fylkesplan bør inneholde:

- a) *Beskrivelse av de regionale planutfordringene med en vurdering av alternative strategiske valg.*
- b) *Prioriterte innsatsområder med mål og retningslinjer. Til hvert innsatsområde bør det gis en vurdering av ressursbehov og behov for statlige myndigheters medvirkning, og pekes ut ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføring.*
- c) *Retningslinjer for arealbruk i planområdet.*
- d) *Vurdering av forholdet til nasjonal politikk for regional planlegging og behov for statlig medvirkning til gjennomføring av planen.*
- e) *Vurdering av vesentlige konsekvenser av planen for samfunn, naturressurser og miljø.*
- f) *Oversikt over hvilke planer som er gjeldende og hvilke planer som skal utarbeides.*

Bestemmelsen gir en oversikt over hva en fylkesplan vanligvis bør omfatte, men det er opp til fylkeskommunen å bestemme hvilke spørsmål som skal behandles, og hvor omfattende og detaljert planen skal være. Fylkesplanen skal ha et langsiktig perspektiv, helst minst 12 år. Den må imidlertid være målrettet og konsentrere seg om de strategiske valgene som er viktige for å møte utfordringene i fylket. Planen skal med andre ord særlig ta opp temaer som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning. Det er særlig viktig at fylkesplanen behandler oppgaver som krever avveining og avklaring mellom forskjellige interesser over sektor- og kommunegrensene, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen. Fylkesplaner kan være både tematisk og geografisk innrettet. En fylkesplan kan for eksempel bygges opp gjen-

nom analyser av situasjonen i de enkelte delene av fylket, med forslag til tiltak i hvert enkelt område.

Listen over hva en fylkesplan bør inneholde, skal ikke forstås som begrensende for hva som kan tas opp i en fylkesplan. Den kan også ta opp analyser, problemstillinger og temaer, og forslag om tiltak, som ikke klart faller inn under emnelisten a)-e). Det er i det hele tatt meningen at fylkesplanen 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 § 1-4, som blant annet slår fast at planleggingen skal være målrettet, og at den enkelte fylkeskommune og kommune som hovedregel selv velger planleggingsoppsettene.

Beskrivelsen nevnt i *bokstav a)* kan bygge på den regionale planstrategien, men klargjøre ytterligere alternative strategiske valg. *Bokstav b)* peker på at planen skal inneholde prioriterte innsatsområder med mål og retningslinjer. For å sikre at fylkesplanen følges opp av statlige myndigheter, er det viktig at fylkesplanen også synliggjør omfanget av innsatsen som forventes av disse, og peker ut ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføring. Ved en presisering av disse forventningene vil regjeringen gjennom den kongelige resolusjonen om godkjenning av fylkesplanen kunne gi sin tilslutning for eksempel til regionale statsetaters bruk av utviklingsmidler. De godkjente fylkesplanene kan på denne måten være et grunnlag for tildelingsbrev til regionale statsetater.

Bokstav c) presiserer at en fylkesplan bør omfatte retningslinjer for arealbruken i fylket. I fylkesplanen bør det imidlertid bare dreie seg om forholdsvis overordnede retningslinjer. Mest aktuelt er det å bruke fylkesplanen til å skaffe oversikt over arealsituasjonen og de arealmessige utfordringene i fylket. Den bør også klarlegge områder hvor det er særlige interessekonflikter, utbyggingspress eller andre problemer, som krever nærmere planlegging gjennom enten fylkesdelplan for arealbruk eller koordinerte kommuneplaner gjennom interkommunalt plansamarbeid.

Bokstav d) har nær sammenheng med det som er nevnt under bokstav b). Her bør det tas utgangspunkt i den samlede politikken for regional planlegging som skal utarbeides av regjeringen hvert fjerde år, etter forslaget til ny § 4-1. I tillegg vil det gjerne foreligge forskjellige statlige sektorplaner, som kan være mer detaljerte, og som kan ha stor betydning særlig for enkelte fylker. Med det systemet for fylkesplanlegging som foreslås er det mulig å innarbeide rulleringen av nasjonale langtidsplaner. Regjeringen kan gi klare retningslinjer om planleggingsvirksomheten etter loven i forhold til

forskjellige sektorers oppgaver, herunder pålegge fylkeskommunene å behandle bestemte spørsmål i sin planlegging. Kommunikasjonen bør også gå den andre vegen. Det bør være en oppgave i fylkesplanleggingen å utarbeide grunnlagsdokumenter til de statlige planprosessene.

Det er viktig at fylkesplanen søker å følge opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold. 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. Det er videre svært viktig at både behovet og de reelle mulighetene for statlig medvirkning i gjennomføringen av planen blir klargjort, slik at de deler av planen som krever statlig medvirkning blir mest mulig realistisk. At det er en felles forståelse her mellom statlige og regionale myndigheter, vil gjerne være en forutsetning for at staten kan forplikte seg gjennom planen.

Bokstav e) slår fast at en fylkesplan vanligvis bør inneholde en vurdering av vesentlige konsekvenser. Uttrykkene «samfunn, naturressurser og miljø» er ment å favne vidt, slik at de omfatter både økonomiske, sosiale, kulturelle og miljømessige konsekvenser. Dette er imidlertid ikke et absolutt krav på samme måte som for de bindende arealplanene etter loven, som omfattes av EØS-direktivet om konsekvensutredning av planer og programmer. Fylkeskommunen vil ha stor grad av frihet til å vurdere hvor omfattende og grundig en slik konsekvensvurdering skal legges opp, og kan også velge å begrense vurderingene til enkelte konsekvenser, for eksempel konsekvenser som det knytter seg særlig usikkerhet til, eller som er særlig kontroversielle og derfor har politisk betydning. Det som er viktig, er at både berørte myndigheter og publikum kan vurdere betydningen og virkningene av viktige sider av den planen som foreslås, som grunnlag for vedtak.

I samsvar med *bokstav f)* bør planen gi en oversikt hvilke planer som er gjeldende, og hvilke som skal utarbeides. Det vil for eksempel ofte være slik at det fra tidligere foreligger enkelte fylkesdelplaner, enten for bestemte sektorer, eller for arealbruken i en del av fylket. Det er viktig at det kommer klart fram av fylkesplanen om disse gjelder videre. I forbindelse med fylkesplanarbeidet må det med andre ord tas standpunkt til dette, og hvilke nye planer som skal utarbeides. Dette kan også gjelde interkommunalt plansamarbeid, dersom det gjennom fylkesplanarbeidet blir klart at dette kan være hensiktsmessig for bestemte oppgaver eller områder.

Til § 6-3 Virkning av fylkesplan og fylkesdelplan

Fylkesplan og fylkesdelplan skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. For fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder også § 6-6.

Fylkesplan og fylkesdelplan skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger for det første at planen skaper plikter for av politisk art offentlige myndigheter. Den forplikter dem til å følge opp og gjennomføre planen. Dette kan skje gjennom eventuell videre planlegging og gjennom særlige tiltak, budsjetter og vedtak av enkeltsaker. En fylkesplan har kort sagt liten hensikt hvis den ikke følges. Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige myndigheter og fylkeskommunen selv. Men fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger. Planen skaper altså verken rett eller plikt for den enkelte, med mindre det dreier seg om en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter lovforslagets § 6-6.

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 planforslag som kan ha rettslig binding. Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner vil ikke kunne reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en fylkesplan. Det ligger også i dette uttrykket at det er den konkrete situasjonen, og hensynene som gjør seg gjeldene på det aktuelle tidspunkt, som til sjuende og sist avgjør om planen skal følges fullt ut, eller om det er riktig å gjøre avvik. 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. Det viktige er at alle berørte myndigheter har som sitt mål at planen skal gjennomføres, og legger planen til grunn som hovedpremiss for videre tiltak, budsjetter og enkeltvedtak. Det må med andre ord foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en vedtatt plan.

Til § 6-4 Behandling av fylkesplan

Ved utarbeidingen av fylkesplan skal fylkeskommunen samarbeide med kommunene, statlige organer og organisasjoner og institusjoner som blir berørt av

planarbeidet. Statlige myndigheter og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, eller myndighetens egne planer og vedtak.

Fylkeskommunen utarbeider planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 1-8. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med en frist som ikke må være kortere enn 6 uker. Planprogrammet vedtas av fylkestinget.

Forslag til fylkesplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med en frist som ikke må være kortere enn 6 uker.

Når planen er vedtatt av fylkestinget, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Bestemmelsen beskriver planprosessen. Fylkesplanleggingen skal være en bred samarbeidsprosess, hvor kommunene, statlige organer, og organisasjoner og institusjoner skal delta sammen med fylkeskommunen. Statlige myndigheter, i denne forbindelse 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 § 6-3. Siden planen er retningssivende 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.

En forutsetning for at fylkesplanleggingen skal fylle sin funksjon, er at kommunene kjenner seg igjen i beskrivelsen av situasjonen og oppgaven, og kan bidra til at fylkesplanleggingen behandler spørsmål som er viktige for dem. Kommunene må trekkes aktivt med, spesielt i oppstartfasen. Ved innføring av regional planstrategi og planprogram for fylkesplaner får kommunene bedre muligheter til å delta i drøftinger om premissene for fylkesplanleggingen, herunder valg av innsatsområder, organisering av arbeidet med mer.

Det er også svært viktig at relevante statlige organer deltar. Departementers og direktoraters ytre organisasjon er svært varierende. En del myndigheter er fortsatt organisert fylkesvis, eventuelt som del av fylkesmannsembetet. Andre er organisert i særlige regioner som går over og på tvers av fylkesgrenser, og også disse må naturligvis delta i fylkesplanleggingen i de fylker de omfatter. Det vil være en utfordring for berørte myndigheter å finne

enkle og hensiktsmessige samarbeidsformer med fylkeskommunene i slike tilfeller. Det enkelte departement må 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 for eksempel næringsorganisasjoner. Dels er det om å gjøre for planens betydning og senere gjennomslagskraft at alle viktige interesser har hatt mulighet til å påvirke fylkesplanarbeidet.

Deltakelse av viktige aktører må skje fra et tidlig stadium, fortrinnsvis allerede ved utarbeiding av planprogram, som alltid skal utarbeides for en fylkesplan, etter *andre ledd*. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger, jf. § 1-8 andre ledd. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn etter vanlige regler, jf. forklaringen i § 1-7 fjerde ledd. Når det gjelder utleggelse til offentlig ettersyn, må planmyndigheten selv vurdere hvordan dette skal gjøres i praksis. Det er ønskelig at det skjer utleggelse på mange steder, for eksempel minst i hvert kommunesenter, og at det også gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Når forslaget har vært på høring og ute til offentlig ettersyn i minst 6 uker, tas det opp til avsluttende behandling. Det er fylkestinget som vedtar planprogrammet, dersom det ikke har vedtatt å delegere dette til fylkesutvalget. En del av arbeidet med et planprogram kan for øvrig være gjort i arbeidet med den regionale planstrategien.

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 det vil være naturlig å opprette utvalg og andre fora for drøfting og arbeid med de enkelte deler av planen. Også forslag til fylkesplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. merknaden ovenfor.

En fylkesplan skal vedtas av fylkestinget. Når planen er vedtatt av fylkestinget, legges den fram for regjeringen til godkjenning. Det er utvalgets syn at godkjenningen skal skje ved kongelig resolusjon fordi den skal virke forpliktende for statlige myndigheter og dermed i siste instans for de respektive departementer. Gjennom vedtaket i regjeringen blir fylkesplanens retningslinjer også formalisert som statens politikk for det enkelte fylket.

Ved godkjenningen kan regjeringen, etter drøf-

ting med fylkeskommunen, vedta slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser. Regjeringen står her fritt, men det må ha funnet sted drøfting med fylkeskommunen. Siden fylkeskommunen og det regionale partnerskapet har fått et økt ansvar for egen utvikling, bør godkjenningsordningen for fylkesplaner utvikles i retning av et «samråd» mellom sentralt og regionalt nivå. Regjeringens behandling av fylkesplaner bør dreies fra stor vekt på godkjenning av mål, strategier og tiltak, til en dialog om hvordan nasjonal politikk er blitt varetatt og kan varetas, og om utfordringer som fylket trenger bistand fra sentrale myndigheter for å løse. Samtidig vil samrådet være en anledning for regionale myndigheter til å komme med innspill til utvikling av ny nasjonal politikk.

Til § 6-5 Fylkesdelplan

For nærmere bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område kan det utarbeides fylkesdelplan. Fylkesdelplan bør utarbeides for oppgaver som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område, som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket, og som krever medvirkning av fylkeskommunale eller statlige myndigheter.

Kongen kan treffe vedtak om at det skal utarbeides fylkesdelplan for bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område og gi nærmere bestemmelser om dette.

For saksbehandlingen gjelder det samme som for fylkesplan, jf. § 6-4. Planprogram kan også utarbeides som del av den regionale planstrategien. Fylkeskommunen kan også vedta særlige krav til saksbehandling, herunder undersøkelser, for å sikre medvirkning fra berørte interesser og klarlegge virkninger. For fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder reglene i § 6-6.

Fylkesdelplan skal godkjennes av departementet dersom en kommune eller statlig myndighet ikke kan godta hele eller bestemte deler av den.

Bestemmelsen gir regler for innhold og behandling av fylkesdelplan. En fylkesdelplan er en plan for ett eller flere virksomhetsfelt i fylket. Det kan også være en helhetlig plan for en geografisk del av fylket, og en arealplan for en del av fylket. Fylkesdelplan er fra utvalgets side ment som en meget fleksibel planform, som skal kunne brukes for å møte aktuelle utfordringer. Det er helt opp til fylkeskommunen selv, i samråd med kommunene og statlige myndigheter, å avgjøre om en fylkesdelplan skal utarbeides. Vanligvis bør dette avklares i den regionale planstrategien. For de spesielle

planleggingsoppgavene som er behandlet i lovfor-
slaget Del V, vil nettopp fylkesdelplan være et
aktuelt planredskap. Her vil statlige myndigheter
kunne spille en aktiv rolle i å få satt planarbeidet i
gang og i organiseringen. Det vises til motivene til
Del V. Det er viktig at fylkesdelplanen er konkret
og målrettet, og at den begrenses til de spørsmål
eller områder hvor det er behov for nettopp et slikt
planredskap.

Fylkesdelplan skal brukes for oppgaver som
må ses i sammenheng for flere kommuner, samti-
dig som det kreves medvirkning fra både fylkes-
kommunen og statlige myndigheter. Det vil ofte
kunne være et valg mellom fylkesdelplan og inter-
kommunalt plansamarbeid. Dette er ikke et prinsipielt
spørsmål, men et valg av hva som er mest
hensiktsmessig i forhold til den aktuelle planopp-
gaven. Der det må foretas avveininger mellom for-
skjellige kommuners interesser, hvor det er stort
behov for å forplikte også statlige organer, og hvor
det derfor bør være et planvedtak på et høyere nivå
enn kommunene selv, vil trolig fylkesdelplan være
et mer egnet virkemiddel. Avklaringen av hvilken
form som bør velges i det enkelte tilfellet, bør for-
trinnsvis skje i forbindelse med diskusjonen av den
regionale planstrategien. I lovfor-
slaget kapittel 7 foreslår utvalget også regler om overføring av inter-
kommunalt plansamarbeid til fylkesplanlegging
der utviklingen i planarbeidet gjør dette naturlig.

Det kan utarbeides fylkesdelplan for arealbruk
i hele eller deler av fylket. Dette vil kunne være en
mer overordnet og strategisk plan, for eksempel av
samme type som den langsiktige arealstrategien
som kan utarbeides som del av kommuneplanens
samfunnsdel, jf. § 9-3. For slike planer gjelder de
vanlige reglene for fylkesdelplaner.

Her er en ikke formelt bundet til de arealfor-
mål, hensyns-soner, retningslinjer og bestemmel-
ser som gjelder for kommuneplanens arealdel,
men kan bruke andre former og virkemidler for å
klargjøre målene med planen. Det er likevel øns-
kelig at dette gjøres på en slik måte at det blir
enkelt å legge slike planer til grunn både for kom-
munale arealplaner og for en fylkesdelplan med
rettsvirkning, hvis det senere viser seg å være hen-
siktsmessig å utarbeide dette. Vanligvis vil en fyl-
kesdelplan for arealbruk imidlertid være retnings-
givende for kommunens arealplanlegging. Det er
derfor enn fordel at den legges opp slik at det ikke
byr på for store problemer å videreføre den gjen-
nom de kommunale planformene. For fylkesdel-
planer med særlig rettsvirkning gjelder reglene
om kommuneplanens arealdel for saksbehandling
og innhold, jf. § 6-6.

I *andre ledd* gis regjeringen en generell hjem-

mel til å treffe vedtak om at det skal utarbeides
fylkesdelplan for et bestemt virksomhetsfelt, tema
eller geografisk område og gi nærmere bestem-
melser om dette. Dette er ment som en unntaks-
ordning, og utvalget antar at det sjelden blir nød-
vendig å treffe et slikt særskilt vedtak. I alminnelig-
het må Staten fremme synspunkter om behov for
fylkesdelplan i forbindelse med arbeidet med den
regionale planstrategien, eller ved godkjenning av
fylkesplanen. Utvalget legger til grunn at slikt ved-
tak ikke kan treffes uten at vedkommende fylkes-
kommune, kommuner og statlige myndigheter har
hatt anledning til å uttale seg om spørsmålet.

Tredje ledd gjør det klart at det gjelder de sam-
me regler for saksbehandlingen som for fylkes-
plan. På samme måte som for selve fylkesplanen,
skal det utarbeides planprogram. For utbyggings-
rettede fylkesdelplaner for arealbruk kreves kon-
sekvensutredning etter § 1-9, og planprogrammet
må gjøre rede for opplegget av denne. Dette vil for
eksempel være fylkesdelplaner som fastsetter kor-
ridor for jernbane og / eller veg, eller setter ram-
mer for lokalisering av enkelttiltak. Kravet om kon-
sekvensutredning gjelder for arealplaner selv om
det ikke knyttes særlig rettsvirkning til den etter
reglene i § 6-6. Siste punktum i tredje ledd sier at
planprogram også kan «tas inn i den regionale
planstrategien». Meningen er at planprogram kan
sløyfes som egen prosess dersom det i planstrate-
gien er en tilstrekkelig presis beskrivelse av behø-
vet for og formålet med en slik fylkesdelplan, og av
planprosessen. Det er viktig at arbeidet med en
fylkesdelplan ikke gjøres unødige komplisert, og at
dobbeltarbeid unngås. Planprogrammet vedtas av
fylkestinget, men fylkestinget kan vedta å delegere
denne myndigheten til fylkesutvalget.

Etter *fjerde ledd* skal også forslag til fylkesdel-
plan sendes på høring og legges ut til offentlig
ettersyn etter vanlige regler, jf. § 1-7 fjerde ledd.
Om hvordan det offentlige ettersynet skal gjen-
nomføres vises det til motivene til § 6-4, som må
gjelde tilsvarende.

En fylkesdelplan skal som hovedregel «egen-
godkjennes», det vil si vedtas endelig av fylkes-
tinget selv, uten slik statlig godkjenning som gjel-
der for selve fylkesplanen. I alminnelighet vil slike
planer være basert på stor grad av medvirkning fra
de aktørene som skal gjennomføre planen og del-
vis ha karakter av en «samarbeidsavtale». Planene
skal dessuten legges til grunn føringene fra fylkes-
planen eller den regionale planstrategien. Imid-
tid kan det ligge interessekonflikter i en fylkes-
delplan, som ikke er blitt løst gjennom planprose-
sen. Fylkesdelplanen legges fram til regjeringen
for godkjenning dersom en kommune, annen fyl-

keskommune eller statlig myndighet ikke kan godta planen eller bestemte deler av den. Uenigheten må da løses sentralt. Denne ordningen er i realiteten en form for innsigelsesordning. Sentral godkjenning er alltid nødvendig for fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning, jf. § 6-6.

Til § 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

For å vareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. For slik plan gjelder de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som for arealdel til kommuneplan, jf. § 9-6 til § 9-9.

For slik plan gjelder reglene om behandling av arealdel til kommuneplan tilsvarende, jf. § 10-2 til § 10-4. Den enkelte kommune plikter å medvirke til at planprogram og forslag til fylkesdelplan gjøres kjent i kommunen på samme måte som for kommuneplanens arealdel, og til at det settes iverk tiltak for å sikre bred medvirkning fra berørte interesser og fra allmennheten. For endring av planen gjelder samme regler. Planen kan også utarbeides samtidig med fylkesplan.

En fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal, når den er vedtatt av fylkestinget, legges fram for Kongen for godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser. Ved godkjenningen fastsettes planens bindingstid. Bindingstiden kan forlenges på grunnlag av tilråding i regional planstrategi.

En fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal så snart som mulig innarbeides i planene til de kommuner som berøres.

Bestemmelsen innfører et nytt planverktøy, som gjør det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrensene for å vareta nasjonale og regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk. Utvalget vil understreke at hovedregelen fortsatt skal være at arealbruken fastsettes med bindende virkning gjennom de kommunale arealplanene. Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig arealstyring over kommunegrensene, og for øvrig når partene i den regionale planleggingen finner det ønskelig å bruke dette planverktøyet. Dette kan være situasjoner hvor det foreligger interesser og hensyn over kommunegrensene som staten, fylkes-

kommunen eller kommunene ser som viktig å sikre, og hvor det er nødvendig eller hensiktsmessig med ett samlet planvedtak i stedet for flere kommunale vedtak for å oppnå en tilfredsstillende helhetlig løsning. Dette vil for eksempel kunne gjelde viktige sektorinteresser som traséer for større samferdselsanlegg, varig sikring av landbruksarealer i pressområder, områder som bør vernes ut fra naturvern- eller landskapshensyn, og samlet plan for forvaltningen av et vassdrag hvor nedbørfeltet strekker seg over mange kommuner. En bindende fylkesdelplan vil derfor være særlig aktuell for en god løsning på de spesielle planleggingsoppgavene som er nevnt i lovforslagets Del V: samlet areal- og transportplanlegging, kystsoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder. Utvalget vil likevel gjøre det klart at det alltid bør vurderes om resultatet kan oppnås like godt gjennom interkommunalt plansamarbeid. Et slikt samarbeid kan forøvrig også gjerne føre fram til et formelt fylkesplanvedtak.

Første ledd andre punktum slår fast at det for fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder de samme bestemmelsene om rettsvirkning og innhold som for arealdel til kommuneplan, jf. § 9-6 – § 9-9. Begrunnelsen er at dette skaper klarhet om de rettslige mulighetene, og ryddighet i forholdet mellom plannivåene. Det følger av dette at en fylkesdelplan helt kan erstatte en kommuneplan, dersom den gjøres tilstrekkelig detaljert. Men i alminnelighet vil formålet med en slik plan være å trekke opp viktige hovedlinjer og rammer for en mer detaljert planlegging i kommunene. Det kan også gjerne være slik at en fylkesdelplan for arealbruk bare dekker en del av en kommunes areal, for eksempel et vassdrag, og at det uansett gjenstår viktige planoppgaver for kommunen som må løses uavhengig av fylkesdelplanen.

Det er altså helt de samme virkemidlene som står til disposisjon for myndighetene i arbeidet med en slik fylkesdelplan som for kommuneplanens arealdel, jf. § 9-7 til § 9-9. Dette innebærer at det for en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder de samme muligheter, og de samme begrensninger, som en kommuneplan, med hensyn til bruk av arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Utvalget foreslår dette for å skape en helt nødvendig rettslig klarhet. Samtidig gjør dette systemet det enkelt å kople en fylkesdelplan for arealbruk og kommunale arealplaner. Fylkesdelplanen kan overføres direkte til kommuneplanen, og områdeplaner og detaljplaner kan utarbeides på grunnlag av fylkesdelplan på

samme måte som på grunnlag av kommuneplanens arealdel. Det er klart at det av en fylkesdelplan – på samme måte som av arealdelen av en kommuneplan – vil følge at utbygginger på visse arealer eller av visse typer, krever områdeplan eller detaljplan. Det er ikke nødvendig med et særskilt kommunalt planvedtak for dette, men for klarhetens skyld bør fylkesdelplanen snarest innarbeides i planene til de kommuner som omfattes, jf. *fjerde ledd*. Omvendt vil forøvrig også vedtatte kommunale planer lett kunne legges til grunn for fylkesdelplan.

Også *rettsvirkningen* er den samme som for arealdelen til kommuneplan, jf. § 9-6. Dette betyr at en fylkesdelplan for arealbruk blir rettslig bindende for framtidig arealbruk i planområdet når den godkjennes av departementet. Dette gir mulighet for forenkling. Den vil kunne være direkte plangrunnlag for avgjørelse av enkeltsaker etter byggesaksreglene i plan- og bygningsloven uten ytterligere kommunalt planvedtak, og eventuelt også for tillatelser etter andre lover i den utstrekning dette følger av vedkommende lovgivning for såvidt gjelder kommuneplanens arealdel. Men forholdet kan også være det at planen ikke er presis nok som styringsinstrument i alle situasjoner, og at det for dette formålet også må utarbeides kommuneplan eller områdeplan. Virkningene av planen må gå klart fram i forbindelse med høringen av planen.

Andre ledd gjelder planprosessen. I og med at en slik fylkesdelplan kan medføre samme typer inngrep og har samme rettsvirkning som kommuneplanens arealdel, må det gjelde de samme reglene om planbehandlingen som for arealdelen. Dette slås fast i andre ledd. Det vil her være fylkeskommunen som står for planprosessen, med utarbeiding og vedtak av planprogram og konsekvensutredning, utarbeiding av planforslag og vedtak av endelig plan. Men det er nødvendig med kommunenes medvirkning til praktiske oppgaver i forbindelse med medvirkningen, som beskrevet i *andre ledd andre punktum*. Hovedtrekkene i opplegget for medvirkning skal fastsettes i planprogrammet, men det må være opp til den enkelte kommune å finne fram til den mest hensiktsmessige ordning innenfor de rammene som planprogrammet trekker opp. Som utgangspunkt bør det samme opplegget følges av kommunene her som i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel. For endring av planen gjelder samme regler.

Som det framgår av reglene om spesielle planleggingsoppgaver i Del V, vil nettopp fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning være et aktuelt virkemiddel for å oppnå det som er formålet med slik planlegging.

Det sies uttrykkelig i *andre ledd siste punktum* at planen også kan utarbeides samtidig med fylkesplan. I så fall kan mye av arbeidet skje parallelt, og for eksempel slik at fylkesdelplanen for arealbruk inngår i fylkesplanforslaget når det sendes på høring. Det må imidlertid påses at det for arealplanen gis særskilt varsel til berørte offentlige organer og andre interesserte, og kunngjøres en melding om at planarbeidet starter etter reglene i § 10-2, og at medvirkning i den enkelte kommune er i samsvar med reglene for kommuneplanens arealdel. Det er viktig å understreke at det for fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning alltid er krav om konsekvensutredning.

Som for andre fylkesdelplaner, skal en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning vedtas av fylkestinget. Etter § 6-6 *tredje ledd* kreves det at planen legges fram for Kongen for godkjenning. I behandlingen av saken må departementet vurdere de synspunkter og eventuelle innvendinger som er gjort gjeldende. Også om det ikke foreligger innvendinger kan departementet, etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen, men vilkåret er at det finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser. Dette sies uttrykkelig i *tredje ledd andre punktum*. Det er departementet som vurderer hva som er å anse som nasjonale eller viktige regionale interesser. *Tredje ledd tredje og fjerde punktum* gjelder planens bindingstid. Ved den statlige godkjenningen skal planens bindingstid fastsettes. Anbefaling om bindingstid bør komme i fylkestingets vedtak. Det er viktig at det er klart hvor lenge planen skal gjelde, med de særlige rettsvirkninger den har for grunneiere, rettighetshavere og andre. Utvalget foreslår ikke noen begrensning i bindingstiden i selve loven, men forutsetter at bindingstiden verken gjøres kortere eller lengre enn oppgaven og behovet tilsier. Bindingstiden kan forlenges på grunnlag av tilråding i regional planstrategi.

Fjerde ledd pålegger kommunene å innarbeide en fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning i kommunenes arealplaner så snart som mulig. Der som det er motstrid mellom en gjeldende kommunal plan og den vedtatte fylkesdelplanen, er det fylkesdelplanen som gjelder, med samme rettsvirkning som arealdelen. Den setter umiddelbart til side kommuneplanens arealdel. I forhold til gjeldende områdeplaner og detaljplaner gjelder regelen i § 9-6 tilsvarende. Skal fylkesdelplanen sette slike planer til side, må det gis varsel om dette til grunneierne og andre interesserte senest i forbindelse med at planforslaget sendes på høring, og ny områdeplan eller detaljplan i samsvar med fylkesdelplanen må være vedtatt innen 2 år.

Særmerknad fra medlemmet Toven:

Utvalget foreslår en styrking av fylkesplan, og det åpnes for fylkesdelplaner med særlig rettsvirkning. Erfaringene fra fylkesplanleggingen til nå er ikke udelt positive, med få reelle avklaringsprosesser under denne plantypen, samt liten interesse og legitimitet fra stats- og kommunenivå. Tross denne erfaringen, og tross den senere tids betydelig reduserte rolle for fylkeskommunene, legger forslaget opp til en videreføring og styrking av plantypen, med innskjerpet deltakelsesplikt og mulighet for fylkesdelplaner med særlig rettsvirkninger.

Nasjonale politiske mål og tilhørende virkemidler er normalt ikke av en karakter som egner seg for behandling i en fylkesplan. For nasjonalt planarbeid med eventuelle direkte arealkonsekvenser er statlige planer eller kommunale planer tilstrekkelig virkemidler. Kommunene vil på sin side ha frihet til å disponere over egne arealer og ressurser, og ønsker ingen overstyring i form av fylkesplaner. Hovedutfordringen må derimot være å få til en god samordning mellom kommunalt og statlig nivå. Nødvendig planarbeid over kommunegrensene kan i stor grad løses innen rammen av de foreslåtte regler om interkommunalt plansamarbeid.

Forenkling av lovverk og byråkrati har vært et viktig mål for alle de senere regjeringer. Innføring av et nytt bindende plannivå med bindende fylkesdelplaner uten å fjerne noe av det eksisterende, er et betydelig skritt i motsatt retning.

De problemstillinger som er aktuelle for en bindende fylkesplanlegging er i dag i hovedsak kommunens ansvar. Hvis fylkesplanen skal tilføres makt, må denne tas fra kommunene, altså det motsatte av lokalt selvstyre og nærhetsprinsippet. Forslaget om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning vil således innebære både en sentralisering og en byråkratisering.

Utvalgsmedlem Margrethe Toven finner likevel under tvil å kunne støtte forslaget om at Kongen kan bestemme at nærmere angitte deler av fylkesplanen kan gis særlig rettsvirkning under følgende forutsetninger:

Ordningen bør betegnes som et statlig virkemiddel, og terskelen for å benytte virkemidlet må settes relativt høgt. For å markere dette foreslås at bestemmelsen flyttes til kapittel 4 om statlige retningslinjer og planvedtak.

Det vises til at flertallet synes å legge til grunn en utstrakt bruk av virkemidlet, og at terskelen for å benytte rettslig bindende fylkesplan skal legges lavt, etter som virkemidlet trekkes fram i svært mange sammenhenger i innstillingen. Dette viser at det er behov for å

sette kriterier for når virkemidlet kan anvendes.

Utvalgsmedlemmet Toven foreslår at det presiseres i lovteksten at virkemidlet bare kan benyttes når det foreligger sterke nasjonale og regionale hensyn, hvor det er på det rene at et interkommunalt plansamarbeid ikke vil gi tilfredsstillende løsninger.

Utvalgsmedlemmet Toven setter også som en forutsetning for å støtte forslaget at det tidlig i prosessen, og under enhver omstendighet i høringsrunden er gjort kjent at det dreier seg om en mulig rettslig bindende fylkesdelplan, slik at høringsinstansene får mulighet til å uttale seg om planen under denne forutsetning. Dette kommer ikke klar fram verken i lovteksten eller i motivene. Det vil stride mot prinsippet om medvirkning om det først ved Kongens godkjenning av planen kan bestemmes at fylkesplanen skal være rettslig bindende uten at høringsinstansene og partene har fått mulighet til å uttale seg til dette. Denne forutsetningen må framgå klart i selve lovteksten eller motivene.

I rapport utarbeidet av Asplan Viak august 2002 «Konsekvenser av planlovutvalgets foreløpige forslag» sies at vedtak om arealbinding av fylkedelsplan representerer en sentralisering i forhold til dagens arealplanlegging. Utvalgsmedlem Toven slutter seg til denne uttalelsen.

Til § 6-7 Regionalt handlingsprogram

Regionalt handlingsprogram skal utarbeides for innsatsområdene i fylkesplanen. Handlingsprogrammet skal redegjøre for nødvendige tiltak for å gjennomføre planen, hvem som har ansvar for tiltakene, og for avtaler om hvordan de skal finansieres. Handlingsprogrammet kan også omfatte regionalt utviklingsprogram, og gjennomføring av interkommunale og kommunale planer som varetar regionale oppgaver. Regionalt handlingsprogram skal vedtas av fylkestinget og rulleres årlig.

Bestemmelsen slår fast en plikt for fylkeskommunen til å utarbeide et regionalt handlingsprogram for innsatsområdene i fylkesplanen, jf. § 6-2 bokstav b. Handlingsprogrammet skal redegjøre for de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre planen. En viktig funksjon ved fylkesplanleggingen er å bidra til at de virkemidlene som påvirker utviklingen i et fylke, brukes i samsvar med målene i fylkesplanen.

Regionalt handlingsprogram bør utarbeides med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser hos de deltakende parter. Dette vil sikre større grad av realisme i gjennomføringen av den enkelte plan og

det enkelte tiltak. Fylkeskommunen har selv bare kontroll over en begrenset del av ressurser og virkemidler for gjennomføring av en fylkesplan. Skal fylkesplanleggingen tjene sitt formål, må en derfor gjennom medvirkningen i planprosessen få aktørene til å forplikte seg i forhold til å ta et hovedansvar eller delansvar for fylkesplanens innsatsområder. Dette omfatter også utarbeiding og gjennomføring av handlingsprogram. Handlingsprogrammet må klargjøre hvem som har ansvar for tiltakene.

Oppfølging bør sikres ved gjensidig forpliktende avtaler de ulike aktørene i mellom, ikke minst avtaler om finansiering av tiltakene. Slike partnerskap og partnerskapsavtaler kan være knyttet til de ulike innsatsområdene i fylkesplanen eller til mer konkrete fylkesdelplaner og interkommunale planer. Enkelte partnerskap kan være knyttet til bestemte oppgaver, mens andre kan være geografisk orientert. Bestemmelsen sier at handlingsprogrammet skal redegjøre for ansvarsforhold og eventuelle avtaler om finansiering. Hensikten med bestemmelsen er å gjøre fylkesplanen mer forpliktende, blant annet ved at pliktene konkretiseres i et handlingsprogram. Handlingsprogrammet skal rulleres årlig og må ha en tett kobling til økonomiplan og årsbudsjett hos de enkelte partene.

Regionalt handlingsprogram er altså ikke ment å være begrenset til en handlingsplan for fylkeskommunen selv, men for all virksomhet som omfattes av fylkesplanen. Det bør derfor omfatte dagens regionale utviklingsprogram (RUP) dersom denne ordningen videreføres, og handlingsprogrammer for regionale statsorganer som er integrert i fylkesplanen. Utformingen av ulike handlingsprogram til fylkesplanene bør bygge på modellen fra regionale utviklingsprogram.

Til § 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

To eller flere fylkeskommuner kan samarbeide om planlegging etter denne lov når det er ønskelig å samordne planlegging over fylkesgrenser. Samarbeidet kan omfatte regional planstrategi, fylkesplan og fylkesdelplaner. For slikt samarbeid gjelder reglene om interkommunalt plansamarbeid i kap. 7 tilsvarende.

Bestemmelsen gjelder plansamarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner. Slikt plansamarbeid er ønskelig for oppgaver som går ut over fylkesgrensene. Loven legger til rette for dette ved at § 6-8 gir reglene om interkommunalt plansamarbeid i lovens kapittel 7 tilsvarende anvendelse på samarbeid mellom fylkeskommuner. I kapittel 7 gis det visse standardregler om kommunalt plansamar-

beid, men kommunene har stor frihet blant annet til å finne egne organisatoriske løsninger. Dette gjelder på samme måte for samarbeid mellom fylkeskommuner. Det er viktig at et slikt samarbeid finner former som passer til oppgaven og til de fylkeskommuner det gjelder.

Samarbeidet kan omfatte både regional planstrategi, fylkesplan og fylkesdelplaner. For eksempel kan det være meget aktuelt å samarbeide om fylkesdelplaner for vannforvaltning og forvaltning av større natur- og friluftsområder, jf. bestemmelser om dette i Del V. Det er hjemmel for departementet til å pålegge slikt samarbeid når dette anses nødvendig for å løse nasjonale og viktige regionale oppgaver.

Det vil også være aktuelt med plansamarbeid mellom flere fylkeskommuner og flere kommuner. Det er åpnet for dette i § 7-7. Også her gis departementet hjemmel til å pålegge nødvendig samarbeid, og også til å gi nærmere bestemmelser om formål, innhold, organisering med videre, jf. motivene til denne bestemmelsen nedenfor.

9.3.3 Til Kapittel 7 Interkommunalt plansamarbeid

Kapitlet er nytt i forhold til dagens plan- og bygningslov. Formålet er å legge til rette for mer interkommunalt plansamarbeid gjennom et sett «normalregler» for slikt samarbeid, regler om hvordan uenighet med videre skal håndteres for at planarbeidet ikke stopper opp. Det ligger imidlertid i forslaget at de deltakende kommuner har stor grad av frihet til å organisere slikt samarbeid som de finner mest hensiktsmessig. Reglene skal være et grunnlag for å gjøre planarbeidet lettere ved å sette opp noen spilleregler, men skal ikke være en tvangstrøye.

Kommuneloven (lov 1992 nr. 107) har i sitt kapittel 5 noen regler om interkommunalt samarbeid. Utvalget har imidlertid vurdert det slik at disse primært tar sikte på andre typer av samarbeidsoppgaver og ikke fullt ut løser de spesielle problemene som reiser seg i forbindelse med samarbeid om planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er derfor behov for egne regler om dette, men disse bygger på prinsipper i kommuneloven.

Når en planoppgave krever løsning over kommunegrenser, vil det kunne være tvil om interkommunalt plansamarbeid eller fylkesplanlegging – eventuelt en fylkesdelplan – er det beste planverktøyet. Dette bør avgjøres ut fra hva som er mest hensiktsmessig i forhold til planoppgaven og situasjonen forøvrig. Der det er best å ha én helhetlig plan som en overordnet retningslinje for både

kommunenes videre planlegging og sektorenes planlegging og virksomhet, bør fylkesplan velges. Der målet oppnås fullt ut gjennom flere, samordnede enkeltplaner for hver kommune, kan interkommunalt samarbeid være å foretrekke. Det vil nok også være slik at når det er lite konflikter og stor grad av enighet og felles interesser mellom kommunene, kan interkommunalt plansamarbeid være en enklere løsning. Interkommunalt plansamarbeid vil også vanligvis skje i nærmere kontakt med den enkelte innbygger. Gjelder derimot planoppgaven mer konflikthytte spørsmål og 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 at planleggingen skjer som fylkesplanlegging. Prosessen vil da styres av en planmyndighet utenfor kommunene selv, og det endelige planvedtaket vil treffes av fylkestinget, i mange tilfeller også med statens medvirkning.

Situasjonen vil kunne være den at det først når et interkommunalt plansamarbeid er kommet i gang, blir tydelig hvilke interesser – og eventuelt interessekonflikter – og andre forhold som foreligger og 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.

Til § 7-1 Innledende bestemmelser

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi, videreføring av fylkesplan, eller etter initiativ av kommunene selv. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plan typer.

Fylkeskommunen og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å vareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Når det anses nødvendig for å vareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det treffes vedtak om 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.

Bestemmelsens *første ledd* inneholder en klar oppfordring til kommunene om å drive et interkommunalt plansamarbeid når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Det er meget viktig at spørsmål som ut fra sin karakter bør vurderes og planlegges uavhengig av kommunegrensene, tas opp til samlet planlegging i samarbeid mellom kommunene. Behovet for og anbefalingen om interkommunalt plansamarbeid kan komme fram gjennom arbeidet med regional planstrategi, jf. § 5-3 og motivene til denne, eller gjennom anbefalinger om videreføring av fylkesplan, jf. kapittel 6. Uavhengig av dette kan kommunene naturligvis også selv ta initiativ til samarbeidet. Samarbeidet kan gjelde både innen den generelle samfunnsplanleggingen, på bestemte sektorer som for eksempel vannforsyning, renovasjon, visse sosiale tjenester med videre, og for spørsmål knyttet til utbyggingsmønster og arealbruk.

Det er presisert i *første ledd siste punktum* at samarbeidet kan omfatte alle kommunale plan typer. I dette ligger for det første at det er de ordinære plantypene etter loven som skal brukes også i interkommunalt plansamarbeid. Det er ikke adgang til å utarbeide typer av planer som ikke er hjemlet og regulert i loven. For det andre presiseres det at *alle* de kommunale planformene kan brukes: kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel (eventuelt med langsiktig arealstrategi), kommuneplanens handlingsdel, kommuneplanens arealdel og områdeplan. Unntaksvis kan også samarbeid om en detaljplan være aktuelt, for eksempel dersom et boligfelt eller næringsområde legges i grenseområdet mellom to kommuner.

Andre ledd klargjør at fylkeskommunen og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede slikt samarbeid «når det anses nødvendig for å vareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune». Bestemmelsen er tatt inn for å gjøre det klart at slike oppfordringer er fullt legitime. Fylkeskommunene og staten har et selvstendig ansvar for å bidra til at overordnede hensyn og oppgaver løses gjennom en hensiktsmessig planlegging. Vanligvis vil behovet komme fram i forbindelse med arbeidet med den regionale planstrategien.

En anmodning etter andre ledd er ikke det samme som et pålegg. Hjemmelen til å pålegge kommunene et interkommunalt plansamarbeid er lagt til *departementet i tredje ledd*, som også gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere rammer og regler om samarbeidet. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg. Bestemmelsen vide-

refører regelen om interkommunalt plansamarbeid i § 20-3 i dagens plan- og bygningslov.

Til § 7-2 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.

Bestemmelsen inneholder «normalregler» for organisering og styring av det interkommunale plansamarbeidet. Det presiseres imidlertid at kommunene kan vedta andre løsninger. Planarbeidet skal alltid ledes av et eget styre. Hovedregelen etter *første ledd første punktum* er at dette styret skal ha samme antall representanter fra hver kommune. En annen løsning enn dette – for eksempel en mer forholdsmessig fordeling etter befolkningsstørrelse eller lignende – krever enighet mellom alle de deltakende kommuner. *Andre punktum* slår fast at 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, for eksempel 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 naturligvis holde seg innenfor de rammene for planbehandling som loven fastsetter.

Utvalget mener likevel at det bør være adgang for de sentrale myndigheter til å gi nærmere regler om dette, dersom erfaring viser at dette kan være nyttig, og foreslår en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om dette i *andre ledd*.

Til § 7-3 Planprosess og planinnhold

For planprosess og innhold i planene gjelder reglene for vedkommende plantype, jf. Del IV. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område m.h.t. offentlighet, medvirkning, utredning av vesentlige konsekvenser m.v. De deltakende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen.

Statlige og fylkeskommunale organer som berøres

skal delta i planarbeidet på samme måte som ved annen kommunal planlegging.

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Reglene om innsigelse og klage, og om rettsvirkninger av planer, gjelder tilsvarende, herunder muligheten til lengre binding av kommuneplanens arealdel etter regelen i § 9-10.

Det er som nevnt et hovedpunkt i utvalgets opplegg for interkommunalt plansamarbeid at samarbeidet ikke kan omfatte andre planformer enn de som er hjemlet og regulert i denne loven. Det må også være slik at 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 for eksempel 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 med videre som følger av dem. For å unngå tvil om dette, er det sagt uttrykkelig i *første ledd andre punktum*.

For at ikke planprosessen skal bli for tungvint, bør imidlertid kommunene kunne overlate til styret å treffe noen vedtak om planprosessen som i loven er tillagt kommunen. Dette sies uttrykkelig i *tredje punktum*. Styret kan for eksempel overlates å vedta planprogram, herunder opplegg for konsekvensutredning og medvirkning, og hvordan høringene av planprogram og planforslag skal gjennomføres, vedta å opprette utvalg eller innhente konsulentbistand, og vedta hvordan kommunikasjonen mellom styret og det enkelte kommunestyret 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 skal drives i hovedtrekk, og det må være enighet om de rammene som gis styret.

Siden de ordinære planformene og planreglene gjelder, må også medvirkningen av statlige og fylkeskommunale 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 (jf. *andre ledd*).

Tredje ledd slår fast at det er det enkelte kommunestyret 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 sammen-setning 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 gi kommuneplanens arealdel eller bestemte deler av den lengre bindingstid etter regelen i § 9-10, gjelder også for disse planene. Det er ikke noe i ve-gen for at slik lengre bindingstid kan gjøres gjel-dende for bare en del av planene, for eksempel bare for enkelte deler i noen kommuneplaner og ikke i andre.

Til § 7-4 Overføring til fylkesplanlegging

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

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

Departementet kan treffe vedtak om at planarbeidet skal føres videre som fylkesplanlegging. Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha hatt anledning til å uttale seg.

Det vises til de innledende kommentarene til kapitlet ovenfor om valget mellom interkommunalt plansamarbeid og fylkesplanlegging. Det kan vise seg at det under et interkommunalt plansamarbeid oppstår forhold som tilsier at planleggingen heller bør skje som fylkesplanlegging, og at resultatet heller bør være én samlet plan med retningslinjer til kommunene og sektormyndigheter enn flere formelt selvstendige kommunale planer. Det kan også være formelle grunner til at ferdig utarbeidet interkommunal plan av de deltakende parter ønskes formalisert som en fylkesplan gjennom særskilt vedtak i fylkestinget. Hvorvidt det skal tas opp et fylkesplanarbeid på grunnlag av et påbegynt interkommunalt plansamarbeid, eller fattes vedtak som fylkesplan eller fylkesdelplan, må naturligvis avgjøres av fylkeskommunen selv. *Første ledd* klargjør imidlertid at en formell anmodning om dette kan komme fra et flertall av kommunene som deltar. *Andre ledd* klargjør at anmodningen om

overføring til fylkesplanlegging også kan gå den andre vegen, fra fylkeskommunen eller en statlig myndighet til kommunene. Samtykker et flertall av kommunene i dette, kan slik overføring finne sted, jf. *andre ledd*. I siste instans kan staten se det som nødvendig at interkommunalt plansamarbeid går over til fylkesplanlegging. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet hvis kommunene ikke blir enige om videreføringen, men det heller ikke er flertall for overføring til fylkesplanlegging, samtidig som staten ser at planoppgavene inneholder viktige nasjonale interesser hensyn som bør sikres eller avklares. Et *pålegg* om overføring til fylkesplanlegging bør komme fra sentralt hold, det vil si departementet. Dette sies uttrykkelig i *tredje ledd*. En slik myndighet for departementet er forøvrig en naturlig følge av at regjeringen kan treffe vedtak om at det skal utarbeides fylkesdelplan etter § 6-5 andre ledd.

Til § 7-5 Uenighet med videre

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

En kommune kan med 3 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.

Gjennom planprosessen kan det oppstå uenighet mellom kommunene om viktige spørsmål. Eksempler på dette kan være 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. Utvalget mener loven bør ha regler om hvordan slike konflikter bør løses, og dette er foreslått i § 7-5. Utvalget vil presisere at også denne bestemmelsen er å anse som en «normalbestemmelse». Kommunene kan gjerne bli enige om en annen framgangsmåte for å avgjøre eventuell uenighet. *Første ledd* gir både den enkelte kommune og styret formell adgang til å anmode om mekling. Mekling bør foretas enten av fylkeskommunen eller av fylkesmannen; utvalget lar dette stå åpent. Det er også nødvendig med regler som klargjør adgangen for en kommune til å trekke seg ut av et interkommunalt plansamarbeid. Erfaringen med interkommunalt

samarbeid viser at dette er et praktisk spørsmål. Etter kommuneloven § 27 nr. 3 kan en kommune si opp sitt deltakerforhold i interkommunalt samarbeid med ett års skriftlig varsel. Utvalget mener at det ikke er nødvendig med så lang tid her, blant annet fordi det ikke vil oppstå store praktiske eller økonomiske problemer at en kommune trekker seg ut. Fristen forslås satt til 3 måneder (*andre ledd*). 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. Bestemmelsens *tredje ledd* gir departementet hjemmel til å pålegge den enkelte kommune om fortsatt å delta. Det skal naturligvis foreligge spesielle forhold og gode grunner for at staten skal benytte denne muligheten mot kommunens vilje. Andre muligheter staten har, er å treffe vedtak om at arbeidet overføres til fylkesplanlegging etter § 7-4 tredje ledd, eller selv stå for planarbeidet og planvedtaket etter lovens kapittel 4.

Til § 7-6 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. Det kan utarbeides et handlingsprogram etter reglene i § 6-7.

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

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. Bestemmelsens *første ledd* innebærer en påminnelse om dette og uttrykker en oppfordring om å inngå forpliktende avtaler om gjennomføringen, når gjennomføringen krever samordnet bruk av virkemidler i kommunene. Et felles handlingsprogram kan utarbeides etter mønster av regionalt handlingsprogram etter § 6-7, som skal 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 eventuelt under hvilke vilkår – en kommune kan fravike en vedtatt plan. Utvalget anser det som realistisk at en kommune vil kunne ønske å endre eller fravike en plan etter noen tid, for eksempel dersom politiske prioriteringer endrer seg etter et kommunevalg. Hensikten med forpliktende avtaler er nettopp å forhindre slike endringer som vil undergrave den felles gjennomføringen 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. Dette er begrunnelsen for regelen i *andre ledd*. Den pålegger en kommune eller fylkeskommune som ensidig ønsker å endre en plan, 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, for eksempel i forbindelse med utarbeidningen av planprogrammet. Det kan naturligvis aktualisere at det tas opp arbeid med endringer også i andre kommuner eller innenfor det interkommunale plansamarbeidet som helhet.

Til § 7-7 Plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner

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

Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. 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 fylkeskommuner og kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Bestemmelsen slår fast at reglene i kapittel 7 gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom en eller flere fylkeskommuner og en eller flere kommuner. At kapittel 7 også kommer til anvendelse på plansamarbeid mellom fylkeskommuner, er slått fast tidligere, i § 7-7. Det må skje visse tilpasninger, men dette vil nok bli løst i praksis slik partene finner mest hensiktsmessig. Utvalget antar at det ikke er nødvendig å gi nærmere detaljregler i loven.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å pålegge slikt plansamarbeid «når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder

under ett», og til å gi nærmere bestemmelser om samarbeidet. Utvalget har her særlig i tankene situasjonen i de større byområdene, hvor det felles bolig- og arbeidsmarked, behovet for felles transportløsninger, natur- og friluftsområder med videre strekker seg over flere kommuner og i noen tilfelle også flere fylker. (Det siste gjelder særlig Oslo-området inklusive Drammen-regionen, samt Kristiansand og Trondheim.) Det er primært ønskelig, og ikke noe i veien for, at de respektive kommuner og fylkeskommuner, 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 at det kan være behov for initiativ fra sentralt hold. Utvalget ønsker med andre ledd å gi staten det nødvendige redskap for dette. Det sier seg selv at staten her må rådføre seg med de aktuelle fylkeskommuner og kommuner, men for ordens skyld er dette sagt uttrykkelig i *andre ledd siste punktum*.

9.4 Del IV Kommunal planlegging

9.4.1 Til Kapittel 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

Kapittel 8 er nytt i forhold til dagens plan- og bygningslov, og er et innledende kapittel som gjelder alle kommunale plantyper. Utvalget foreslår at deler av bestemmelsene om formål, organisering og samarbeid som i dag bare gjelder kommuneplan, gjøres gjeldende for alle kommunale plantyper. I kapitlet inngår også bestemmelsene for kommunal planstrategi. Dette er samme struktur som i del III Regional planlegging, som innledes med kapittel 5 Hovedtrekk og regional planstrategi.

Bakgrunnen for kapittel 8 er at utvalget vil understreke at alle planer, også områdeplaner og detaljplaner, skal vurderes i et bredt samfunnsmessig perspektiv. Dette kravet må også stilles til planer fra private forslagsstillere, som vil gjelde en vesentlig del av detaljplanene. Utvalget legger derfor opp til tettere kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og handlingsdel, og til at arealplanene på mer detaljert nivå blir grundigere vurdert i forhold til langsiktige miljø- og samfunns-virkninger.

De konkrete virkemidlene for dette framgår av de senere bestemmelsene for hver enkelt plan-type. Reglene suppleres av de alminnelige reglene i kapittel 1.

Til § 8-1 Formål

Kommunen skal utføre en løpende planlegging i samsvarende med lovens formål og retningslinjer for planlegging. 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.

I planleggingen skal kommunen vareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Den skal legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Bestemmelsen slår i første ledd fast kommunens plikt til å drive planlegging etter loven, og plikten til å sørge for at planene til enhver tid er oppdaterte. Planleggingen skal bidra til å realisere lovens formål slik dette er beskrevet i § 1-1. Kommunens planarbeid kan ha mange forskjellige formål og funksjoner. Formuleringen i bestemmelsens første ledd *andre punktum* er vid. Den er ment som en beskrivelse av aktuelle oppgaver og ikke som en rettslig avgrensning. Bestemmelsen er parallell til dagens bestemmelse for kommuneplan, men er gjort mer aktiv ved at planleggingen i tillegg til å samordne, også skal stimulere utviklingen. Utvalget ønsker med dette å framheve at kommunal planlegging i seg selv kan være et viktig verktøy for å endre en negativ utvikling, eller til å forsterke positive trekk. Dette stiller krav ikke bare til god samordning, men også til åpenhet og et planoppbygg som kan stimulere til engasjement og konkrete resultater. Kommunen bør drive planlegging som en kontinuerlig oppgave innenfor en fornuftig ramme. Å sikre befolkningen mulighet for påvirkning av kommunens utvikling er et selvstendig formål med planleggingen.

Retningslinjene for planlegging som er beskrevet i lovens § 1-4, skal legges til grunn. Det sies her blant annet at planleggingen etter loven skal være målrettet og gi rom for lokale tilpassinger og prioriteringer. Som hovedregel bestemmer den enkelte kommune selv hvilke planleggingsoppgaver den skal ta opp. Kommunen har følgelig betydelig grad av frihet mht. hvilke planleggingsoppgaver den vil arbeide med til enhver tid. Statlige myndigheter, fylkeskommunen og andre kommuner kan imidlertid ha behov for at visse spørsmål blir avklart eller bestemt gjennom kommunal planlegging, som kommunen må ta hensyn til. Med hjemmel i § 4-5 kan departementet også formelt henstille til kommunen om å ta opp planlegging. Den som ønsker å sette i gang et tiltak for utbygging eller vern, kan fremme forslag om detaljplan etter kapittel 12,

som kommunen må behandle etter de regler som gjelder for slik plan.

Andre ledd slår fast et viktig prinsipp: I planleggingen skal kommunen varetta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. De kommunale planene etter loven er ikke bare ment å være planer for kommunens egen virksomhet, men for kommunesamfunnet og – eventuelt – for arealbruken innenfor kommunens grenser. Her vil det ikke bare være kommunale interesser som gjør seg gjeldende. Skal planene etter loven bli en felles arena for alle interesser og hensyn, med tilhørende myndigheter, må kommunen også varetta overordnede hensyn i planleggingen. Utvalget ser det som helt avgjørende at kommunene følger opp sitt ansvar knyttet til for eksempel miljøpolitikk, boligpolitikk og tilrettelegging for næringsutvikling. Aktiv planlegging i kommunene er et viktig virkemiddel for å nå nasjonale mål på disse politikkområdene.

Andre ledd siste punktum slår fast at all kommunal planlegging skal legge statlige og regionale pålegg og retningslinjer til grunn, slik de er beskrevet nærmere i del II og III. Slike vil kunne rette seg mot flere kommuner, eller bare mot noen få eller en enkelt kommune, eller et enkelt planspørsmål. De framkommer gjennom samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og planbestemmelser etter lovens kapittel 4, samt regional planstrategi, fylkesplan, fylkesdelplan og regionalt handlingsprogram etter kapittel 5 og 6. 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 med videre fra departementene, for eksempel om hvordan bestemte sektorer skal varetas 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 kommunen, avhengig av innhold. Noe vil kunne være formulert relativt åpent, eventuelt ha preg av henstilling, som overlater den konkrete planvurdering og avveining til kommunens eget skjønn. I lovens § 1-4 sies det at nasjonale og internasjonale hensyn og interesser skal tilpasses lokale og regionale forhold gjennom planleggingen. Innenfor disse rammene må kommunen selv velge retninger og prioritere. Det kan også foreligge slike forhold i kommunen at et pålegg eller en retningslinje fra statlige og regionale myndigheter vanskelig kan eller bør følges fullt ut. Siste punktum i andre ledd 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 planen etter § 1-14. Ønsker kommunen å fravike et pålegg eller en retningslinje, bør dette tas opp med vedkommende myndighet tidligst mulig i planprosessen.

Til § 8-2 Organisering av planarbeidet og samarbeidsplikt

I planleggingen skal kommunen samarbeide med statlige og fylkeskommunale organer, andre kommuner, næringslivet og private organisasjoner og institusjoner, som har interesse av planarbeidet.

Forøvrig bestemmer kommunen selv hvordan planarbeidet skal organiseres innenfor de rammene som gjelder for de enkelte plantypene.

Fylkesmannen påser at kommunen oppfylder plikten til planlegging.

§ 8-2 utfyller reglene i § 1-4 om verdier og retningslinjer, § 1-7 om medvirkning og høring, og bestemmelsene om planprosess for den enkelte plantypen. Kommunale planer vil angå og ha betydning for mange parter, myndigheter og interesser, både innenfor og utenfor kommunen selv. Viktige nasjonale og regionale hensyn og oppgaver må ofte sikres eller gjennomføres gjennom planer og tiltak i kommunene. Kommunen har derfor en bred samarbeidsplikt, som er slått fast i *første ledd*. Denne generelle plikten til samarbeid går ut over de spesielle krav om innhenting av uttalelser, høring, offentlig ettersyn med videre som følger av reglene om behandlingsmåten for de forskjellige plantypene, og som er å anse som rettslige minstekrav til lovlig saksbehandling. Samarbeidsplikten retter seg mot statlige og fylkeskommunale organer. Med dette siktes det ikke bare til statlige og fylkeskommunale myndigheter, men også institusjoner som for eksempel statlige og fylkeskommunale tjenesteytende enheter, utdanningsinstitusjoner, offentlige forskningsinstitusjoner o.l. Samarbeidsplikten gjelder også i forhold til næringslivet og private organisasjoner og institusjoner som har interesse av planarbeidet. Kommunen må her utøve skjønn for å finne fram til hensiktsmessige og effektive kontakt- og samarbeidsformer, innenfor en ramme som er rimelig i forhold til de interesser som berøres.

Det framgår av § 1-6 at alle offentlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen når

den berører deres virkeområde, eller myndighetens egne planer og vedtak. Statlige myndigheter og fylkeskommunen skal på anmodning gi kommuner hjelp og veiledning innenfor sine ansvarsområder.

Kommunen har stor frihet i organiseringen av planarbeidet innenfor de formelle rammene som gjelder for de forskjellige planformene, og dette er sagt uttrykkelig i *andre ledd*. Det er ikke krav om at kommunen selv har bestemt planfaglig kompetanse, eller bestemte organer for planoppgaven, men kommunestyret har plikt etter lovens § 2-1 tredje ledd til å sikre at kommunen har tilgang til slik nødvendig kompetanse.

I *tredje ledd* er fylkesmannen gitt en tilsynsplikt om at kommunene oppfyller sin planplikt, jf. dagens lov om tilsvarende plikt for Miljøverndepartementet, som er delegert til fylkesmannen. I praksis må det her være nær kontakt mellom fylkeskommunen, som har ansvar for å veilede kommunen i planleggingen, og fylkesmannen som tilsynsmyndighet.

Til § 8-3 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi, og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Kommunen skal i dette arbeidet innhente synspunkter fra statlige og fylkeskommunale organer og nabokommuner. Kommunen kan 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 avgjør kommunestyret om gjeldende kommuneplan eller deler av den skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret avgjør videre etter behov om det skal startes arbeid med nye kommunedelplaner, områdeplaner eller detaljplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

I vedtak om planstrategi kan kommunestyret bestemme at ny arealdel til kommuneplan vil sette til side bestemt angitte områdeplaner og detaljplaner, etter reglene i § 9-6 siste ledd. Kommunestyret kan også forlenge gyldigheten av en detaljplan utover 5 år i samsvar med § 12-2.

Kommunal planstrategi er ikke en del av selve kommuneplanprosessen, men skal danne grunnlag for vedtak om gjeldende kommuneplan fortsatt

skal gjelde uten endringer, eller om den skal revideres helt eller delvis. Bestemmelsene er parallelle til § 20-1 sjette ledd i dagens plan- og bygningslov, som forutsetter at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode skal vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å vedta endringer i den. Det nye er altså at det settes en tidsfrist for gjennomgangen, og at vedtaket skal bygge på bestemte drøftinger og forutsetninger.

Planstrategien skal primært være et hjelpemiddel for kommunen i planarbeidet. Omfanget og detaljeringsgraden skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Dersom kommunen vedtar å gå videre med revisjon av kommuneplanen, vil planprosessen kunne gå direkte videre fra vedtak av kommunal planstrategi. Planstrategien vil da fungere som avklarte mål og strategier for planarbeidet. Den kan også oppfylle kravet til planprogram for kommuneplanen, og gjøre en egen prosess for dette overflødig, jf. forslag til § 10-2 andre ledd. Gjennom kommuneplanprosessen kan det selv sagt vise seg at disse mål og strategier bør revideres; dette er noe av hensikten med å sette i gang en full kommuneplanrevisjon.

Første ledd slår fast at kommunen har plikt til å utarbeide kommunal planstrategi minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Det er svært viktig at dette arbeidet starter så snart kommunestyret er konstituert. Bestemmelsen gjengir hovedelementene i kommunal planstrategi. Bestemmelsen åpner opp for at 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. Kommunen kan likevel når som helst sette i gang nytt planarbeid ut over planstrategien. Avklaring av planbehovet vil da skje gjennom den ordinære planprosessen.

Bestemmelsene i § 9-4 om Kommuneplanens handlingsdel omfatter blant annet en prioritering av kommunens planleggingsoppgaver for kommende fireårsperiode. Planprioriteringen i handlingsdelen skal bygge på rammene i planstrategien, på samme måten som de øvrige delene av handlingsprogrammet skal bygge på rammene i kommuneplanen.

Bestemmelsene beskriver videre prosessen for utarbeiding av kommunal planstrategi. Det er i hovedsak opp til den enkelte kommune å bestemme både prosedyre og hvor omfattende og detaljert

planstrategien skal være, ut fra de behov som foreligger. Kommunen har imidlertid plikt til å innhente synspunkter fra statlige og fylkeskommunale organer og fra nabokommuner. Det er opp til kommunen selv å bestemme hvordan dette skal gjøres, men disse myndighetene bør ha reell mulighet til å fremme sine synspunkter. 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. Kommunen kan også se det som hensiktsmessig å 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 for eksempel 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 gjøre det mulig 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 medvirkningsopplegg. Det er ikke adgang til å fremme innsigelse mot forslag til kommunal planstrategi slik det er mot regional planstrategi.

Tredje ledd beskriver hva slags vedtak om videre planlegging og om oppheving av planen, som kan fattes i forbindelse med kommunal planstrategi. I bestemmelsen er både kommuneplaner, områdeplaner og detaljplaner nevnt. Et slikt vedtak bør omfatte kommunens eget planarbeid, og bistand og oppfølging av private planer. Private planinitiativ vil kunne fremmes uavhengig av planstrategien, og kan ikke avvises med henvisning til planstrategien. I praksis vil derfor vedtaket om planlegging 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 retts-

virkning i forhold til kommunens innbyggere. Selv om planstrategien for eksempel sier at en del av kommuneplanens arealdel skal tas opp til revisjon, kan grunneiere fortsette å bygge i medhold av gjeldende arealdel. Kommunen må eventuelt legge ned midlertidig bygge- og deleforbud etter § 19-2 for å hindre dette. Gjennom vedtak av kommunal planstrategi bør kommunen også ta stilling til om det er område- eller detaljplaner som bør oppheves i planperioden. Dette er et foreløpig varsel om slik oppheving; endelig vedtak må gjøres for den enkelte plan etter reglene i § 11-8.

Tredje ledd slår fast at kommunestyret som en del av vedtaket av kommunal planstrategi kan forlenge virkningsgraden av detaljplan ut over 5 år, jf. § 12-2. Det forutsettes at kommunen gjennomgår alle detaljplaner der det ikke er satt i gang bygge- og anleggstiltak, og vurderer behovet for forlengelse. På denne måten kan kommunen konkret ta stilling til hvilke planer som bør videreføres, og hvilke som anses uaktuelle og bør erstattes av nye planer. Slikt vedtak skal etter § 12-2 knyttes til vedtak av kommunal planstrategi. I tillegg kan kommunen etter søknad fra tiltakshaver fatte enkeltvedtak om forlengelse av en detaljplan i inntil 2 år av gangen.

9.4.2 Til Kapittel 9 Kommuneplan

Til § 9-1 Innledende bestemmelse

Kommuneplan er en plan for

- samfunnsutvikling og oppgaveløsning i kommunen,
- forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen,
- kommunens virksomhet,
- fylkeskommunal og statlig virksomhet i kommunen.

En samlet kommuneplan består av samfunnsdel, handlingsdel og arealdel.

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 samfunnsikkerhet. Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet, for statens og fylkeskommunens virksomhet i kommunen, og for privat virksomhet som berøres av planen.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innhold og gjennomføring av kommuneplan.

Bestemmelsen gir en oversikt over kommuneplanens funksjon og innhold. En samlet kommuneplan består av flere deler: Samfunnsdel, handlingsdel og arealdel. Loven har særlige bestemmelser om disse delene i de påfølgende bestemmelsene.

Første ledd peker på det viktige at en kommuneplan ikke bare eller først og fremst er en plan for kommunens egen virksomhet, men en plan for utvikling av kommunesamfunnet. Bestemmelsen er utvidet i forhold til dagens bestemmelser i §20-1. Kommuneplanen skal være orientert mot å løse de oppgavene kommunesamfunnet står overfor. Derfor bør en kommuneplan også omfatte fylkeskommunal og statlig virksomhet i kommunen. Uten dette vil ikke planen vise kommunesamfunnets situasjon samlet sett. Dette betinger at fylkeskommunale og statlige organer deltar aktivt både i arealdelen og samfunnsdelen av kommuneplanen.

I *andre ledd* nevnes kommuneplanens tre hoveddeler, samfunnsdel, handlingsdel og arealdel. Kommunen bestemmer gjennom vedtak av kommunal planstrategi om kommunen skal gjennomføre en full kommuneplanrevisjon av alle disse tre delene, eller om bare deler av kommuneplanen skal revideres. Utvalget mener likevel det er viktig at arealplanleggingen bygger på oppdatert samfunnsdel, og foreslår i § 9-5 konkrete krav til samordning mellom disse delene.

Tredje ledd redegjør for hvilke mål og oppgaver en kommuneplan i alminnelighet bør omfatte. Formålet med en kommuneplan er å analysere kommunens situasjon og de utfordringer og oppgaver kommunen står overfor, og trekke opp mål og retningslinjer for hvordan utfordringene og oppgavene skal løses, gjennom bruk av ulike virkemidler og konkrete tiltak. Et viktig utgangspunkt er de generelle verdier og retningslinjer for planleggingen etter loven nevnt i lovens kapittel 1, særlig § 1-4. Kommuneplanen er et redskap for kommunestyret til å bestemme verdier og retninger for kommunens utvikling, og prioritere bruken av ressursene. Den skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng (§1-4 fjerde ledd). Den bør derfor omfatte alle de viktigste oppgavene kommunesamfunnet står overfor og søke å se oppgavene i sammenheng. Listen over oppgaver som er nevnt i andre ledd, er ikke ment å være uttømmende.

Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig, og skal bygge på de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring (§ 1-4 første ledd). Bestemmelsen er

derfor ikke utformet som et absolutt krav, men som en anbefalt normalmodell. Selv om bestemmelsen sier at kommuneplanen i alminnelighet bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen, forutsettes det at kommunen foretar en konkret vurdering av behovet for planlegging gjennom den kommunale planstrategien. Kommunene er svært forskjellige, og planbehovene vil variere over tid. Utvalget mener derfor det skal være relativt vide rammer for hvordan kommuneplanredskapet brukes. Det vises likevel til at kommunen i sin vurdering av dette, må ta hensyn til statlige og regionale rammer og innspill til planstrategien.

Etter forslaget er en *kommunedelplan* en plan for bestemte temaer eller virksomhetsområder (sektorer), jf. tredje ledd siste punktum. Dette er en innsnevring av begrepet *kommunedelplan* i forhold til slik dette uttrykket brukes i dagens lov, hvor det også omfatter en arealplan for en geografisk del av kommunen. Det kan utarbeides *kommunedelplan* for ethvert tema eller virksomhetsområde hvor dette er hensiktsmessig. Det må være kommunestyret som avgjør om det skal settes i gang arbeid med en separat *kommunedelplan*, eventuelt at det aktuelle temaet i stedet tas opp som et tema innenfor en samlet kommuneplan.

Fjerde ledd beskriver virkningen av kommuneplan. 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 såvel kommunens egne vedtak, som for statens og fylkeskommunens vedtak i den virksomhet de har i kommunen. Hva dette innebærer, vil i hovedsak framgå av den selv, og være avhengig av hvor presis planen er. Generelt vil planen ha betydning for den nærmere politikktutforming, 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. Virkningen er utdypet i § 9-2 om samfunnsdelen og § 9-6 Rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel.

Femte ledd gir Kongen en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om innhold og gjennomføring av kommuneplan. Det siktes her til bestemmelser om kommuneplanleggingen generelt, ikke den enkelte kommuneplan.

*Kommuneplanens samfunnsdel**Til § 9-2 Kommuneplanens samfunnsdel*

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, 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 og for sektorenes virksomhet, og en langsiktig arealstrategi etter § 9-3.

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

For behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel gjelder reglene i kap. 10.

Bestemmelsen er ny i forhold til dagens lov, og innfører begrepet kommuneplanens samfunnsdel om langsiktig kommuneplanlegging med bred samfunnmessig tilnærming, som konkretiserer de mål og visjoner politikerne har for utviklingen i samfunnet.

Første ledd gir konkret anvisning på elementene i kommuneplanens samfunnsdel:

- beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling,
- sektorenes virksomhet,
- langsiktig utvikling i bruk og vern av arealer.

Det gis en henvisning til § 9-3 Langsiktig arealstrategi, som normalt bør inngå i samfunnsdelen.

Andre ledd slår fast at kommuneplanens samfunnsdel skal samordne sektorenes planer, og 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 helst skje innenfor rammen av kommuneplanens samfunnsdel, eventuelt 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 seinere spesifikasjoner i forskrift og veiledning. Utvalget ser at følgende punkter kan være et utgangspunkt for innholdet i samfunnsdelen:

- langsiktige utfordringer i kommunesamfunnet,

- langsiktige utfordringer for sektorene enkeltvis og i samarbeid,
- vurdering av fysiske konsekvenser for planens utviklings- og vernestrategier, 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 forutsigelige rammevilkår både for sektorenes virksomhet og for befolkningen. Samfunnsdelen skal også gi grunnlaget for prioriteringer i arealdelen, for eksempel knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av infrastruktur, boligpolitikk og næringspolitikk, kommunal service og så videre.

Tredje ledd slår fast at det er reglene i lovens kapittel 10 som gjelder for behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel.

Til § 9-3 Langsiktig arealstrategi

Langsiktig arealstrategi som del av kommuneplanens samfunnsdel skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk og angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern. Det skal framkomme hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er varetatt.

Bestemmelsen utfyller § 9-2 ovenfor om at kommuneplanens samfunnsdel bør inneholde en beskrivelse av langsiktig utvikling av bruk og vern av arealer. Hensikten er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Med langsiktig perspektiv er her ment en tidshorisont godt over den normale 12-årsperioden til kommuneplanen, for eksempel opp mot 30 år eller lengre. Dette er et tidsperspektiv som vil fange opp viktige utviklingstrekk som følger av forventet befolkningsutvikling, behov for boliger og tjenestetilbud, veger og annen infrastruktur og så videre. Det er også ønskelig at kommunen tar stilling til hvilke områder en ønsker sikret en bestemt kvalitet eller bruk i et slikt tidsperspektiv, og hvilke områder der det bør settes inn spesielle virkemidler for å oppnå en ønsket utvikling.

Hvilke temaer kommunene tar opp i en slik langsiktig arealstrategi, kan variere. Det er nødvendig å vurdere kommunen i en regional sam-

menheng i forhold til de langsiktige fysiske konsekvensene av blant annet befolknings- og aldersutvikling, miljø- og næringsutvikling og boligpolitikk. Utvalget viser til at det ofte mangler slike langsiktige, helhetlige vurderinger for samfunnsutviklingen. Temaene kan omfatte for eksempel forholdet mellom tettsted/by og omliggende landsbygd, infrastruktur for transport og ulike tjenester, forvaltning og bruk av bymark og friluftsområder, tilrettelegging av sammenhengende grønne strukturer, definering av varige grenser mellom byggeområder og landbruks- og friluftsområder.

Arealstrategien er ikke en del av kommuneplanens arealdel, og vil ikke ha rettslige konsekvenser. Den skal holdes på et overordnet og prinsipielt nivå, og det er tatt inn som et krav at det skal framkomme hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivare tatt.

Kommuneplanens handlingsdel

Til § 9-4 Kommuneplanens handlingsdel

Kommunestyret skal en gang i året vedta kommuneplanens 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. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan utgjøre handlingsdelen.

Bestemmelsen definerer innhold i kommuneplanens handlingsdel.

Første ledd gir kommunene pålegg om årlig vedtak av kommuneplanens handlingsdel. Dette er i samsvar med plikten etter kommuneloven til å utarbeide økonomiplan.

Andre ledd spesifiserer innholdet i handlingsdelen til å omfatte prioritering av ressurser, planleggingsoppgaver og samarbeidsoppgaver, som skal konkretiseres 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 sam-

arbeidsoppgaver 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. Kommunen har plikt til å vedta økonomiplan etter kommuneloven § 44. Denne skal være rullerende og omfatte minst de fire neste budsjettår. Økonomiplan kan ta opp både økonomiske og ikke-økonomiske forhold, og kan derfor utgjøre en fullstendig handlingsdel. Det vil derfor ofte innebære en forenkling å slå økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel sammen. Bestemmelsen legger til rette for dette, men kommunen står formelt fritt i dette spørsmålet.

Utvalget foreslår ikke bestemte saksbehandlingsregler for kommuneplanens handlingsdel. Her står kommunen fritt innenfor de rammer og krav som er gitt i kommuneloven.

Kommuneplanens arealdel

Bestemmelsene for kommuneplanens arealdel er mer detaljerte enn for de øvrige deler, og de er derfor delt opp i flere paragrafer. Bestemmelsene utdyper de felles bestemmelsene for kommuneplan, slik de framgår av kapittel 8.

Til § 9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal fastlegge hovedtrekkene i bruk og vern av arealene i kommunen. Revisjon av arealdelen kan begrenses til å gjelde deler av arealet.

Arealdelen skal være knyttet til kommuneplanens samfunnsdel og være et virkemiddel for å gjennomføre den. Arealdelen skal gi kommunen grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Den skal gi rammer for videre planlegging gjennom områdeplan og detaljplan etter kap. 11 og 12 for deler av kommunen.

Arealdelen kan utarbeides samtidig med samfunnsdelen, eller som særskilt planprosess. Områdeplan og detaljplan kan utarbeides samtidig med arealdelen der dette er hensiktsmessig.

Første ledd definerer kommuneplanens arealdel til å fastlegge hovedtrekkene i bruk og vern av arealene i kommunen. Arealbruken vil være avhengig av de oppgaver og behov kommunen og dens innbyggere står overfor på de forskjellige samfunns-

områder. Arealdelen er derfor et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig må arealdelen gi en fleksibilitet som gjør det mulig å innpasse nye behov og muligheter. Dette innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå, og ikke ta for seg detaljer. I forhold til dagens regler begrenser bestemmelsen mulighetene til å gi detaljerte regler for arealbruken innenfor arealformålet byggeområde. Slike detaljerte vurderinger vil betinge en grundigere prosess enn det legges opp til for kommuneplan. Hovedprinsippet vil være at en gjennom krav om områdeplan eller detaljplan sikrer nødvendig planprosess og detaljeringsgrad med sikte på utbygging, inngrep, bruk eller vern av betydning. I andre arealer enn byggeområder åpnes det derimot bedre muligheter for regulering enn etter dagens regler, som i hovedsak overlater reguleringen i disse områdene til vedtak etter særlovgivning. Dette vil skape økt forutsigbarhet og kunne innebære en forenkling av behandlingen av enkelt saker i disse områdene.

Kommuneplanens arealdel skal omfatte hele kommunens areal første gang den utarbeides. Ved seinere revisjon kan den begrenses til å gjelde de delene av kommunen hvor det er revisjonsbehov. Slike planer for deler av kommunens areal skal benevnes kommuneplanens arealdel, med angitt delnavn. Begrepet kommunedelplan skal bare brukes for kommuneplaner for enkelte sektorer eller temaer, og ikke for planer som gjelder geografiske deler av kommunen. Slike arealmessige kommunedelplaner erstattes av områdeplan, jf. kapittel 11.

Andre ledd slår fast sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og nevner arealdelens styringsverktøy: Arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Arealdelen gir rammer for videre planlegging gjennom områdeplan og detaljplan. Hovedtanken er at arealdelen trekker opp hovedlinjer, som senere fylles ut og konkretiseres gjennom områdeplaner og detaljplaner. Det sies uttrykkelig i *tredje ledd* at arealdelen kan utarbeides samtidig med samfunnsdelen, men at den også kan utarbeides særskilt. Dette må den enkelte kommune selv vurdere. Detaljplan og områdeplan kan også utarbeides samtidig med arealdelen der dette er hensiktsmessig for eksempel for å få god framdrift i en utbygging som det åpnes for i arealdelen, jf. § 11-1 og § 12-1. Dette vil imidlertid ikke være det vanlige. Slik parallell behandling antas å være mest aktuell for områdeplaner. Loven åpner også for parallell behandling mellom kommuneplanens arealdel og detaljplan. Dette kan være aktuelt der rammene for utbyggingen er avklart gjennom tidligere arealplan,

eller der rammene for øvrig er tilstrekkelig avklart. Kravet i § 12-1 om at detaljplan skal være i samsvar med arealdel til kommuneplan eller områdeplan, og vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene, gjelder fullt ut. Hovedregelen vil derfor være at hovedtrekkene i arealbruken skal avklares i kommuneplanens arealdel, før detaljplaner kan godkjennes. Det er ikke utvalgets forutsetning at private detaljplaner skal fremmes samtidig med arealdelen, og før arealbruken er vurdert samlet gjennom vedtak av arealdelen.

Til § 9-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel 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.

En vedtatt arealdel er straks bindende for framtidig arealbruk i planområdet. Nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk må ikke være i strid med vedtatte arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser knyttet til hensynssoner med hjemmel i § 9-9. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av arealdelen.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om detaljplan eller områdeplan, jf. kap. 12 og 11, vil arealdelen være plangrunnlag for avgjørelse av søknad om tillatelse eller melding om tiltak etter reglene i § 81, § 86a, § 86b, og § 93 første ledd. For utbygging etter § 9-7 første ledd nr. 1 og 2 kreves detaljplan, med mindre kommunen har stilt krav om områdeplan. Krav om detaljplan, eller områdeplan etter vedtak i arealdel til kommuneplan, gjelder også for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger.

Kommunen kan nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud etter reglene i § 19-2 når den finner at et område bør reguleres eller omreguleres før nye tiltak tillates.

Ny plan går foran eldre plan for samme areal med mindre annet er fastsatt i vedkommende plan. Dersom ny arealdel til kommuneplan skal gå foran eldre områdeplan eller detaljplan, må det gis varsel til grunneierne og andre interesserte om dette senest i forbindelse med at planforslaget sendes på høring. Dersom tidligere gjeldende plan ikke er opphevet, eller ny områdeplan eller detaljplan for arealet ikke er vedtatt, innen 2 år etter vedtak av arealdelen, gjelder tidligere plan. I så fall gjelder § 19-2 fjerde til sjuende ledd tilsvarende.

Bestemmelsen beskriver virkningene av kommuneplanens arealdel. Den viderefører i hovedsak dagens bestemmelse om kommuneplanens arealdel i plan- og bygningsloven § 20-6, men er formulert på en noe annen måte, og inneholder også noen presiseringer og utbygginger. *Første ledd* slår fast den generelle regelen om arealdelens virkning: At den skal legges til grunn for kommunens, statens og fylkeskommunens planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging i kommunen. Uttrykket «skal legges til grunn» er omtalt i motivene til § 9-1. Uttrykket må forstås ut fra formålet med arealdelen, som er å bestemme hvordan arealene skal anvendes i framtiden. Dette innebærer at nye tiltak ikke kan være i strid med planen. Dette oppnås bare dersom de mange etterfølgende vedtak av betydning for arealbruken respekterer planen og bidrar til at den gjennomføres. Det ligger i dette altså en plikt for myndighetene til å rette seg etter planen når det skal treffes vedtak. Hva plikten nærmere bestemmer innebærer, vil framgå av planen selv. Planen legger også rammen for privat utbygging og annen arealbruk. Hva som ligger i dette, presiseres i senere ledd i bestemmelsen.

Andre ledd definerer nærmere de rettslige virkninger av arealdelen. Bestemmelsen viderefører i hovedsak bestemmelsen i plan- og bygningsloven av 1985 (§ 20-6). Første punktum slår fast at den er bindende for arealbruken. Med «bindende» menes rettslig bindende. Tiltak som er i strid med planen, er ikke tillatt, og vil som utgangspunkt heller ikke tillates av myndighetene. Denne rettsvirkningen inntreffer «straks», det vil si når planen er vedtatt av kommunestyret. *Andre punktum* presiserer virkningen. Det er nye tiltak som ikke må være i strid med planen. Planen griper ikke inn i eksisterende arealbruk. Dersom kommunen ønsker å endre eksisterende arealbruk, vil det være nødvendig å vedta områdeplan eller detaljplan, som grunnlag for ekspropriasjon. Planen kan imidlertid, innen visse rammer, gi hjemmel til restriksjoner på utøvelsen av en virksomhet, som innebærer at virksomheten må utøves på en noe annen måte i framtida enn hittil. Dersom slik regulering innebærer et vesentlig inngrep i eksisterende virksomhet, kreves områdeplan eller detaljplan.

Bestemmelsen om planens bindende virkning gjelder for det første nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk. Dette 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 for slike mindre tiltak som er unntatt fra kravet om

tillatelse eller melding. Etter *andre ledd siste punktum* gjelder rettsvirkningen også for «andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av arealdelen». Det siktes til fysisk virksomhet. Det kan for eksempel ramme måten en virksomhet drives på, dersom denne er slik at det blir vanskelig å gjennomføre planen.

Tredje ledd forklarer sammenhengen mellom en vedtatt plan og reglene om tillatelse til tiltak i loven, og presiserer planens rettsvirkning i forhold til søknader om tillatelse. Planen skal legges til grunn for behandlinger av søknad om tillatelse til tiltak og melding om tiltak som omfattes av plan- og bygningsloven § 81, § 86a, § 86b, og § 93 første ledd. En vedtatt arealplan er direkte grunnlag for behandlingen av slike saker i områder hvor det ikke er stilt krav om detaljplan eller områdeplan. Det kan ikke gis tillatelse til et slikt tiltak som er i strid med plan, med mindre det er søkt om dispensasjon fra planen. Dispensasjon kan eventuelt gis etter de regler som utvalget foreslår om dispensasjon i § 19-1

Tredje ledd inneholder ellers viktige regler om krav om plan ved utbygging. Utgangspunktet er at større utbygginger alltid krever detaljplan. I arealdelen kan kommunen stille krav om områdeplan som alternativ eller i tillegg. Kravet om detaljplan eller områdeplan følger dels av loven selv. For det *første* kreves slik plan for utbygging i arealer som er lagt ut som arealformål nr. 1 i § 9-7 første ledd (areal for bebyggelse og anlegg) og nr. 2 (areal for omforming og fornyelse). Dette gjelder også der arealformålene i nr. 1 og 2 kombineres med andre arealformål. For det *andre* kreves detaljplan, eventuelt områdeplan, etter § 9-6 *tredje ledd i.f.* for «store bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger». Dette er skjønsmessige uttrykk. De skal forstås i lys av formålet med planleggingen, som er, gjennom en grundig saksbehandling, å få fram de interesser og hensyn som gjør seg gjeldende og avveie disse for å oppnå en samfunnsmessig best mulig arealbruk. Det som skiller detaljplan og områdeplan fra arealdelen, er først og fremst en grundigere saksbehandling, særlig i forhold til grunneiere, naboer og andre rettighetshavere i området, og andre berørte interesser. Det avgjørende for om det må utarbeides detaljplan, eventuelt områdeplan etter særskilt vedtak om dette av kommunen, er derfor i tillegg til tiltakets størrelse i seg selv, om tiltaket har betydning for omgivelsene og for andre interesser enn utbyggerens egne. Det bør alltid utarbeides slik plan når tiltaket kan ha en klar økonomisk eller velferdsmessig betydning for andre enn utbyggeren selv, eller viktige allmenne interesser.

Krav om detaljplan eller områdeplan vil også kunne følge av kommunens vedtak om arealdelen, hvor det kan bestemmes at slik plan alltid kreves i visse arealer eller for visse tiltak (§ 9-9 første ledd). Dette kan også vedtas i en fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning (§ 6-6) og i en statlig planbestemmelse (§ 4-3).

Fjerde ledd er tatt med av opplysningsgrunner. For å forstå helheten i plansystemet og arealdelens virkninger er det viktig å vite at planens bindende virkning ikke er absolutt, men at det kan gjøres avvik. Dersom kommunen selv ønsker en annen arealbruk enn den som framgår av planen, kan den nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud etter regelen i § 19-2. Dette gir kommunen pusterom og tid til å revidere gjeldende plan eller utarbeide en ny, som så blir bindende. Utvalget minner også om muligheten til å gi dispensasjon fra plan etter reglene i § 19-1. Vi har ikke funnet det nødvendig å nevne dette uttrykkelig i § 9-6.

Femte ledd slår fast den naturlige men viktige regel at ny plan går foran eldre 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. Imidlertid reiser det seg særlige spørsmål der en ny arealdel endrer arealbruken i en gjeldende områdeplan eller detaljplan. Gjeldende plan gir rettigheter til de som kan bygge ut i samsvar med planen, rettigheter de har fått gjennom den grundige planbehandlingen som gjelder for slike planer. Slike planer bør derfor ikke kunne settes varig til side bare ved vedtak av en arealdel. Loven krever for det første at grunneiere og andre interesserte må få særlig varsel om at arealdelen legger opp til å endre gjeldende plan, senest i forbindelse med at planforslaget sendes på høring. De skal kunne fremme sine synspunkter på dette spørsmålet før planen tas opp til sluttbehandling. For det andre må vedkommende plan oppheves eller endres etter de regler som gjelder for vedkommende plantype i løpet av 2 år etter at arealdelen er vedtatt. Dette må gjøres enten av kommunen selv eller av en annen part som ønsker gjeldende plan endret. Hvis ikke, gjelder tidligere plan inntil ny plan er vedtatt. I 2-årsperioden har ingen krav på å få bygget i samsvar med tidligere plan. Arealdelen virker med andre ord som et midlertidig bygge- og deleforbud i denne perioden. De regler som gjelder for midlertidig bygge- og deleforbud etter § 19-2 fjerde til sjuende ledd gjelder derfor tilsvarende. Blant annet kan departementet i særlige tilfelle forlenge fristen.

Til § 9-7 Arealformål i arealdelen

For hele arealdelens område skal angis formål for eksisterende og framtidig arealbruk. Følgende arealformål kan angis:

1. *Areal for bebyggelse og anlegg, herunder arealer for sentrumsformål, kjøpesenter, detaljhandel, offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, annen næringsvirksomhet, boligformål, fritidsboligformål, samferdsel, teknisk infrastruktur, forsvaret, anleggsvirksomhet, grav- og urnelunder og grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal.*
2. *Areal for omforming og fornyelse, herunder med underformål som nevnt i pkt 1.*
3. *Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF), nærmere bestemt:*
 - a) *Areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder til gårdstilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelse i planen.*
 - b) *Areal der spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging m.v. kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan.*
4. *Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner, herunder for vannoverflate, vannsøyle og bunn. Det kan herunder angis underformål for ferdsel, fiske, havbruk, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.*
5. *Areal for særlige behov i Forsvaret.*
6. *Areal hvor gjeldende reguleringsplan, områdeplan eller detaljplan fortsatt skal gjelde.*

Kommunen kan kombinere arealformål i påvente av områdeplan eller ny arealdel. Arealformålene kan ikke deles ytterligere inn i underformål. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om arealformålsinnhold, avgrensning m.v.

Et mindretall (Toven) mener nr. 4 første punktum bør lyde:

Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 9-8 om hensynssoner, og tilsvarende bestemmelser om arealformål og hensynssoner for områdeplaner og detaljplaner, jf. § 11-3, § 11-4 og § 12-3. Utvalget har lagt stor vekt på å søke å få til mest mulig gjennomgående betegnelser for arealplaner på ulike nivåer. Dette er hensiktsmessig både for forståelsen av planene, for framstillingen og for samordning av planprosesser. På grunn av ulik detaljeringsgrad og rettsvirkning har det ikke vært mulig å få til full koordinering, men struktur og hovedinnhold er gjennomgående.

Dagens oppstilling av innhold i kommuneplanens arealdel i § 20-4 erstattes av arealformål og hensynssoner. Arealformål definerer bruken eller funksjonen til det enkelte areal, evt. flere funksjoner i kombinasjon. Hensynssoner angir om det er særskilte betingelser i form av hensyn eller restriksjoner som gjelder for arealbruken – også her kan det være flere hensyn i kombinasjon.

Første ledd slår fast at det skal angis eksisterende og framtidig arealformål for hele arealdelens område. Formuleringen innebærer at det skal skilles mellom eksisterende og framtidig arealbruk. Ordningen i dagens lov med muligheter for å unnta et område fra rettsvirkning utgår. Alle formål kan i utgangspunktet kombineres, og kan kombineres med hensynssoner. Det vil i praksis være en del formål som ikke lar seg kombinere, eller som vil være uheldige kombinasjoner. Dette forutsettes avklart gjennom planprosessen, ikke gjennom lov-messige begrensninger.

Bestemmelsen angir seks mulige arealformål. Hovedbetegnelse for arealformål går igjen i områdeplan og detaljplan, jf. § 11-4. Fordi detaljeringsgraden er forskjellig, vil det i arealdelen ikke være anledning til ytterligere underdeling av formålene nr. 1-3, mens det av § 11-3 framgår at Kongen kan fastsette underformål knyttet til områdeplan og detaljplan, jf. § 12-3 tilsvarende.

Bestemmelsen om at det ikke er anledning til å angi underformål er en endring fra plan- og bygningsloven av 1985, der det har vært mulig å foreta presiseringer og underdeling innenfor hovedkategoriene angitt i loven. I utvalgets forslag blir det angitt underkategorier i loven som etter utvalgets mening gir en rimelig styringsmulighet på kommuneplannivå, og som ikke bør kunne spesifiseres ytterligere. Utvalget vil understreke at kommuneplanens arealdel skal være grovmasket. Gjennom kravet om detaljplan eller områdeplan 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. § 9-6, vil områdene med mest aktivitet være sikret en slik detaljert planlegging. Kommunene kan også vedta krav om områdeplan eller detaljplan for et hvilket som helst område, og kan gjennomføre slike prosesser samordnet med arealdelen. Med unntak av kravene om varsling og klageretten, vil prosessene for samordnet kommuneplan- og område- eller detaljplanprosess bli svært lik en prosess der det fremmes kommunedelplaner for tettstedene og arealdel samtidig. For utbygging i LRNF-områdene der det ikke stilles krav om detaljplan, og øvrig utbygging uten plankrav, vil kommuneplanens

arealdel være plangrunnlag for avgjørelse av søknad om byggetillatelse.

Nærmere om de enkelte arealformålene, jf. også § 9-9 om bestemmelser og retningslinjer som kan gis til de enkelte arealformålene:

1) Areal for bebyggelse og anlegg:

I plan- og bygningsloven av 1985 er byggeområder definert relativt snevert, og omfatter blant annet ikke massetak og andre former for råstoffutvinning, ulike typer infrastruktur og trafikkområder. I plan- og bygningsloven av 1985 er det begrensede muligheter for blant annet å stille plankrav eller gi bestemmelser til slike områder. Utvalget foreslår at alle typer bebyggelse og anlegg knyttet til byggeområdene, skal behandles likt, og med samme styringsmuligheter. Som del av byggeområdet defineres også grøntstruktur og grøntområder i tilknytning til byggearealer. Utvalget mener at en gjennom en slik samlet kategori vil kunne oppnå mer samlet planlegging av hovedstrukturen i byggeområdene, og sikre en planlegging som i større grad fokuserer på sumvirkninger av utbyggingsmuligheter og inngrep.

Innenfor areal for bebyggelse og anlegg er det angitt formål som anses som sentrale i forhold til kommuneplanens arealdel som verktøy for utvikling og styring av arealbruken. Hensikten har vært å finne betegnelser som muliggjør bedre helhetsplanlegging av for eksempel sentrumsområder, samferdsel og reiselivsområder, samtidig som en del av de tyngste enkeltformålene som bolig og næringsutvikling opprettholdes. Kommuneplanen skal være grovmasket, men må likevel gi mulighet for gode føringer til påfølgende område- eller detaljplanarbeid. Kommunen kan selv velge å bruke samlebetegnelsen «areal for bebyggelse og anlegg» generelt på slike områder, eller kan benytte en eller flere av de spesifiserte betegnelser som sentrumsformål og så videre. De enkelte underformålene kan kombineres.

Enkelte funksjoner er aktuelle å ta mer detaljert stilling til på kommuneplannivå, fordi de er spesielt transport- eller arealkrevende, har store miljøkonsekvenser eller er særlig viktige i lokalsamfunnet. Dette gjelder særlig *kjøpesenter og detaljhandel*. *Sentrumsformål* er innført som betegnelse for å kunne avgrense sentrumsområdene, både i forhold til grad av utnytting, veg- og transportsystem, lokalisering av sentrumsvirksomheter og så videre. *Offentlig og privat tjenesteyting* er også tatt med som særskilt formål kommunen kan avsette areal til i kommuneplanens arealdel. Det tenkes her særlig på større bygninger og anlegg som

gjør gjerne medfører en del trafikk. Mindre «enkeltmannsforetak» som drives i eller fra bolig og lignende, og som har små konsekvenser for omgivelsene, er ikke ment å omfattes av dette formålet. *Fritids- og turistformål* er en ny betegnelse som dekker de mange nye reiselivsområder med blandede funksjoner, og som dekker både aktivitetsområder, overnatting, service og andre funksjoner som drives i en større sammenheng. Forsvaret er tatt inn som del av arealet for bebyggelse og anlegg. Dette formålet brukes for å avklare de ordinære arealbehov i forsvaret, og kan kombineres med for eksempel LRNF-områdene der forsvaret inngår i en flerbruk. For særlige områder der forsvaret har behov for hemmelighold brukes § 9-7 nr. 5. *Råstoffutvinning* dekker massetak, gruvevirksomhet og andre typer næringsvirksomhet, som er av en slik størrelse at de ikke inngår i landbrukets eller privat behov. *Annen næringsvirksomhet* omfatter blant annet industri-, håndverks- og lagervirksomhet, og øvrig næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål. *Boligformål* og *fritidsboligformål* dekker alle former for bolig- og fritidsboligtyper og tilknyttede funksjoner. Utleiehytter og fritidsboliger som drives i en kommersiell sammenheng, skal regnes som fritids- og turistformål. *Samferdsel* dekker alle former for areal til transport, inkludert kjøreveg, gang- og sykkelveg, bane, havn og anlegg for lufttrafikk. Med *teknisk infrastruktur* menes særlig anlegg for vann- og avløp, samt anlegg for energiforsyning. *Grønnstruktur og grøntområde* er sammenhengende områder av park, turveg, løkker og lignende, eller mindre skogs- og utmarksområder i eller i tilknytning til byggeområdene. Utvalget vil understreke betydningen av at også slike arealer markeres i kommuneplassen.

2) Areal for omforming og fornyelse:

I kommuneplassen arealdel vil formålet omforming og fornyelse kunne brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omforme, fornye eller videreutvikle et område. Dette er ønskelig i mange tettstedsområder for å unngå videre spredning av bebyggelsen, jf. blant annet drøftelsen foran i kapittel 7.8. Formålet inkluderer også arealer som i dag inngår i reguleringsformålet for fornyelse. Det er mest aktuelt å nytte arealformålet i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, og med en mer intensiv utnyttning enn tidligere. Et typisk eksempel er at byområder med tidligere industrieiendommer og bebyggelse skal utvikles til bolig- og andre byfunksjoner, eller det

skal få en kvalitetsheving. Formålet kan formelt også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, for eksempel fortetting i eksisterende hytteområder. Det forutsettes at formålet brukes sammen med arealformål nr. 1 for å fastsette framtidig bruksformål og rammer for bebyggelse, og ellers det som trengs av angivelser av hensynssoner etter § 9-8 og bestemmelser etter § 9-9 for å utforme et helhetlig plangrunnlag for det aktuelle området.

Planlegging i slike områder krever gjerne samarbeid om planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett. Formålet skal gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. På kommuneplannivået vil dette formålet primært være et grunnlag for å definere hvilke områder som skal undergis en slik felles planlegging og virkemiddelbruk knyttet til område- og detaljplaner, og til virkemiddelbruk i gjennomføringen.

Hovedtanken med denne kategorien er at det i områder som inngår skal være adgang til å nytte særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan gjelde både økonomiske, organisatoriske og rettslige virkemidler. Det er likevel viktig å understreke at de alminnelige hjemlene til å gi bestemmelser og retningslinjer i § 9-9 første til tredje ledd gjelder også i slike områder. Det kan for eksempel gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning med videre. På områdeplan- og detaljplannivå vil formålet innbefatte de rettsvirkninger som gjelder for regulering til byfornyelse med utvidet ekspropriasjonsadgang for den som skal stå for gjennomføringen, og med særskilte rettsvirkninger i forhold til rettsstiftelser i eiendommer som inngår. Når det gjelder de økonomiske virkemidlene er det i praksis 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 evt. avgifter for vann og avløp.

Utvalget fremmer ikke egne forslag om økonomiske eller andre rettslige virkemidler for omforming og fornyelse. Utviklingen av ytterligere slike virkemidler overlates til de berørte departementer i det følgende, men det vises til at en arbeidsgruppe i regi av Landbruksdepartementet har utredet visse forslag i tilknytning til jordskifteloven og bruk av jordskifte eller jordskifteliknende virkemidler i bebygde områder. Gruppen har visse forslag, blant annet om arealmekling, men det gir uttrykk for at jordskifte har klare begrensninger i

byområder, og anbefaler at det arbeides videre med utvikling av gjennomføringsvirkemidler i slike områder. Eventuelle forslag som følges opp vil da kunne koples til en slik arealkategori.

3) Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsfomål:

Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift, og ellers ved spredt utbygging av enkelt boliger og enkelte fritidshus. De store utmarksarealene i høyfjellet, skogsområder og tynt befolkede kyststrekninger rundt i landet skal normalt legges ut til dette formålet.

Begrepet landbruks-, natur- og friluftsområde omfatter i dag også betydelige reindriftsområder. For å synliggjøre denne vesentlige arealinteressen, endres betegnelsen til landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsområde – LRNF-område. Dette har i seg selv ingen rettslige virkninger, men gir et riktigere bilde av arealbruken i de områdene som har reindrift. Det forutsettes at differensierte områder for reindrift markeres som hensynssoner på planen.

LRNF-områdene er inndelt i to underformål.

Bokstav a) omfatter areal for landbruk, reindrift, natur og friluftsliv der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt. Unntak gjelder for nødvendige bygninger og anlegg til landbruk og reindrift. Også for slike tiltak kan det gis nærmere bestemmelser med hjemmel i § 9-9, eventuelt knyttet til hensynssoner etter § 9-8. På slike arealer kan det i tillegg, gjennom bestemmelser til planen, tillates gårdstilknyttet næringsvirksomhet som en del av dette arealformålet. Uten slike bestemmelser er gårdstilknyttet næringsvirksomhet ikke tillatt.

Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. Det ligger i dette at fradeling av grunn for 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 for eksempel reiseliv, vil dette også betinge bruksendring. Slike endringer vil vanligvis fanges opp av søknader om utbygging, som skal vurderes i forhold til plangrunnlaget. Kommunen kan gjennom bestemmelsene konkretisere rammene for hva slags gårdstilknyttet næringsvirksomhet som skal tillates. Slike bestemmelser kan nyanseres for ulike deler av formålet.

Utvalget ser det som viktig at definisjonen av landbruksnæring i lovens forstand ikke utvides ve-

sentlig, fordi dette lett vil kunne gi et betydelig press på jordvern og tradisjonell næringsutøvelse. Ved å åpne for at kommunen kan gi nærmere bestemmelser om områder der gårdstilknyttet virksomhet kan skje, mener utvalget både å ha sikret jordvernet, og muliggjort ønsket omstilling og utvikling i landbruksområdene.

Bokstav b) omfatter LRNF-områder der det i tillegg til landbruk, reindrift, natur og friluftsliv kan tillates spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging ut over gårdstilknyttet virksomhet. Med fritidsutbygging menes her fritidsboliger og enkelttiltak knyttet til friluftsliv. Utvalget har vært opptatt av å finne bedre ordninger enn i dagens lov, som har ført til en stor mengde dispensasjonsaker og stor variasjon i praktisk oppfølging av planene på dette punktet. Det foreslås derfor en bestemmelse som gir 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 i dag, 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 i forhold til blant annet landbruk, naturvern, kulturvern, veg, vann og avløp må skje gjennom enkeltsaksbehandling. 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, skal det normalt gis byggetillatelse.

Bestemmelsen gir også muligheter til å kreve detaljplan for spredt utbygging. Slikt krav kan knyttes til all spredt utbygging i et område, eller til en utbygging som overstiger et visst antall.

Bokstav b) skal bare brukes for reelt spredt utbygging i LRNF-sonene. Dersom kommunen ønsker å avgrense et område der det i områdeplan eller detaljplan skal legges til rette for større utbygging (for eksempel hytter, boliger, næringsliv, massetak) kombinert med landbruk, skal dette vises som kombinert formål nr. 1 og 3. Det vil da gjelde krav om områdeplan eller detaljplan for området, jf. § 9-6.

Reglene for spredt utbygging er relativt enkelt beskrevet i loven, og utvalget antar at dette er et tema der det er behov for nærmere forskrift, jf. siste ledd i § 9-7.

4) Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, herunder vannoverflate, vannsøyle og bunn med underformål:

Formålet brukes for å angi arealbruk i sjø og vass-

drag og i den tilhørende strandsonen. Kategorien er i hovedsak sammenfallende med det som angis etter dagens § 20-4 første ledd nr. 5, men en viktig endring er at strandsonen inngår i formålet slik at det blir en sammenheng i arealstyringen i overgangen mellom land og sjø/vann. Videre er det sagt direkte i den nye bestemmelsen at arealbruken kan fastsettes særskilt for henholdsvis vannoverflaten, vannsøylen og bunnen. Det kan også omfatte grunnvannet, for eksempel for å sikre drikkevannskilder.

Som det framgår av § 9-7 første ledd kan formålet i nr. 4 kombineres med de øvrige formålene i § 9-7. Lovteknisk er bestemmelsen noe omarbeidet i forhold til dagens § 20-4 første ledd nr. 5 ved at underspesifiseringen av arealformålene er tatt ut av loven. Imidlertid framgår det at det kan gis forskrift om underdeling, og det er videre gitt hjemler i § 9-8 til å angi nærmere hensynssoner i sjø og vassdrag, og nærmere bestemmelser knyttet til formålet som angitt i § 9-9 første ledd og nr. 3. Disse gir anledning til å se strandsonen og sjø/vannareal i sammenheng, og til å angi forskjellige former for nærmere angitte bestemmelser om plankrav, miljø- og funksjonskrav, tilgjengelighet til strandsonen, krav til eventuelle bygninger og anlegg med mer.

Etter dagens bestemmelse i § 20-4 første ledd nr. 5 kan hovedformålet «bruk og vern» spesifiseres nærmere for områder for ferdsel, fiske-, akvakultur, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier i § 20-4 første ledd nr. 5 eller 1-4 og 6. Det forutsettes at det utarbeides forskrift ut fra de aktuelle behov å kunne spesifisere arealformålet til forskjellige former for bruk og vern enkeltvis eller i kombinasjon. Utvalget vil peke på at betegnelsen «akvakultur» foreslås erstattet med «havbruk». Utvalget regner med at en i den aktuelle forskriften tar med de aktuelle underformålene som i dag inngår i nr. 5 andre ledd, og samtidig utdypes enkelte av formålene etter behov. Det kan særlig være aktuelt for typer havbruk og havbruksanlegg, områder for fiske i form av kaste- og låssettingsplasser, områder for ferdsel – farleder av forskjellig kategori og betydning, og verneområder, herunder oppvekstområder for fiskeyngel og friluftsområder.

For de fleste vassdrag vil det i praksis neppe være samme behov for å underspesifisere arealbruken i samme grad som i sjø, men også her, særlig i større innsjøer og elver, kan det være aktuelt å angi nærmere forskjellige former for arealbruk, for eksempel til vern (sikring av bunn, bredder, og kantsone med vegetasjon) eller om ferdsel

og ferdselsforbud. Det vises for øvrig til eget kapittel om samordnet vannplanlegging.

Et mindretall, medlemmet Toven, vil bemerke:

«Begrepet vannoverflate, vannsøyle og bunn er spesielt myntet på virksomhet i sjø, og bør ikke brukes om vassdrag. Bruk av begrepene i forbindelse med vassdrag kan bidra til uklarheter og virke misvisende, da dette kan oppfattes slik at kommunen kan gi bestemmelser om forhold som i dag reguleres av sektormyndighetene gjennom vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Medlemmet Toven går imot at kommunen gis en overlappende myndighet på dette område, viser her til dissens til § 11-5, og foreslår at begrepet tas ut av loven, eventuelt kan det presiseres i motivene at det for sjø kan gis bestemmelser om vannoverflate, vannsøyle og bunn. Medlemmet Toven foreslår følgende en ny formulering i § 9-7 nr. 4, og § 11-3 nr. 4:

4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner.»

5) Areal for særlige behov i Forsvaret:

Arealformålet nr. 5 brukes for å dekke Forsvarets særlige behov for sikkerhet og hemmelighet i områder der ordinære planprosesser derfor ikke kan brukes, jf. plan- og bygningsloven av 1985 § 86. Utvalget vil understreke at det skal være særlige grunner til å benytte dette formålet, som er ment å være et unntak. I alminnelighet bør Forsvaret være underlagt de vanlige plansaksreglene, med vanlig saksbehandling og vedtak av kommunen.

Til disse områdene kan det knyttes bestemmelser etter § 9-9 nr. 5. Forsvarets virksomhet kan også innebære fare eller restriksjoner for eksempel knyttet til ferdsel, som går ut over arealformålens avgrensning. Slike forhold kan angis som hensynssone etter § 9-8 tredje ledd pkt. 1, tilknyttet bestemmelser etter § 9-9.

6) Areal hvor gjeldende reguleringsplan, områdeplan eller detaljplan gjelder:

Dette er ikke et funksjonelt arealformål, men gjør det mulig å markere entydig i kommuneplanen hvilke områder gjeldende områdeplan og detaljplan fortsatt skal gjelde. En slik markering innebærer at arealformålene som er regulert er i samsvar med kommuneplanens arealdel. For å øke lesbarheten til kommuneplanens arealdel, kan evt. arealformålene angis grovmasket i kommuneplanen, i kombinasjon med avgrensningen av hvor områdeplan eller detaljplan gjelder.

Det kan også åpnes for at en opprettholder

arealgrensene som er regulert, men endrer deler av bestemmelsene gjennom kommuneplanens arealdel. Det må tilstrebtes fleksible og håndterbare koblinger mellom plannivåene. Utvalget er i denne sammenhengen opptatt av at ny teknologi vil gjøre det enklere å overføre data fra ett plannivå til et annet.

Til § 9-8 Hensynssoner i arealdelen

Arealdelen kan, i tillegg til arealformål, angi slike særlige hensyn eller restriksjoner, og naturgitte forhold, som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal, herunder regler om saksbehandling. Hensyn og restriksjoner skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser, i kombinasjon med arealformål. Det kan angis flere soner for samme areal.

Hensyn og restriksjoner kan vedtas av kommunen som del av arealdelen med hjemmel i § 9-9, andre bestemmelser i denne lov, eller annen lovgivning som legger myndighet til kommunen. De kan også inngå i arealdelen gjennom vedtak av annen myndighet med hjemmel i særlovgivning. Det skal av arealdelen framgå om slike hensyn eller restriksjoner allerede er fastlagt gjennom tidligere vedtak, eller om de sikres gjennom vedtak av arealdelen.

Følgende former for soner kan inngå i arealdelen:

- 1. Sikrings-, støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensing, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v.*
- 2. Sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger,*
- 3. Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsoner, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.*
- 4. Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.*

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innhold i hensynssoner.

Bestemmelsen definerer begrepet hensynssoner og bruken av dem. Arealformål angir den konkrete

funksjon eller bruken av et areal. Der hensynssoner fastsettes, innebærer det spesielle hensyn eller restriksjoner i denne bruken. Hensynssonene bygger på vedtatte bestemmelser og retningslinjer, og er altså en kartfestet inntegning av hva som må tas hensyn til ved planleggingen av arealene. Hensynssonene kan også markere faktiske, naturgitte forhold som har betydning for arealbruken. Eksempler på dette er områder som er utsatt for flom eller skred, hvor det er registrert viktige biotoper eller biologisk mangfold, eller hvor det er forurensning i grunnen.

Hensynssoner skal vises gjennomgående på alle plannivåer, og må ses i sammenheng med bestemmelsene i § 11-4 og § 12-3. Hensynssonene gir ingen rettslige virkninger i seg selv, men må tilknyttes bestemmelser som definerer virkningen, og eventuelt veiledende retningslinjer som utfyller disse. Hjemmelen for å gi slike bestemmelser og retningslinjer direkte gjennom vedtak av arealdelen, er gitt i § 9-9 første til tredje ledd. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er både å få et klarere bilde av hvilke viktige hensyn som må tas ved utbygging eller virksomhet i de ulike arealformålene, og et bedre grunnlag for å behandle nye planinnspill eller dispensasjonssøknader. Hensynssonene kan avgrensnes uavhengig av overliggende arealformål, og begge skal angis samlet på arealplankartet.

De kan kombineres med alle arealformål, eller med hverandre. Det skal skilles mellom hensyn og restriksjoner som *er* eller *skal* hjemles i plan- og bygningsloven eller særlov. Enkelte hensynssoner vil kunne hjemles direkte i kommuneplanens arealdel, det gjelder f. eks. ras- eller flomfare og andre soner som følger av naturgitte betingelser og krav til sikkerhet.

Andre hensynssoner kan inngå i arealdelen gjennom vedtak av annen myndighet med særlovgivning. Mange av sonene vil imidlertid kreve utarbeiding av områdeplan eller detaljplan, som sikrer en detaljert avveining og planprosess i forhold til private. Slike plankrav må gis i bestemmelser til sonene, jf. § 9-9. Et plankrav vil f. eks. kunne utløses av søknad om bygge- og anleggsvirksomhet innenfor sonen, eller dersom pågående landbruksvirksomhet kreves tilpasset spesielle kulturlandskaphensyn. Tilsvarende vil hensynssoner koblet til område- eller detaljplan være et redskap for eksempel landbruket til gjennomføring av landbruksplaner og kanalisering av virkemidler.

I motsetning til dagens båndleggingsbestemmelser, foreslås det ikke gitt noen tidsbegrensning på virkningen av hensyns- og restriksjonssonene. De vil altså gjelde inntil de er endret eller fjernet i

revidert kommuneplanens arealdel. Som for arealformål, vil rettsvirkningen av sonene være noe forskjellig på kommuneplannivå og på område- og detaljplannivå. Mange sektormyndigheter ønsker en markering av sektorens spesielle hensyn i loven; utvalget foreslår at det tas inn en hovedinndeling av soner mens underdeling skjer i forskrift. Det kan gis bestemmelser som konkretiserer typen hensyn og restriksjon i den enkelte sonen. Det understrekes at det med «hensyn» ikke bare forstås begrensninger i forhold til utbygging eller aktivitet; hensynssonene omfatter også soner som skal sikre næringsaktivitet som for eksempel jordbruk eller skogbruk, differensiert reindrift og så videre. Hensynssoner kan også være et middel for avgrensning av områder med spesielle virkemidler knyttet til for eksempel kulturlandskapet.

I plan- og bygningsloven av 1985, § 20-4, angis delvis klart avgrensede formål, delvis områder som er eller skal båndlegges gjennom regulering eller særlover. Også betegnelsen «viktige ledd i kommunikasjonssystemet» forutsetter en oppfølging i senere planlegging, og er en form for båndlegging.

Hensikten med å innføre dagens båndleggingssystem var blant annet å sikre at kommunene fulgte opp kommuneplanens arealdel med reguleringsplaner, og tilsvarende at sektorene fulgte opp med sektorplaner. I praksis har ordningen med at båndleggingen opphørte etter 4 år med mulig 2 års forlengelse, ofte vist seg å være en lite heldig løsning. Mange områder har blitt stående i en rettslig uklar situasjon, fordi båndleggingen har utløpt uten at nødvendig planoppfølging har skjedd. Utvalget ønsker ikke å videreføre båndleggingssystemet i dagens form, og har derfor i stedet innført begrepet hensynssoner som går igjen i alle plannivåer.

Første ledd definerer hensynssoner til å angi særlige hensyn eller restriksjoner som gjelder for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal, herunder regler om saksbehandling. Sonene skal angis på kommuneplankartet, med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser. Flere hensynssoner kan kombineres på samme areal.

Andre ledd beskriver rettsvirkningene av hensynssoner. Sonene gir i seg selv ingen direkte rettsvirkning, men det kan knyttes bestemmelser om slik virkning i arealdelen, jf. § 9-9, gjennom bestemmelser om områdeplan eller detaljplan, eller annen lovgivning som legger myndighet til kommunen. Rettsvirkningen kan også knyttes til vedtak av annen myndighet med hjemmel i særlovgivning. Det skal framgå entydig av arealdelen om hensyn eller restriksjoner allerede er fastlagt gjen-

nom tidligere vedtak, eller om de sikres gjennom vedtak av arealdelen.

I tillegg til bestemmelser, vil kommunen ved å knytte veiledende retningslinjer til planen etter § 9-9 kunne angi ulike former for ønsket prioritering og saksbehandling i sonene, som ikke bindes opp rettslig. Slike retningslinjer er i utstrakt bruk i dag, og gir verdifulle føringer f. eks. for enkeltsaksbehandling.

Tredje ledd lister opp hvilke former for soner som kan inngå i arealdelen. Eksempelene nevnt under de tre hovedkategoriene, er ikke ment å være uttømmende, noe som er markert ved ordene «blant annet». I motivene til §9-9 er hjemmelsgrunnlaget for de enkelte sonene nærmere kommentert.

1. Sikrings-, støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensing, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v.

Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljølempen eller forurensing. Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge mot flom- og rasulykker. Innenfor sonen kan det gis bestemmelser om å forby utbygging og tiltak, eller sette bestemte krav til utforming, forebyggen- de eller kompenserende tiltak i område- eller detaljplan.

2. Sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger.

Innenfor denne sonen kan det gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud. Formålet er å sikre miljø- og samfunnsmessige gode helhetsløsninger, jf. motivene til § 9-9.

3. Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsone, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturminnevern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.

Denne sonen vil for en stor del ligge i arealformålet LRNF, og det kan i så fall ikke knyttes andre bestemmelser til sonen direkte i arealdelen enn de

som er hjemlet for LRNF-areal etter § 9-9. Eventuelle bestemmelser om ferdselsbegrensninger må ikke gå lenger enn dagens bestemmelser i friluftsløven, eventuelt supplert av naturvernloven og viltloven. Slike ferdselsbegrensninger kan være knyttet til spesielle verneverdier og forutsettes ikke å gå ut over den generelle allemannsretten. Når det gjelder motorisert ferdsel vises det til motivene til § 9-9 og til den foreslåtte tilføyelsen i motorferdselloven.

4. Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.

Denne sonen dekker det samme som i dagens lov hjemles innenfor § 25: Privat veg, fellesområder, offentlig formål og så videre. Det synes hensiktsmessig å skille ut disse reglene som hensynssoner, fordi endringer i eiendoms- og driftsansvar skjer i stadig større utstrekning. Slike soner kan da brukes der kommunen ønsker en spesiell eiendomsform, for eksempel fellesareal.

Av fjerde ledd framgår at Kongen kan gi nærmere regler om innhold i hensynssoner. Det vil være aktuelt med en underdeling og spesifisering av hensynssoner, og behovene for slik sonering vil kunne endres og utvikle seg i tråd med økt kunnskap og endret fokus i planleggingen. Det tenkes her for eksempel på ny eller forbedret kunnskap om miljøhensyn som vil være aktuelt å nedfelle som nasjonale krav i forskrift til hensynssoner. Eksempler kan være strålefare, forurensingsfare fra ulike typer produksjon eller bruk og så videre. Det kan også være aktuelt å knytte nasjonale grenseverdier for støy, luftforurensing og lignende som forskrift til hensynssonene, slik at visse typer arealbruk eller utbygging ikke kan tillates eller bare kan tillates på visse premisser innenfor en nærmere angitt sone. Slike forskrifter kan utformes som henvisninger til krav i særlov, eller ved at det settes direkte standardkrav til hensyn som skal være oppfylt i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Slike krav kan utfylles av bestemmelser til den enkelte plan om miljø- og funksjonskrav etter § 9-9 andre ledd, og til de enkelte sikrings-, støy- og faresoner etter § 9-9 tredje ledd.

Til § 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

I arealdel til kommuneplan kan kommunen stille krav om detaljplan eller områdeplan i visse arealer eller for visse tiltak, og vedta nødvendige retningslinjer for arbeid med slike planer. Kommunen kan også

vedta særlige krav til saksbehandling, herunder undersøkelser, for å sikre medvirkning fra berørte interesser og klarlegge virkninger.

I vedtak om arealdel kan fastsettes mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder. Det kan også fastsettes funksjonskrav for utbyggingen av et areal.

I vedtak om arealdel kan kommunen gi bestemmelser, herunder forbud mot eller påbud om, nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak. Kommunen kan også gi nødvendige bestemmelser for å avverge fare eller vesentlig miljørisiko som angitt i § 9-8 tredje ledd nr. 1, bestemmelser om hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesarealer, samt om hvilke eiendommer som skal undergis felles planlegging etter nr. 4 i samme paragraf.

Forøvrig kan kommunen i vedtak om arealdel gi følgende bestemmelser om arealbruken innenfor de rammer som gis nedenfor:

1) Areal for bebyggelse og anlegg

I areal for bebyggelse og anlegg kan gis bestemmelser om at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbygging av et område ikke kan finne sted for tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler m.v. er tilstrekkelig etablert. Det kan også gis bestemmelser av hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og bygningsmiljøer og grønnstruktur, og om grad av utnytting.

2) Areal for omforming og fornyelse

I areal for omforming og fornyelse gjelder reglene som for 1). Kommunen kan videre trekke nærmere grenser for områder som skal omfattes av samlet planlegging, og knytte planleggingen sammen med bruk av virkemidler i jordskifteloven.

3) Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF-areal)

I LRNF-areal kan kommunen gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. av nye bygninger og anlegg, herunder om bygninger og anlegg i landbruket og reindriften. Kommunen kan også gi bestemmelser om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endring i visse områder eller til visse formål.

Kommunen kan videre gi bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til landbruket, reindriften, friluftslivet eller vern av

natur- eller kulturmiljø. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om bygging av landbruksveger, motorisert ferdsel i utmark m.v.

4) Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

For områder inntil 100 meter fra strandlinjen langs sjøen gjelder lovens § 1-13. I 100-metersbeltet kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og om opplag, for landbruk, reindrift, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel.

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. I slikt område kan kommunen også gi bestemmelser for å sikre kantvegetasjon, og for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen.

Kommunen kan gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. av nye bygninger og anlegg, og om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endring i visse områder eller til visse formål.

Kommunen kan videre gi bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområde, herunder bestemmelser om bruk av vannflate, vannsøyle og bunn, om områder for fiske, havbruk og annen næringsvirksomhet, herunder lokalisering, og omfang og typer av havbruksanlegg, og om ferdsel. For strandsonen gjelder reglene for LRNF-areal tilsvarende. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen.

5) Areal for særlige behov i Forsvaret

Arealformålet kan benyttes der Forsvaret har særlig behov for sikkerhet eller hemmelighold. Forsvaret kan her selv treffe vedtak om virksomhet, bygninger og anlegg. Så langt råd er skal Forsvaret rådføre seg med kommunen og med statlige og fylkeskommunale myndigheter, og med representanter for private og allmenne interesser som berøres.

Medlemmet Toven foreslår at § 9-9 andre ledd første punktum skal lyde:

I vedtak om arealdel kan fastsettes mål for miljøkvalitet.

Medlemmet Toven foreslår følgende formulering i nr. 4 fjerde ledd:

Kommunen kan videre gi bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområder, herunder ferdsel, område for fiske, havbruk og annen næringsvirksomhet, herunder lokalisering, og omfang og typer av havbruksanlegg. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen.

Bestemmelsen slår fast hvilke bestemmelser og veiledende retningslinjer som kan gis til arealformål og hensynssoner i kommuneplanens arealdel. Første og andre ledd gir generelle bestemmelser som kan angis for hele kommunen, tredje ledd gir bestemmelser tilknyttet hensynssoner og fjerde ledd gir bestemmelser for arealformålene. Dette gir en uttømmende beskrivelse av hvilke forhold det kan gis bestemmelser til.

Utvalgsmedlem Toven påpeker at både i § 9-9 og § 11-5 gis kommunen en meget vid hjemmel til å gi bestemmelser. En del av de saksområdene som nevnes i § 9-9 og § 11-5, reguleres gjennom sektorlov. Dersom kommunens myndighet utvides inn på saksområder hvor myndigheten i dag tilligger sektormyndigheter, uten at det foretas noen avgrensning i forhold til sektorlovgivningen, medfører dette at sektormyndighetene og planmyndighetene kan gi dels overlappende og motstridende bestemmelser om samme forhold. Her er det nødvendig å foreta en opprydding og avgrensning i forhold til sektorlovgivningen. Planmyndighetene gis dermed mulighet for omkamp der man er uenig i sektormyndighetens vedtak. Dette bidrar til meget uklare ansvars- og myndighetsforhold, som åpner for omkamp og overprøving. Dette er det motsatte av samordning, og medfører en dobbeltbehandling som strider mot utvalgets mandat om forenkling, forutsigbarhet, effektivitet og klarhet i lovverket. Her er det nødvendig med en opprydding og avgrensning i forhold til sektorlovgivning.

Medlemmet Toven foreslår derfor følgende tilføyelse til 1. avsnitt i motivene til § 9-9 og § 11-5:

Bestemmelsen gir likevel ikke kommunen hjemmel til å gi retningslinjer eller bestemmelser om forhold hvor myndigheten ligger hos sektormyndighet gjennom sektorlovgivning.

De øvrige medlemmer går imot dette forslaget. For utbygging etter § 9-7 første ledd nr. 1 og 2, altså areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse, er det krav om detaljplan eller områdeplan etter § 9-6. Dette gjelder også for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger. *Første ledd* i § 9-9 slår fast at kommunen kan stille krav om detaljplan eller områdeplan ut over det som følger av loven. I bestemmelsene kan det også vedtas retningslinjer for arbeidet med slike planer, inkludert krav til saksbehandling for å sikre medvirkning og undersøkelser for å klarlegge virkninger. Slike plankrav og retningslinjer kan knyttes til alle typer arealformål eller hensynssoner, og de kan knyttes til bestemte tiltak innenfor avgrensede arealer eller hele kommunen.

Andre ledd gir en generell hjemmel til å fastsette mål for *miljøkvalitet* i hele eller deler av kommunens areal, inkludert vassdrag og sjøområder, og det gis tilsvarende hjemmel for *funksjonskrav*. Bestemmelsen utfyller de miljø- og funksjonskrav som hjemles i øvrige bestemmelser, og gir muligheter for bedre samordning av kommuneplanens arealdel med miljø- og funksjonskrav i andre lover. Det arbeides med utvikling av miljøindikatorer på en rekke ulike områder, og det er ønskelig at slike indikatorer legges til grunn for bedre å kunne måle miljømessig utvikling i kommunen. Dette kan gi grunnlag for retningslinjer og bestemmelser til område- og detaljplaner om for eksempel grenseverdier for miljøbelastninger, avbøtende tiltak og så videre.

Funksjonskrav angir kvalitative mål som ønskes oppnådd i et område, og overlater til utbygger å finne de beste løsninger for å oppnå dem. Dette vil kunne erstatte mer detaljerte bestemmelser og være et fleksibelt virkemiddel i arealplanleggingen. Innenfor et planområde kan funksjonskrav beskrive hva området skal inneholde, uten at det må foretas detaljert plassering av forskjellige typer aktiviteter. I arealdelen for mer enkle situasjoner kan bruk av hovedkategori nr. 1, areal for bebyggelse og anlegg, kombinert med visse funksjonskrav for området, erstatte deling i underformål. I et område kan det for eksempel angis antall boliger og visse funksjonskrav knyttet til miljøforhold, adkomst, tilrettelegging for funksjonshemmete, este-

tikk og lignende, uten at det er nødvendig å detaljbestemme lokaliseringen. I et LRNF-område kan funksjonskrav for eksempel gå ut på at bygging ikke skal være til hinder for friluftslivet, landbruket eller skade viktige nøkkelbiotoper. Funksjonskrav vil kunne komme til uttrykk i hensynssoner. I forhold til funksjonskrav vil medvirkningsprosessen i hovedsak kunne rette seg mot hvilke kvaliteter som ønskes varetatt, og behov som ønskes dekket, i et område.

Dissens fra utvalgsmedlem Toven til § 9-9, andre ledd

Flertallet foreslår at det i arealdelen kan fastsettes mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder for vassdrag. I henhold til vannressursloven § 9 fastsettes miljømål for vassdrag av vassdragsmyndigheten. *Medlemmet Toven mener* fortsatt at denne myndigheten skal tilligge vassdragsmyndigheten, det vises til dissens under kapitlet om vassdrag og vannressursforvaltning og dissens til § 11-5. Toven foreslår derfor at presiseringen herunder vassdrag tas ut av lovteksten.

Tredje ledd gir hjemmel til å gi bestemmelser om å forby eller påby nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med bygge- og anleggstiltak. Dette er nytt i forhold til dagens lov, og gir blant annet muligheter til å stille krav om bestemte typer tekniske løsninger ut fra miljøhensyn, samdriftshensyn eller av andre samfunnsmessige årsaker. Det gis også hjemmel til å forby løsninger med samme begrunnelse. Bakgrunnen for forslaget er at inngrep i landskapet, virkningene på vilt og friluftsliv og så videre, og de langsiktige effektene i form av for eksempel energiforbruk, forurensing og utbyggingspress, ofte er langt større av infrastrukturen tilknyttet et utbyggingsområde, enn av selve området. Etter dagens lovverk kan det synes som et misforhold mellom de konkrete bestemmelsene som kan gis for størrelse, form og lokalisering på bebyggelsen, og kravene som kan stilles til teknisk og miljømessig infrastruktur. Utvalget ønsker å rette opp dette misforholdet.

Bestemmelsene kan ikke gå lengre enn det som kan hjemles i kommuneplanens arealdel, og den kan ikke brukes til for eksempel å favorisere eller stenge ute en konkret leverandør. Bestemmelsen forutsettes fulgt opp mer detaljert i regulering og prosjektering. Bestemmelsen skal på arealplan-kartet knyttes til hensynssoner etter § 9-8 tredje ledd nr. 2 med særlige krav til infrastruktur, herun-

der sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Toven til § 9-9 tredje ledd om lokale energiløsninger.

«I tilknytning til § 9-9 om retningslinjer og bestemmelser i arealdelen foreslås at kommunen skal kunne gi «bestemmelser, herunder forbud og påbud om ... energiforsyning ...».

Det kan være ønskelig å gi kommunene større ansvar for og kontroll med valg av oppvarmingsløsninger tilknyttet nye byggeområder eller større enkeltbygg. Formuleringene med generell hjemmel til forbud og påbud synes imidlertid å gi kommunen ubegrenset myndighet på dette området. Et totalt forbud mot bestemte energiløsninger i alle nye bygg i kommunen kan f.eks. være hjemlet, men vil vanskelig kunne begrunnes ut fra økonomiske eller miljømessige hensyn. Det kan også reises tvil om et slikt forbud er forenelig med gjeldende regler om et fritt elmarked og områdekonsesjonærenes tilknytningsplikt. Likedan kan regler om tilknytningsplikt til fjernvarme gitt før slike anlegg er funnet lønnsomme og før de er besluttet etablert, kunne gi urimelige ulemper og kostnader for byggeiere.

På dette området bør det utvikles retningslinjer for praktiseringen som gir rammer for hva kommunen kan kreve, f.eks. i form av sterke krav til begrunnelse som kan gi grunnlag for klage, og om rekkefølge mellom fjernvarme og tilknytningsplikt. Siden bestemmelsene ikke bare synes å gjelde fjernvarme og annen ytre infrastruktur for energi, men også varmeløsninger innen det enkelte bygg, er det viktig at pålagte løsninger er samfunnsmessig rasjonelle.»

Bestemmelsen gir videre hjemler for arealplanbestemmelser tilknyttet hensynssonene nr. 1 og 4 angitt i § 9-8. Hensynssone nr. 1 dreier seg om bestemmelser for å avverge fare eller vesentlig miljørisiko. Slike områder vises også i dagens kommuneplaner, men det gis nå en klarere hjemmel til å sikre slike arealer mot uønsket bruk. Hensynssone nr. 4 dekker delvis samme behov som offentlig formål og fellesområde i dagens bestemmelser. I tillegg innføres en generell hjemmel for kommunene til å avmerke områder der det kreves felles planlegging, for eksempel knyttet til større arealer for bebyggelse og anlegg som er delt opp i flere eiendommer. I dag har ikke kommunene hjemmel til å kreve slikt samarbeid, men kan avslå planer med begrunnelse i at planområdet er for

lite. Dette kan føre til forsinkelser og uklarheter i planprosessene. En klar hjemmel til å kreve samarbeid, vil derfor virke effektiviserende, og vil også fremme mer effektive utbyggingsmønstre der utgiftene til veg, infrastruktur og så videre kan reduseres. Det gjelder egne regler for samarbeidsløsninger i areal for omforming og fornyelse, jf. kommentarene til fjerde ledd nr. 2 nedenfor.

Det er ikke anledning til å knytte bestemmelser til tredje ledd som innebærer at en går ut over begrensningene som ligger i § 9-9 fjerde ledd nr. 3.

Det kan gis veiledende retningslinjer for alle soner og arealer, som utfyller bestemmelsene. Dette er ment som en vid adgang for kommunestyret til å gi uttrykk for synspunkter på hvordan planen skal forstås og følges opp. Retningslinjene vil ikke være rettslig bindende på samme måte som bestemmelsene, men vil – avhengig av deres innhold – for eksempel kunne anses som instruks fra kommunestyret til kommunale etater. De kan dreie seg om saksbehandling og medvirkning i senere prosesser, retningslinjer for videre arbeid med detaljplaner eller områdeplaner, retningslinjer for praktisering av kommunale virkemidler av betydning for planens gjennomføring, behandling av enkeltsaker som for eksempel behandling av dispensasjonsaker, m.v.

Fjerde ledd lister opp hvilke bestemmelser som kan gis til de enkelte arealformålene i arealdelen.

1. Areal for bebyggelse og anlegg:

Bestemmelsen samsvarer med første del av § 20-4 andre ledd bokstav b i plan- og bygningsloven av 1985. Nærmere bestemmelser om krav til infrastruktur kan gis etter § 9-9 tredje ledd. Som følge av begrensningen som legges på kommuneplanens arealdel i forhold til detaljering, fjernes dagens muligheter til å gi bestemmelser om tillatt byggehøgde, størrelse og form med videre på bygninger i kommuneplanen. Det kan fortsatt gis bestemmelser om grad av utnytting. Et nytt punkt er tatt inn, som gir hjemmel til å gi bestemmelser av hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og bygningsmiljøer. Dette vil delvis kunne erstatte dagens hjemler om bestemmelser for høgde og form for nye anlegg i tilknytning til bevaringsverdige miljøer.

Som hovedprinsipp skal imidlertid forhold knyttet til høgde, form og funksjon løses gjennom områdeplan eller detaljplan. Dette vil gi en bedre prosess overfor grunneiere og berørte, og klagerett, og dermed et klarere grunnlag for privat planlegging og utbygging.

2. Areal for omforming og fornyelse:

I tillegg til bestemmelsene som gjelder for pkt. 1, kan kommunen definere 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 dette arealformålet. I slike områder kan det gis de samme bestemmelser som for arealformål nr. 1. Det kan videre trekkes nærmere grenser for områder som skal omfattes av samlet planlegging, og stilles krav om eventuelle avtaler eller annen avklaring av eiendomsforhold med sikte på å oppnå en god samlet planlegging. Det vises for øvrig til redegjørelsen for dette formålet i motivene til § 9-7.

3. Areal for landbruks-, reindrifts- natur- og friluftsfomål:

Første ledd åpner for at det innenfor LRNF-arealene kan legges opp til at kommuneplanens arealdel skal gi direkte styring for byggesaker, dersom det ikke er innført krav om område- eller detaljplan, eller tiltaket er så stort at det kreves slik plan etter loven. Kommunen får her en klar hjemmel for å gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforminger og så videre av nye bygninger og anlegg i LRNF-arealene. Slik hjemmel har kommunen ikke i dag, og forslaget innebærer en enklere og bedre arealstyring i disse områdene. Slike bestemmelser kan gjelde bygninger i landbruket, og bolig-, fritidsbolig-, næringsutbygging med videre som kommunen ønsker å tillate i LRNF-arealene. Det kan også gis bestemmelser som knytter kommuneplanens arealdel til praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt forvaltningsmyndighet etter annen lov. Det gis to eksempler på slike forhold; landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark. Begrunnelsen for forslaget 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. Samordningen kan ikke gå ut over de vedtakene som er fattet i forhold til den enkelte lov, eller som hjemles i kommuneplanens arealdel.

Etter *første ledd siste punktum* kan det gis nærmere bestemmelser om *endring av bruk av eksisterende bygninger*. Dette kan gjelde så vel for bygninger i landbruket, som for eventuell spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i området. Det kan defineres hva slags endring av bruk som kan tillates, og det kan også forbys visse typer endringer i

visse områder eller til visse formål. I områder hvor bare landbruk, reindrift, natur og friluftsliv er tillatt, jf. § 9-7 nr. 3 a) kan hjemmelen brukes til å gi bestemmelser om hvilke typer gårdstilknyttet virksomhet som kan tillates, innenfor de rammer som gjelder for dette begrepet, jfr motivene til bestemmelsen. I områder hvor det er tillatt med spredt bebyggelse, jf. § 9-7 nr. 3 b), vil kommunen kunne gi bestemmelser om hvilke bruksendringer som kan tillates, og eventuelle vilkår for dette. Dette kan for eksempel gjelde endring av bruk fra helårsbolig til fritidsbolig.

Andre ledd gir hjemmel til å gi bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til landbruket, reindriften, friluftslivet eller vern av natur- eller kulturmiljø. Bestemmelsene kan ikke gå ut over rammene i § 9-7. Det vil kunne gis bestemmelser som sikrer jordbruk, naturhensyn, friluftsliv eller flerbruk innenfor rammene av et aktivt landbruk, i tråd med vedtatte sektorplaner. Det kan også gis bestemmelser om tilrettelegging for eller begrensnng av ferdsel, eller om former for bruk eller vern som er knyttet opp mot ulike sektorlovverk og virkemidler i landbruket eller verneforvaltningen. Dette vil gi kommunen et meget fleksibelt verktøy for å kunne fremme forskjellige typer virksomhet i landbruks- og utmarksområdene, og samtidig vareta og avveie ulike hensyn. Utvalget er opptatt av å finne virkemidler som muliggjør fortsatt utvikling i utmarksnæring og nye former for landbruksavledet landbruksnæring, men som også sikrer jordvernet og viktige naturverdier og beskytter allemannsretten. Strategien vern gjennom bruk er nødvendig for å opprettholde biologisk mangfold og kulturlandskap, og er også sentral i kulturminnevernet. Utvalget viser her til at en både innenfor landbruket, kulturminnevernet, friluftslivet og naturvernet har utviklet nye redskap for miljøtilpassing og planlegging. Det bør åpnes for at en i kommuneplanens arealdel kan gå like langt som i disse sektorlovene, ved hjemler til å henvise til disse lovene, eller evt. å overføre hjemmel til plan- og bygningsloven. Bestemmelsene skal ikke kunne innskrenke allemannsretten etter friluftslivloven. Derimot kan de regulere annen ferdsel, herunder motorferdsel etter motorferdselloven innenfor rammene av den loven med forskrifter. All vegbygging kan reguleres i slike områder.

Slike bestemmelser, som kan gjelde både bruk og vern, og avveiningen mellom ulike hensyn, kan markeres i planen som hensynssoner, jf. § 9-8, særlig sone nr. 3. Som det framgår av den bestemmelsen, kan det for eksempel angis jordvernsoner, soner med særlige hensyn til kulturvern, kulturland-

skap, naturvern eller friluftsliv, og differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner. Differensierte *skogbrukssoner* kan for eksempel bygge på det arbeid som gjøres av skogbruksnæringen lokalt med å utvikle et miljøtilpasset skogbruk («Levende skog»), som er basert på avveining mellom skogbrukshensyn og miljøhensyn, med differensiert hogstmønster, vern av viktige biotoper og så videre. Når det spesielt gjelder *reindriften*, setter reindriftsloven og etablerte rettigheter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Det er viktig at de forskjellige typer av reindriftsområder prioriteres og markeres som hensynsso-ner i planen, og at det knyttes bestemmelser til dem som sikrer at hensynet til reindriften varetas. Inngrep i reindriftsområder som kan være til skade eller ulempe for reindriften, bør ikke kunne skje uten at saken er forelagt reindriftsmyndighetene. Kommuner med reindriftsområder bør ta bestemmelser om dette inn i planen.

Det presiseres i bestemmelsen at bestemmelser som har *vesentlige betydning for igangværende virksomhet*, bare kan pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Begrunnelsen for dette er at kommuneplanens saksbehandlingsregler ikke er grundige nok i forhold til grunneiere og andre rettighetshavere som får vesentlige innskrenkninger i sin rådighet. Her kreves den grundigere prosessen for detaljplan eller områdeplan, hvor rettighetshaverne har fulle partsrettigheter, adgang til klage med videre. Dette er derfor et viktig prinsipp i utvalgets opplegg for LRNF-areale. Detaljplan eller områdeplan skal i utgangspunktet benyttes i situasjoner hvor bestemmelsen gjelder bare et mindre antall bestemte rettighetshavere, og derfor må anses som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Slik plan må også benyttes i tilfeller som er så inngripende at det kan bli snakk om erstatning for rådighetsinnskrenkninger etter de alminnelige rettsgrunnsetninger som gjelder for dette. Uttrykket «vesentlig betydning» er skjønnsmessig og må vurderes i det enkelte tilfellet. Det må her tas i betraktning at 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 det tilfellet at kommunen gir bestemmelser som virker urimelig tyngende i forhold til enkelte grunneiere, og i forhold til eksisterende virksomhet, utvalget har hatt i tankene.

Utvalget vil i tillegg bemerke at det i mange situasjoner vil kunne være fornuftig for kommunen å utarbeide detaljplan eller områdeplan når det skal legges opp til betydelige endringer i eksisterende virksomhet, selv om det ikke formelt kreves

dette. 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.

4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner:

Bestemmelsen bygger på dagens § 20-4 bokstav f og § 17-2, og må ses i sammenheng med foreslått § 1-13 om forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Bestemmelsen gjelder både sjøområder og vassdrag med innsjøer. Utvalget er opptatt av at mange av problemstillingene knyttet til sjø og strandsoner, har sine paralleller langs vassdrag og innsjøer. Derfor er hjemmelen for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel samlet, og enkelte bestemmelser gjelder begge forhold. Det er tilføyd nye hjemler knyttet til kantvegetasjon, allmennhetens tilgang til strandsonen og næringsvirksomhet. Store deler av strandsonen vil være LRNF-areal, og det er lagt vekt på at bestemmelsene for de to arealtypene er sammenfallende. Det gjelder de samme begrensninger for detaljeringsgrad for sjø- og strandområder som for LRNF-areal, og det gis tilsvarende hjemler som skal sikre samordnet forvaltning i kommunen i alle de forholdene der kommunen er forvaltningsmyndighet.

Første ledd gjelder spesielt for *sjøområdene*, og må ses på bakgrunn av det alminnelige forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Her framgår at kommunen i arealdelen kan gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, fiske, havbruk, og anlegg for sjøverts ferdsel, i 100-metersbeltet. Dette er en gjentakelse av regelen i § 1-13 tredje ledd og er tatt inn her av opplysningsgrunner. Med sjøverts ferdsel 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 o.l. vil alltid kreve detaljplan.

Andre ledd 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. 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. Det kan likevel ikke innføres et helt generelt byggeforbud, i det det må gis bestemmelser om forbud mot bestemt angitte bygge- og anleggstiltak. 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 allmennhetens tilgang til strandsonen.

Tredje og fjerde ledd gjelder for både sjøområder og vassdrag, med tilhørende strandområde. For strandsonen langs sjøen gjelder imidlertid begrensningene i første ledd. Etter *tredje ledd* kan kommunen gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming med videre av nye bygninger og anlegg, og om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endring i visse områder eller til visse formål. Dette er en parallell til tilsvarende bestemmelse for LRNF-areal, og det vises til motivene om dette ovenfor.

Også *fjerde ledd* har parallell i den tilsvarende bestemmelsen for LRNF-areal, nærmere bestemt pkt. 3 andre ledd. Men det er tatt inn hjemler for å gi bestemmelser om de særlige forhold og behov som oppstår i sjøområder og i vassdrag. Et viktig punkt er den mulighet som kommunen får til gi bestemmelser om omfang og typer av havbruksanlegg. Dette er nytt i forhold til i dag. Bestemmelsen gir imidlertid ikke adgang til å fastsette nærmere hvilke *arter* som skal være tillatt i forskjellige områder, dette vil følge av konsesjon etter oppdrettsloven.

På samme måte som i LRNF-areal vil bestemmelser som innebærer vesentlige inngrep i eksisterende virksomhet, bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Det vises til motivene ovenfor om dette uttrykket. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen. Ved slik å benytte planen som «felles arena» vil en kunne oppnå en betydelig forenkling både for kommunen og den som ønsker å bygge.

Dissens fra utvalgsmedlem Toven § 9-9 nr. 4 fjerde ledd

Begrepene vannoverflate, vannsøyle og bunn er spesielt myntet på virksomhet i sjø, og bør ikke brukes om vassdrag. Bruk av begrepene i forbindelse med vassdrag kan bidra til uklarheter og virke misvisende, da dette kan oppfattes slik at kommunen kan gi bestemmelser om forhold som i dag reguleres av sektormyndig-

hetene gjennom vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Medlemmet Toven går i mot at kommunen gis en overlappende myndighet på dette område, det viser her til dissens til § 11-5, og foreslår at begrepet tas ut av loven, eventuelt kan det presiseres i motivene at det for sjø kan gis bestemmelser om vannoverflate, vannsøyle og bunn.

Medlemmet Toven foreslår følgende formulering i § 9-9 nr. 4 fjerde ledd:

Kommunen kan videre gi bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområder, herunder ferdsel, område for fiske, havbruk og annen næringsvirksomhet, herunder lokalisering, og omfang og typer av havbruksanlegg. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen.

5) Areal for særlig behov i Forsvaret:

Bestemmelsen gir hjemmel for Forsvaret til selv å gi bestemmelser om utbygging og virksomhet innenfor areal avsatt etter § 9-7 tredje ledd nr. 5, jf. plan- og bygningsloven av 1985, § 86. Som nevnt under motivene til § 9-7 skal Forsvarets områder normalt angis som areal for bebyggelse og anlegg.

Til § 9-10 Lengre binding av 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 12 uker etter at departementet har mottatt planen. Forslag til slikt vedtak må være behandlet som del av planen etter § 10-2 til § 10-4.

For areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse som nevnt i § 9-7, kan en plan ikke gjøres gjeldende for lengre enn 10 år uten nytt planvedtak.

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å binde nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel i en angitt tidsramme, når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det. Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for

lengre sikring av enkelte verdier og interesser, som ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert 4. år. Selv om slike interesser kan ivaretas gjennom innsigelsesinstuttet, 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 vedta lengre bindinger av spesielle områder eller interesser, og et redskap for fylkeskommunale og statlige myndigheter til å ta i bruk plan- og bygningsloven som styringsredskap for aktiv areal- og ressurs sikring. Utvalget ser for seg at bestemmelsen kan være særlig aktuell i sammenheng med naturvern og kulturminnevern, i forbindelse med større og viktige infrastruktur- og utbyggingsoppgaver, og for lengre sikring av spesielle ressurser eller områder ellers. Et eksempel kan være behov for varig sikring av markagrense.

Første ledd slår fast at kommunen ikke kan fatte vedtak om å endre eller oppheve kommuneplanens arealdel innenfor de angitte delene, uten departementets samtykke. Slikt samtykke må gis innen 12 uker etter at departementet har mottatt planutkastet. Forslag til vedtak om slik binding må ha vært en del av planmaterialet som er lagt ut til offentlig ettersyn og sendt på høring. Dette innebærer at dersom det kommer forslag om lengre binding i løpet av planprosessen, kan ikke dette innarbeides som en del av planen uten at dette blir gjenstand for høring og offentlig ettersyn. Sektormyndigheter bør derfor fremme evt. forslag om slik lengre binding tidlig i planprosessen.

Andre ledd setter en tidsbegrensning på 10 år for varigheten av et slikt vedtak innenfor areal for bebyggelse og anlegg, og areal for omforming og fornyelse

Til § 9-11 Innløsning

Blir hele eller større del av ubebygd eiendom lagt ut til samferdsel, teknisk infrastruktur, offentlig tjenesteyting, eller grønnstruktur og grøntformål som det offentlige skal overta, innenfor arealformål nr. 1 Bebyggelse og anlegg, eller til nr. 2 Omforming og fornyelse, i kommuneplanens arealdel, og eiendommen innen 4 år ikke blir område- eller detaljregulert eller utlagt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, dersom utleggningen medfører at eiendommen ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren/festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.

Bestemmelsen viderefører § 21 i dagens lov uten

vesentlig realitetsendring. Det offentlige kan i utgangspunktet bestemme arealbruken, og dermed innskrenke grunneierens rådighet over sin eiendom, uten at grunneieren har krav på erstatning. Det er visse lovfestede unntak fra dette hovedprinsippet, blant annet det som følger av plan- og bygningsloven § 21, som må ses i sammenheng med en tilsvarende regel i § 32 for reguleringsplan. Går det mer enn fire år fra hele eller en større del av en ubebygd eiendom er blitt lagt ut til offentlig trafikkområde, friområde, fellesområde eller fornyelsesområde, og båndleggingen ikke er fulgt opp med reguleringsplan, kan grunneier/fester kreve erstatning eller straksinnløsning «hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte».

Bestemmelsen er relativt lite benyttet, men representerer en viktig garanti mot urimelige utslag av kommuneplanen. En grunneiere skal ikke kunne oppleve at eiendommen ikke kan utnyttes i årevis, fordi den i kommuneplanen er blitt avsatt til for eksempel offentlig formål. Det må gjelde en tidsbegrensning for en båndlegging med slike konsekvenser. Utvalget finner derfor at regelen bør videreføres i den nye loven, med de endringer som følger av at arealformålene er noe annerledes definert i forslaget enn det som kan bli resultatet etter dagens lov. Etter utvalgets forslag vil denne retten kunne inntre dersom eiendommen legges ut til de offentlige formål samferdsel, teknisk infrastruktur, offentlig tjenesteyting eller grønnstruktur og grøntformål som er underformål under arealformål nr. 1. For øvrig vises det til hvordan dagens regel er å forstå, se blant annet Miljøverndepartementets veileder om kommuneplanens arealdel (rev. utg. 01.11.01), pkt. 6.2.

9.4.3 Til kapittel 10 Behandling av kommuneplan

Kapitlet omhandler saksbehandlingsreglene for kommuneplan. Det beskriver hvordan bestemmelsene i kapittel 1 skal følges opp konkret i planprosessen, spesielt § 1-7 Medvirkning og høring, § 1-8 planbeskrivelse og planprogram og § 1-9 konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger. I lovutkastet er det lagt opp til at planprosessen for de ulike plantypene skal være mest mulig gjenkjennelige, og med gjennomgående begreper. Hovedfasene er:

- Oppstartfase med avklaring av planforutsetninger og av om det skal utarbeides konsekvensutredning, kunngjøring av oppstart og tidlig samråd med fylkesnivået
- Utredning av planprogram

- Planutarbeiding med evt. konsekvensutredning, høring/offentlig ettersyn
- Vedtaks- og meklingsfase

Forslaget innebærer to høringer og offentlige ettersyn i samlede kommuneplanprosesser, og for kommuneplanens arealdel. Det forutsettes at informasjons- og medvirkningsopplegg knyttet til planen kan legges i tilknytning til disse to periodene. I planprogram-fasen vil hovedfokus være på innhold og rammebetingelser, og overordnede planprinsipper. Det bør her legges opp til å få opp interesser og verdier, og alternative løsninger. I andre gangs offentlig ettersyn og høring skal det legges ut et formelt planforslag. For kommunedelplaner, altså tematisk avgrensede planer som ikke vil få vesentlige virkninger, kreves bare én slik runde.

Til § 10-1 Innledende bestemmelse

Reglene i dette kapittel gjelder for utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og for endring av slike planer. For planbehandlingen gjelder også reglene i kap. 1.

Bestemmelsen slår fast at reglene for saksbehandling gjelder kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, altså ikke for handlingsdelen, jf. § 9-4. For handlingsdelen står kommunene fritt innenfor de rammer som følger av kommunelovens regler.

Til § 10-2 Kunngjøring og planprogram

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. I varsel og kunngjøring skal det kort gjøres rede for formålet med planarbeidet og viktige problemstillinger, samt at det skal utarbeides planprogram.

Som grunnlag for planarbeidet skal kommunen utarbeide planprogram og konsekvensutredning etter reglene i § 1-8 og § 1-9. Planprogram kan også tas inn i den kommunale planstrategien etter § 8-3. Planprogram kan unnlates for kommunedelplaner.

Forslag til planprogram sendes på høring, legges ut til offentlig ettersyn, og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse skal ikke være kortere enn 6 uker. Planprogrammet vedtas av kommunestyret. Kommunestyret kan delegerer myndigheten.

I første ledd innføres en plikt for kommunen til å kunngjøre oppstart av kommuneplan 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 områdeplan og detaljplan er det altså ikke noe krav om varsel til registrerte grunneiere, festere og andre rettighetshavere ved oppstart av kommuneplanens arealdel. Dersom kommunen legger opp til samtidig planprosess for kommuneplanens arealdel og områdeplan eller detaljplan, jf. § 9-5, kreves slikt grunneiervarsel for de områdene som skal omfattes av områdeplanen eller detaljplanen. Bestemmelsen beskriver også hva varsel og kunngjøring skal inneholde.

I andre ledd stilles det krav om utarbeiding av planprogram og konsekvensutredning etter § 1-8 og § 1-9 for kommuneplan. For kommunedelplaner kan slikt planprogram unnlates. Spørsmålet om det skal utarbeides planprogram forutsettes tatt opp med berørte myndigheter som en del av oppstartfasen. I de tilfellene hvor kommunal planstrategi utarbeides som innledning til revisjon av kommuneplanen, kan planprogrammet tas inn i kommunal planstrategi.

Planprogrammet er nærmere definert i § 1-8, og skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Det vil være særlig viktig at sektorene gis anledning til å komme med innspill til planprogrammet, slik at viktige planoppgaver blir vurdert tidlig i planprosessen. Etter § 1-9 skal det som en del av planbeskrivelsen for kommuneplanens arealdel utarbeides en konsekvensutredning. Planprogrammet skal gjøre rede for opplegget for konsekvensutredningen.

Bestemmelsene om planprogram har sammenheng med at reglene om konsekvensutredning nå integreres i plansystemet. For planer med konsekvensutredning er det nødvendig å lage et planprogram der innholdet i utredningen godkjennes på forhånd. Utvalget finner det imidlertid hensiktsmessig å innføre ordningen med planprogram for viktige planer uavhengig av om det vil kreves særskilt konsekvensutredning. Planprogrammet skal avklare både innholdet i og opplegget for planprosessen, behovet for kunnskap og utredninger, kopling til ulike typer virkemidler, og forholdet til fylkesplan og nasjonale retningslinjer. Programmet skal også avklare hvordan de tverrsektorielle perspektiver kan ivaretas. Dette vil bidra til tidligere avklaring av planoppgaver, mindre risiko for å bruke planressurser til ugjennomførbare planer, og mer forpliktende deltakelse fra statlige og regionale myndigheter i planprosessene.

Av tredje ledd framgår at planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Fristen for å avgi uttalelse skal ikke være kortere enn 6 uker. Selv om dette er en foreløpig høring, og det seinere skal legges ut et formelt planforslag, vil det være viktig at statlige og regionale myndigheter og andre gir klare innspill til planprogrammet. Evt. innsigelser mot planinnhold eller planprosess kan også fremmes i denne fasen. Det legges ikke opp til noen meklingsfunksjon knyttet til planprogrammet. Dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelser eller merknader som kommer inn, vil dette imidlertid kunne gi grunnlag for seinere innsigelse eller merknad. Det er særlig viktig at sektormyndighetene gir innspill til planprogrammet, slik at aktuelle planbehov kan fanges opp, og koordineres med andre planbehov.

Proessen for planprogrammet bør legges opp slik at de tilfredsstillende formelle krav til konsekvensutredningsprosessen, men også slik at sektorenes og befolkningens deltakelse styrkes.

Planprogrammet skal vedtas av kommunestyret, som kan delegerer denne myndigheten videre. Dette blir å anse som et vedtak med føringer for videre planarbeid og konsekvensutredning.

Til § 10-3 Forslag til kommuneplan

Forslag til kommuneplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse skal ikke være kortere enn 6 uker.

Bestemmelsen beskriver prosedyren etter at et forslag til kommuneplan er utarbeidet, på bakgrunn av vedtatt planprogram og evt. konsekvensutredning.

Til § 10-4 Vedtak av kommuneplan

Kommunestyret selv vedtar kommuneplanen. Av saksframlegget skal det framgå hvordan konsekvensene av planen, og innkomne uttalelser til planforslaget, har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvordan planen varetar nasjonale og regionale hensyn.

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 med planbeskrivelse skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det skal sendes et eksemplar til departementet, fylkesmannen, fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter.

Kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel kan ikke påklages.

Bestemmelsens *første ledd* angir at kommunestyret selv skal vedta kommuneplanen. Dette kan altså ikke delegeres. Bestemmelsen redegjør også for hva vedtaket skal inneholde. Det kreves redegjort for hvordan kravene til innhold i planen etter kapittel 1 og 9 er oppfylt, og hvordan nasjonale og regionale hensyn er ivaretatt slik de framgår av blant annet statlig planretningslinjer og fylkesplan

Andre ledd sikrer at 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 tilbake til planutvalget, som sender saken på ny høring og offentlig ettersyn. Bakgrunnen for bestemmelsen er å sikre at alle deler av kommuneplanen har vært gjenstand for nødvendig formell planprosess.

Tredje ledd beskriver kravene til kunngjøring og saksbehandling etter vedtak.

Fjerde ledd slår fast at kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel ikke kan påklages. Her skiller altså kommuneplanens arealdel seg fra områdeplan og detaljplan.

Til § 10-5 Innsigelse og vedtak av departementet

Ved innsigelse gjelder § 1-14. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at planen for øvrig får rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom planen strider mot nasjonale interesser, fylkesplan eller fylkesdelplan. Kommunestyret skal ha hatt muligheter til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Kommunen må være underrettet om at planen kan bli endret innen 3 måneder etter at departementet har mottatt den.

Departementets vedtak etter paragrafen her kan ikke påklages.

Bestemmelsens *første og andre ledd* utdyper reglene for innsigelse i § 1-14. Dersom en innsigelse ikke er løst gjennom lokal og regional medvirkning, og mekling, og kommunen ikke tar innsigelsen til følge, skal planen oversendes til departementet. Kommunens vedtak av planen er ikke da et endelig vedtak, men et grunnlag for oversendelse av saken til departementet. Dersom kommunen

vil vedta de delene av kommuneplanen som ikke berøres av innsigelsene, må dette klart komme til uttrykk i vedtaket. Dette betinger at innsigelsene knytter seg til klart avgrensede deler, og at det kan vedtas andre deler som ikke vil påvirkes av innsigelsessaken.

Tredje ledd gjelder departementets adgang til å endre planen av eget tiltak. Dette er en videreføring av dagens regel i § 20-5 sjuende ledd. Muligheten gjelder både når planen strider mot nasjonale interesser eller mot fylkesplan. Det siste er nytt i forhold til dagens regel.

9.4.4 Til Kapittel 11 Områdeplan

Kapittel 11 omhandler formål, virkemidler og planprosess for områdeplanen. Områdeplanen er en ny plantype som erstatter dagens kommunedelplan for areal, men som også kan utformes så detaljert at den kan brukes som direkte grunnlag for et tiltak, uten detaljplan. Virkemidler og planprosess vil for en stor del også gjelde for detaljplan, jf. kapittel 12. Men de to plantypene har ulik funksjon. Mens utarbeiding av områdeplaner i utgangspunktet er et kommunalt ansvar, vil hovedtyngden av detaljplaner bli utarbeidet av private eller andre offentlige myndigheter enn kommunen, som grunnlag for gjennomføring av konkrete tiltak.

Erfaringene med kommunedelplanen som arealplan er blandede. Kommuner som har tatt i bruk mulighetene for relativt detaljert styring av struktur og form har hatt god effekt i forhold til seinere planbehandling. Samtidig innebærer en detaljert kommunedelplanlegging en planinnsats som nærmer seg reguleringsplanens, uten at den gir tilsvarende styringsmuligheter. Som en følge av dette er mange kommunedelplaner lite detaljert utformet, og må utfylles av reguleringsplan og ofte også bebyggelsesplan for enkeltområder. Dette er bakgrunnen for at områdeplanen innføres som et redskap som kan gi kommunene bedre avklaring og forutsigbarhet, det vil si større effekt av planinnsatsen. Systemet tar utgangspunkt i at en stor del av detaljplanleggingen skjer privat, og at det derfor er behov for et mer treffsikkert offentlig plansystem, som både kan stimulere privat næringslivs- og boligbygging, og sikre sentrale miljø- og samfunnsinteresser og god helhetlig fysisk utvikling.

Områdeplanen skal være en fleksibel planform, der utgangspunktet er at kommunen skal stå svært fritt i å velge detaljeringsgrad, og i å velge ut de delene av lovens virkemidler som det er behov for. Dersom kommunen skal stå for all planlegging i et område, vil det kunne lages en detaljert områdeplan, som gir direkte grunnlag for gjennomføring

av tiltak uten bruk av detaljplan. Men det er også fullt mulig å utarbeide områdeplaner som beholder detaljeringsnivået i dagens kommunedelplaner, det vil si der planen definerer formål, hovedtrekk i utformingen og viktig infrastruktur og fellesområder, mens det forutsettes at detaljspørsmål løses gjennom detaljplaner.

Dette gir muligheter for forenkling og effektivisering i forhold til dagens system, der det er klare begrensninger for hvor detaljert en kan planlegge i kommunedelplanen. Planprosesser som i dag krever både kommunedelplan og reguleringsplan, vil etter forslaget kunne løses gjennom en planprosess, områdeplanen. For mange områder kreves det etter dagens system også bebyggelsesplan, som utfyller reguleringsplanen etter hvert som en utbygging konkretiseres. Dette behovet vil kunne dekkes ved krav om detaljplan for de områdene som ikke planlegges detaljert i områdeplanen. Fordi områdeplanen har større detaljeringsmuligheter enn kommunedelplanen, gis det større rom for fleksibelt samspill mellom de to nivåene. For eksempel kan hovedstruktur, byggehøgder og grad av utnyttning, estetiske forhold og miljøkrav styres detaljert i en områdeplan, mens detaljene utformes i detaljplaner som utarbeides parallelt med søknad om rammetillatelse.

Utvalget finner det riktig at begrepet «regulering» opprettholdes som betegnelse på utarbeiding av områdeplan og detaljplan, og for å definere planstatusen for et område. Et område er altså regulert gjennom områdeplan eller detaljplan, eller er under regulering gjennom områdeplan eller detaljplan. Et område som er regulert gjennom områdeplan, er ikke ferdig regulert dersom det er krav om detaljplan. Her gjelder altså samme terminologi som mellom reguleringsplan og bebyggelsesplan i gjeldende plan- og bygningslov.

Til § 11-1 Formål og hovedelementer

Områdeplan er en plan for bruk og vern av arealer innenfor en del av kommunens område. Områdeplan utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter enn kommunen, og private, å utarbeide utkast til områdeplan.

Kommunestyret skal sørge for å utarbeide områdeplan for de områder i kommunen hvor dette kreves etter, eller følger av, kommuneplanens areal- del jf. § 9-6, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring for bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Områdeplan kan utarbeides i sammenheng med

arealdel til kommuneplan eller som egen planprosess.

Områdeplan skal utarbeides av fagkyndige. Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til områdeplan og nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider områdeplan.

Første ledd slår fast at det er et kommunalt ansvar å utarbeide områdeplaner. Kommunen kan likevel etter siste punktum overlate til andre myndigheter enn kommunen, og private, å utarbeide utkast til områdeplan. I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet, og dekke kostnadene ved dette helt eller delvis, innenfor de rammer kommunen bestemmer. 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. Etter § 12-1 skal en detaljplan være i samsvar med områdeplan eller kommuneplanens arealdel. Dersom en ønsker å fremme en detaljplan som ikke er i samsvar med gjeldende områdeplan, må områdeplanen endres. Dette kan eventuelt skje gjennom en felles prosess ved at detaljplanen vedtas som endring i områdeplan. Det kan også tenkes situasjoner der større utbyggere ønsker å utarbeide en områdeplan for å avklare hovedstrukturen i et område, før det utarbeides detaljplaner for delområder.

Bestemmelsen i siste punktum imøtekommer et behov som oppstår 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 områdeplan mangler. I slike tilfeller kan det gjøres avtaler om at private utfører hele eller deler av planarbeidet etter de rammer og betingelser kommunen vedtar. Ingen har imidlertid krav på å få behandlet utkast til områdeplan, og kommunen skal vedta oppstart av og rammer for planarbeidet på ordinær måte. Kommunen kan heller ikke pålegge private eller andre offentlige myndigheter å utarbeide områdeplan; dette er primært et kommunalt ansvar, jf. andre ledd. Kommunens ansvar etter reglene om behandling i §11-6 gjelder fullt ut. Ved en fornuftig arbeidsdeling mellom offentlige og private ressurser, vil en både kunne sikre god framdrift i verne- og utbyggingssaker som krever områdeplanavklaring, og en langsiktig samfunnsmessig styring fra kommunens side.

Bestemmelsen om at andre enn kommunen

kan utarbeide områdeplan, har ikke til hensikt å legge til rette for privat områdeplanlegging på samme nivå som for detaljplan. Utvalget ser tvert i mot behov for å styrke den kommunale planleggingen av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, for bedre å kunne legge til rette for økt privat planlegging. Diskusjonen om de store rammene i by- og stedsutvikling, knyttet til funksjoner og utforming, høgder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur, avgrensing mot landbruks-, reindrifts, friluft- og naturområder og så videre, vil høre hjemme i områdeplanen.

God planavklaring i områdeplanen vil gi større forutsigbarhet og effektiv planprosess. Effektiviseringen vil delvis ligge i at politiske avklaringer skjer samlet for et større område, innbefattet avklaring i forhold til statlige og regionale myndigheter, grunneiere og rettighetshavere. Også klagesaksbehandlingen, som i dag er en usikkerhetsfaktor for framdriften av prosjekter, vil bli effektivisert. Dersom en klage er avgjort i forhold til områdeplan, vil det ikke kunne klages på nytt på det samme forholdet i detaljplan, jf. § 1-15 andre ledd.

Andre ledd slår fast kommunens plikt til å utarbeide områdeplaner der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel, jf. § 9-6, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plan gjennomføring. Kommunen skal vurdere behovet for områdeplanlegging i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi, jf. § 8-3. Kommunen vil til en viss grad måtte bruke skjønn for å avgjøre behovet for områdeplanlegging ut over det som er krevd i kommuneplanens arealdel, men det følger av bestemmelsen at kommunen har et ansvar for å sørge for at det utarbeides områdeplaner også ut over det som er bestemt i kommuneplanens arealdel, dersom det er behov for det. Dersom kommunen for eksempel ikke reviderer kommuneplanens arealdel i en valgperiode, kan det være nødvendig å utarbeide områdeplan for et område der dette ikke kreves i kommuneplanens arealdel, fordi behovet har endret seg. Endrede behov knyttet til hensynssoner kan også utløse områdeplan i LRNF-areal eller areal for bruk og vern av sjø og vassdrag.

Tredje ledd slår fast at områdeplanen både kan utarbeides i sammenheng med arealdelen til kommuneplanen, eller som egen planprosess. 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 med videre etter § 11-6 skal følges for den eller de delene der det utarbeides områdeplan. For disse delene vil det også være klagerett etter § 11-6.

Fjerde ledd slår fast at områdeplanen skal utarbeides av fagkyndige, jf. § 2-1 tredje ledd. Kongen kan i forskrift både fastsette tekniske kvalitetskrav til områdeplanen, og nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider områdeplan, jf. tilsvarende regler for detaljplan i § 12-1.

Til § 11-2 Rettsvirkning av områdeplan

En vedtatt områdeplan er straks bindende for framtidig arealbruk i planområdet. Nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre endringer av arealbruk må ikke være i strid med områdeplanen med arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser knyttet til hensynssoner. Det samme gjelder andre tiltak som er i strid med planen eller vil vanskeliggjøre gjennomføringen av den.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om detaljplan, jf. kapittel 12, er områdeplanen grunnlag for avgjørelse av søknad om tillatelse eller melding om byggetiltak med videre etter reglene i (§ 81, § 86a, § 86b, og § 93).

Områdeplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i (kapittel VIII).

Bestemmelsen beskriver virkningene av områdeplan. Disse virkningene vil gjelde tilsvarende for detaljplan, jf. § 12-2. Bestemmelsen viderefører hovedprinsippene i bestemmelsene om virkninger av reguleringsplan i plan- og bygningsloven § 31, men er omredigert og forenklet.

Første ledd slår fast at vedtatt områdeplan straks er bindende for framtidig arealbruk i området. Med vedtatt forstås her endelig vedtak i kommunestyret, eller departementets vedtak dersom saken er sendt til avgjørelse dit etter reglene i § 11-7. Planens virkninger trer i kraft selv om det foreligger klage, med mindre det treffes vedtak om at klagen skal ha oppsettende virkning. Med binding menes rettslig bindende, og innebærer at tiltak som er i strid med planen, ikke er tillatt, og vil som hovedregel heller ikke tillates av myndighetene. Rettsvirkningen innebærer forbud mot igangsetting av bygge- og anleggstiltak, fradelinger til nye formål, og andre endringer av arealbruk, når tiltaket er i strid med arealformål eller hensynssone med bestemmelser. Rettsvirkningen gjelder også andre tiltak som er i strid med planen eller vil vanskeliggjøre gjennomføringen av den, f. eks. bruksendringer. Områdeplanen har direkte rettsvirkninger i forhold til privatpersoner og offentlige myndigheter, og er også bindende for kommunens egen virksomhet.

Som omtalt under kommentarene til rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel, § 9-6, griper

ikke arealdelen inn i eksisterende virksomheter. Det er nye tiltak som ikke må være i strid med planen. Dersom det ønskes vesentlige endringer eller inngrep i eksisterende virksomhet, kreves områdeplan eller detaljplan.

Andre ledd slår fast at områdeplanen er grunnlag for tiltak etter reglene i de nevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven, dersom det ikke er krav om detaljplan. Dersom det fremmes en byggesøknad i tråd med områdeplan, i et område hvor et plankrav om detaljplan ikke er oppfylt, vil det altså ikke foreligge plangrunnlag for å godkjenne søknaden. Etter § 12-1 skal kommunen påse at plikten til å utarbeide detaljplan oppfylles. Det skal normalt ikke gis dispensasjon fra dette plankravet fordi det må forutsettes at ikke alle spørsmål er behandlet og løst i områdeplanen. Det vil da ikke foreligge det nødvendige grunnlag for dispensasjon.

Tredje ledd slår fast at områdeplan gir grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i lovens § 19-3. Dette gjelder for hele områdeplanen, uavhengig av om det er krav om detaljplan eller ikke.

Til § 11-3 Arealformål i områdeplan

For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner. Kongen fastsetter underformål i forskrift.

I nødvendig utstrekning angis

- 1. Areal for bebyggelse og anlegg, med angivelse av grad av utnytting, herunder arealer for sentrumsformål, kjøpesenter, detaljhandel, offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, annen næringsvirksomhet, boligformål, fritidsboligformål, samferdsel, teknisk infrastruktur, forsvaret, anleggsvirksomhet, grav- og urnelunder og grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal.*
- 2. Areal for omforming og fornyelse, med angivelse av grad av utnytting.*
- 3. Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, landskapsvern, vern av kulturmiljø eller kulturminne, vern av biologisk mangfold, sammenhengende friluftsområder, bymark, nærrekreasjonsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel gir tillatelse til spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet.*
- 4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, herunder vannoverflate, vannsøyle og bunn. Det kan herunder angis un-*

derformål for ferdsel, fiske, havbruk, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.

5. *Areal for særlige behov i Forsvaret*

Et mindretall, Toven, foreslår at nr. 4 første punktum skal lyde:

4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

Arealformål i områdeplanen følger samme hovedinndeling som kommuneplanens arealdel, jf. § 9-7. Hensynssoner etter § 11-4 har også samme inndeling som i kommuneplanens arealdel, jf. § 9-8. Ulikhetene i detaljeringsgrad på de to plannivåene framkommer ved at Kongen kan angi underformål til arealformål i områdeplan, jf. § 11-3, mens det i § 9-7 settes visse begrensninger på underdeling. Videre gis det i lovforslaget hjemmel til mer detaljerte bestemmelser til arealformål og hensynssoner i områdeplan (§ 11-5), enn til kommuneplanens arealdel (§ 9-9).

Utvalget forutsetter at systemet til sammen skal gi minst like gode muligheter for detaljert arealstyring etter områdeplan og detaljplan, som dagens regler for reguleringsplan og bebyggelsesplan. Ved å flytte den detaljerte underdelingen av arealformål til forskrift, vil det være enklere å føye til eller ta ut formålsbetegnelser etter hvert som samfunnets behov, økt kunnskap eller utvikling i sektorlovgivning gjør dette aktuelt. Arealformålene er likelydende i områdeplan og detaljplan, jf. § 12-3. Alle arealformål kan kombineres innbyrdes og med hensynssoner, § 11-4.

For arealformål nr. 1 og nr. 2 sies det klart at det alltid skal angis grad av utnytting. For at en områdeplan skal oppfylle rettslige minstekrav til en plan, må den minst angi arealformål og grad av utnytting.

Nr. 3 Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsområder (LRNF-områder) avviker fra kommuneplanens arealdel, og innebærer at en i områdeplan og detaljplan kan vise LRNF-områder samlet, hver for seg eller i grupper. Utvalget har valgt å gå langt i en underdeling av LRNF-områdene i lovteksten. Dette er for å vise at det innenfor dette området fins et stort register av arealbruk og bruksinteresser, som utgjør stordelen av landets areal. LRNF-områdene berører grensesnittet mellom mange sektorlover og plan- og bygningsloven, og det er viktig at loven er tilstrekkelig nyanisert til å kunne fange opp de ulike behovene for nyansert styring og tiltrettelegging for vern og utvikling. Områdeplanen vil være et viktig planredskap for ulike typer flerbruksplaner knyttet til bruk og vern, for eksempel 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. For øvrig gjelder de samme kommentarene til arealformål i områdeplan og detaljplan som for tilsvarende formål i kommuneplanens arealdel, jf. kommentarer til § 9-7.

Utvalgsmedlem Toven foreslår at nr. 4 første punktum skal lyde:

4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

Begrepene vannoverflate, vannsøyle og bunn er spesielt myntet på virksomhet i sjø, og bør ikke brukes om vassdrag. Bruk av begrepene i forbindelse med vassdrag kan bidra til uklarheter og virke misvisende, da dette kan oppfattes slik at kommunen kan gi bestemmelser om forhold som i dag reguleres av sektormyndighetene gjennom vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Medlemmet Toven går i mot at kommunen gis en overlappende myndighet på dette område, og foreslår at begrepet tas ut av loven, eventuelt kan det presiseres i motivene at det for sjø kan gis bestemmelser om vannoverflate, vannsøyle og bunn.

Til § 11-4 Hensynssoner i områdeplan

For angivelse av hensynssoner i områdeplanen gjelder § 9-8 om hensynssoner til kommuneplanens arealdel tilsvarende. Hensyn og restriksjoner kan vedtas som del av områdeplan også med hjemmel i § 11-5.

Det kan angis samme type hensynssoner i områdeplan som kommuneplanens arealdel. Innholdet i hensynssonene vil likevel kunne være ulike på de to plannivåene, og defineres gjennom bestemmelser til sonene, jf. § 11-5. Av dette framgår at det er større muligheter for å gi detaljerte bestemmelser til hensynssonene i områdeplan og detaljplan enn i kommuneplanens arealdel, med hjemmel direkte i vedkommende plan eller sektorlov. For øvrig vises til motivene til § 9-8.

Til § 11-5 Bestemmelser i områdeplan

I områdeplan kan det gis nødvendige bestemmelser 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, for*

- å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og vareta ulike hensyn i planområdet.*
3. *Grenseverdier for tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensing, herunder støy, utslippsgrenser, tidsbegrensninger, tekniske løsninger og utstyrsrestriksjoner.*
 4. *Funksjons-, utformings- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet, barns særlige behov med minste lekeareal pr. boenhet, samt øvre og nedre grense for parkeringsdekning.*
 5. *Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.*
 6. *Bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljø, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør.*
 7. *Trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser.*
 8. *Krav om bestemte energiløsninger, om etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt.*
 9. *Krav om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3 og 4 i § 11-3.*
 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 m.v. er tilstrekkelig etablert.*
 11. *Krav om utarbeiding av detaljplan 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, samfunn, naturressurser og sikkerhet ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.*
- Et mindretall (Toven) foreslår i tillegg et nytt siste ledd som følger:*

Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.

Bestemmelsen gir rammer for hva det kan gis bestemmelser om i områdeplan og detaljplan, jf. § 12-3. § 26 i plan- og bygningslov av 1985 har en generell utforming, etter at en i bygningsloven av 1965 hadde en oppregning av forhold det kunne gis bestemmelser om. Endringen ble gjort for å unngå at oppregningen ble regnet som uttømmende. Utvalget har vurdert det som ønskelig å gjen-

innføre en oppregning av de forhold det kan gis bestemmelser om, for å skape et klarere rettslig grunnlag for dette. Hensikten er altså ikke å begrense mulighetene i forhold til dagens lov, idet hovedformuleringene fra dagens lov fortsatt er med. Men formålet er å klargjøre og presisere hjemmelen på felt hvor det har vært usikkerhet. På noen punkter går hjemmelen trolig lengre enn det som følger av dagens generelle regel i § 26. Dette har sin bakgrunn i en rekke innspill og forslag fra sektormyndigheter og -interesser som ser ønskeligheten av å kunne vareta bestemte hensyn og oppgaver på en tydeligere måte. Utvalget har stilt seg positivt til dette fordi det åpner for at flere spørsmål kan avklares og sikres gjennom områdeplan og detaljplan. Bestemmelsen er ment å gi uttømmende hjemmel for hva som kan bestemmes i områdeplan.

Utvalgsmedlemmet Toven påpeker at § 11-5 gir kommunen en meget vid hjemmel til å gi bestemmelser. En del av de saksområdene som nevnes i § 11-5, reguleres gjennom sektorlov. Dersom kommunens myndighet utvides inn på saksområder hvor myndigheten i dag tilligger sektormyndigheter, uten at det foretas noen avgrensning i forhold til sektorlovgivningen, medfører dette at sektormyndighetene og planmyndighetene kan gi dels overlappende og motstridende bestemmelser om samme forhold. Her er det nødvendig å foreta en opprydding og avgrensning i forhold til sektorlovgivningen.

Medlemmet Toven foreslår derfor følgende tilføyelse til 1. avsnitt i motivene til § 11-5:

Bestemmelsen gir likevel ikke kommunen hjemmel til å gi retningslinjer eller bestemmelser om forhold hvor myndigheten ligger hos sektormyndighet gjennom sektorlovgivning.

Bestemmelsene kan omhandle følgende forhold:

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 form og bruk i området. Estetikk er spesielt nevnt, og innebærer at det kan knyttes bestemmelser om estetisk utforming til alle typer arealer i områdeplanen, inkludert LRNF-områdene. Slike bestemmelser kan erstatte § 74 nr. 2 siste ledd i dagens plan- og bygningslov om at kommunene kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Bestemmelsene bør knyttes til plansystemet, og vil være et viktig virkemiddel for å stille estetiske kvalitetskrav i prosjekter og virksomhet. Bestemmelsene kan

også knyttes til ulike typer hensynssoner, for eksempel viktige kulturmiljøer eller landskap. Det gis også hjemmel til å styre bruk. I dette ligger en hjemmel til å styre for eksempel visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen. Slike bestemmelser kan være aktuelle både i tilknytning til arealformål og hensynssoner.

2. Vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og vareta ulike hensyn i planområdet:

Dette er en videreføring av formulering i § 26 i plan- og bygningsloven av 1985. 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 forby forme for bruk. Slikt vilkår eller forbud må være begrunnet i at et tiltak kan hindre 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 virkninger i forhold til planens mål og innhold.

3. Grenseverdier for tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensing, herunder støy, utslippsgrenser, tidsbegrensninger, tekniske løsninger og utstyrestriksjoner.

Bestemmelsen gjør det mulig å fastelegge miljøkvalitetsmål og stille forurensingsmessige krav til virksomhet i forbindelse med områdeplan. Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensing, særlig forurensingsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensingslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak selv etter denne hjemmelen, avklares med forurensingsmyndighetene. Bestemmelsen åpner for delegering av mindre forurensingssaker til kommunene i forbindelse med plan.

4. Funksjons-, utformings- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet, barns særlige behov med minste lekeareal pr. boenhet, samt øvre og nedre grense for parkeringsdekning.

Det kan gis bestemmelser om krav til utforming og kvalitet som sikrer definerte funksjonskrav, knyttet til for eksempel forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker, god luftkvalitet, tilgjengelig for funksjonshemmete, gode leke- og oppholdsarealer for barn og så videre. Om begrepet funksjonskrav vises det til motivene til § 9-9 ovenfor.

5. Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.

Bestemmelsen gjelder spesielt for boligområder, og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnyttning, utforming og bruk. Hensikten er å styrke områdeplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, evt. krav om livsløpstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard, og krav til lokalisering og utforming til boliger som skal bygges for eller kunne tilpasses eldre, ulike typer funksjonshemmete og så videre. Det har vært uklart hva regelen i § 26 i plan- og bygningsloven av 1985 åpner for her.

6. Bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljø, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør.

Det foreslås gitt 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. Det presiseres at slikt vern blant annet kan omfatte fasade, materialbruk og interiør. Reguleringsplan for bevaring har i plan- og bygningsloven av 1985 bare omfattet bygningens eksteriør. Sikring av verneverdier i interiør har bare kunnet skje gjennom fredning etter lov om kulturminner. Utvalget foreslår at interiør også bør 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 med videre, ikke inventar. Med dette følger også en rimelig vedlikeholdsplikt. Det forutsettes at slike bestemmelser utformes i samråd med fagmyndig-

het, og at bruken av særlov eller plan- og bygningslov vurderes i det enkelte tilfellet.

7. Trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser.

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. Utvalget ser at det her i praksis ofte må foretas en samordning i forhold til samarbeidsmyndighetenes anvendelse av bestemmelser i vegloven og vegtrafikkloven, politiets myndighet med videre. Det legges opp til at dagens vedtekter for parkering kan utgå, og innarbeides som bestemmelser i områdeplan eller detaljplan, ev. i kommuneplanen dersom vedtektene gjelder hele kommunen. Utvalget er gjort særskilt oppmerksom på behovet for at kommunen kan pålegg private eiere av parkeringsplasser å gebyrbelegge plassene, og slik at eieren får inntekten, og ønsker at dette skal kunne fastlegges i en områdeplan. Juridiske sider av dette spørsmålet må trolig utredes noe nærmere.

8. Krav om bestemte energiløsninger, om etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt.

Bestemmelsen skal for det første kunne brukes for å fastlegge det nærmere innholdet i hensynssone nr. 2 *særlig krav til infrastruktur, herunder angitte energiløsninger*. Det siktes da særlig til at planen skal kunne nyttes for å stille krav om infrastruktur for vannbåren varme i områder som bebygges, og krav om at det i nye bygninger installeres rør og varmelementer for å distribuere varmt vann. Videre gir bestemmelsen grunnlag for å pålegge tilknytningsplikt til fjern- eller nærvarmeanlegg. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for å forby bruk av energi fra bestemte energibærere, for eksempel elektrisitet, og den gir ikke plikt til å bruke vannbåren varme selv om det installeres og leveres til bygningen. Den nærmere konkretiseringen av bestemmelsen bør løses i forskrift.

Medlemmet Toven viser her til sin særmerknad til § 9-9 tredje ledd om lokale energiløsninger.

9. Krav om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3 og 4 i § 11-3.

Det kan gis bestemmelser om spesielle drifts- og skjøtselstiltak som følger av arealformål og hensynssoner innenfor LRNF-områder og områder for

bruk og vern av sjø og vassdrag. Dette gir en mulighet for å samle ulike typer forvaltnings- og skjøtelsesplaner som i dag er hjemlet i særlover, inn i områdeplanens bestemmelser. På samme måte som i arealdelen, jf. § 9-9 tredje ledd, kan det gis bestemmelser eller retningslinjer om energiløsninger, etablering av infrastruktur for energi om tilknytningsplikt. Slike bestemmelser kan gis til hensynssoner med særlig krav til infrastruktur, og vil hjemle forbud eller påbud mot nærmere angitte energiløsninger, jf. § 9-8 tredje ledd nr. 2.

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 m.v. er tilstrekkelig etablert.

Bestemmelsen tilsvare § 9-9 Bestemmelser og retningslinjer til areal for bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel. I områdeplan kan det gis slike bestemmelser til alle typer arealformål. Bestemmelsen viderefører dagens regel om rekkefølgebestemmelse i § 26 første ledd.

11. Krav om utarbeiding av detaljplan for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan.

Krav om detaljplan følger direkte av lovens § 9-6, og gjelder areal som i arealdelen er lagt ut areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse. I tillegg kan kommunen gi bestemmelser om detaljplan for alle typer arealformål og hensynssoner i områdeplanen jf. også motivene til § 9-9.

12. Krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, samfunn, naturressurser og sikkerhet 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 § 1-8 og § 1-9. Krav om undersøkelser før gjennomføring av planen sikrer mulighet til oppfølging av undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, for eksempel knyttet til krav om de-

taljplan for deler av en områdeplan, herunder utforming av avbøtende tiltak.

Krav om undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre 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- og gjennomførings- eller driftsfase. Bestemmelsen vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen/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, for eksempel § 11-5 nr. 3. Bestemmelsen vil også gi grunnlag for utforming av miljøoppfølgingsprogram i de saker dette er relevant.

Undersøkelser med sikte på overvåkning og klargjøring av virkninger kan inngå som del av annet relevant overvåkningsarbeid, for eksempel mer generelle krav om overvåkning av naturtilstanden i kommunen/fylket. Bestemmelsen bør ses i sammenheng med vilkår satt i forbindelse med tillatelser knyttet til enkelttiltak i planen og til regelverket om internkontroll. Bestemmelsene i § 11-5 vil sikre gjennomføring av plandirektivets artikkel 10.

Særmerknad til § 11-5 nr. 12

Utvalgsmedlemmene Toven og Slettebø påpeker at for de tiltak som behandles etter kapittel 17, hvor sektormyndigheten er konsekvensutredningsmyndighet, er det uakseptabelt om kommunen ved bruk av § 11-5 nr. 12 skal kunne kreve ytterligere utredninger.

Utvalgsmedlemmene Toven og Slettebø forslår et nytt andre ledd i motivene til § 11-5 nr. 12:

Kommunen kan ikke benytte denne bestemmelsen til å kreve ytterligere undersøkelser og utredninger for tiltak og planer etter sektorlov som behandles etter kapittel 17, hvor sektormyndigheten er konsekvensutredningsmyndighet.

Utvalgsmedlem Toven, bemerker til sitt forslag til nytt siste ledd:

Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring og vannstand.

Formuleringen i plan- og bygningsloven § 26 om at det ikke kan gis bestemmelser om vannføring og vannstand i reguleringsplan, er i flertallets forslag tatt ut av loven, uten at dette er begrunnet tilstrekkelig.

Plan- og bygningsloven § 26 første ledd fjerde punktum lyder i gjeldende lov:

«Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.»

Bestemmelsen kom inn i plan- og bygningsloven ved vedtagelsen i 2000 av vannressursloven, jf § 69 (endringer i andre lover) punkt 15 andre ledd.

Jeg konstaterer at flertallet foreslår å stryke en bestemmelse som bare har eksistert i lovverket i ca 2 år, som ble foreslått av et enstemmig Vassdragslovutvalg og med tilslutning både av Olje- og energidepartementet, Regjeringen og Stortinget.

Jeg siterer fra Vassdragslovutvalgets utredning, NOU 1994:12 på side 141 spalte 1:

«I medhold av plan- og bygningsloven § 26 kan det gis reguleringsbestemmelser for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Bestemmelsen er så vidt formulert at den hjemler adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser om vassdragsvern, inkludert bestemmelser som innskrenker grunneierens og allmennhetens ferdselsrett.

Bestemmelsen etterlater imidlertid en viss tvil med hensyn til hvilke forhold som kan reguleres. Systemet fra den tidligere lov med en forutsetningsvis uttømmende oppregning av hva slags bestemmelser som kunne gis, ble forlatt fordi en ville unngå å måtte endre loven hver gang det oppsto nye forhold som burde kunne reguleres. Den rammen som plan- og bygningsloven § 26 trekker for adgangen til å gi reguleringsbestemmelser, er imidlertid uklart på flere punkter.

I forarbeidene er det forutsatt at det kan gis reguleringsbestemmelser som innskrenker allmennhetens ferdselsrett. Men det er uklart om dette også gir adgang til å regulere ferdsel som ikke er knyttet til fysiske anlegg.

Det er ikke noe i forarbeidene som positivt tyder på at det har vært meningen å gi hjemmel for at det kan gis reguleringsbestemmelser vedrørende vannstand og vannføring. Heller ikke ordlyden i plan- og bygningsloven § 26 - «arealer og bygninger» - gir noe klart grunnlag for det.»

Jeg siterer også fra utredningen side 477 første spalte:

«I § 26 første ledd foreslås et nytt fjerde punktum som avskjærer adgangen til å fastsette reguleringsbestemmelser om vannføring eller vannstand. Slike bestemmelser kan etter forslaget bare fastsettes gjennom konsesjonsbehandling etter vannressursloven (eller vassdragsreguleringsloven), foruten at kvalitetsmål etter utk. § 9 kan legge premisser i så måte.»

Det siste sitatet ovenfor er også inntatt i Olje- og energidepartementets premisser på side 374 annen spalte i Ot prp nr 39 (1998-99).

De hensyn som lovgiveren her har lagt avgjørende vekt på, foreligger etter mitt syn med samme styrke i dag. Jeg kan heller ikke se at flertallets forslag om å fjerne denne bestemmelsen er tilstrekkelig begrunnet. For meg er det uakseptabelt å slutte meg til et forslag om opphevelse av denne bestemmelse, og foreslår derfor at dagens formulering tas inn i lovutkastet § 11-5 siste ledd.

Til § 11-6 Behandling av områdeplan

For behandling av områdeplan kommer reglene i kapittel 1 og kapittel 10 om behandling av arealdelen av kommuneplan tilsvarende til anvendelse, med varsel og kunngjøring om at planarbeid tas opp, utarbeiding av planprogram, høring av planforslag, vedtak av kommunestyret, offentliggjøring av planvedtaket m.v. For områdeplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det foretas konsekvensutredning etter reglene i § 1-9 som følger planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn. I tillegg gjelder følgende regler særskilt for områdeplan:

Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, skal underrettes ved brev om at planarbeidet tas opp. I planer der det utarbeides planprogram, kan slik underretning sendes samtidig med at utkast til planprogram sendes på høring.

Planprogram kan unnlates for områdeplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan.

Registrerte grunneiere og festere, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet skal underrettes ved brev om forslag til områdeplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig. Planforslaget skal også gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det skal settes en frist for uttalelse som ikke kan være kortere enn 6 uker. Når forslag til områdeplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

Kommunestyrets endelige vedtak om områdeplan kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kap. VI og § 1-15.

Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, varsles særskilt ved brev. Varselet skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage.

Bestemmelsen omhandler saksbehandlingsreglene for områdeplan. Den bygger på de forutsetningene for planprosessen som er beskrevet i kapittel 1. Hovedstrukturen i planprosessen for kommuneplan, jf. kapittel 10, gjelder også for områdeplan. Reglene gjelder også i hovedsak for detaljplan, jf. §12-4. Behandlingsreglene er bygd opp slik at det lett kan gjennomføres parallell planprosess mellom kommuneplanens arealdel og områdeplan eller detaljplan, jf. § 9-5.

De gjennomgående hovedfasene i planprosessen er:

- Oppstartfase med avklaring av planforutsetninger og av om det skal utarbeides konsekvensutredning, kunngjøring av oppstart og tidlig samråd med fylkesnivået
- Evt. planprogram for planer med vesentlige virkninger
- Planutarbeiding med evt. konsekvensutredning, høring/offentlig ettersyn
- Vedtaks- og meklingsfase

Det vil være forholdet til kommuneplanens arealdel, samt spørsmålet om områdeplanen kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn som ikke er utredet, som avgjør om det skal utarbeides planprogram, og dermed om områdeplanen skal ha en eller to høringsfaser. Kommuneplanen skal legges til grunn for områdeplanen, jf. § 9-6. Det er imidlertid ikke noe eksplisitt krav om at områdeplan skal være i samsvar med kommuneplanens arealdel. Dersom områdeplanen avviker fra kommuneplanens arealdel, skal det alltid utarbeides planprogram. Det er en forutsetning at planprogrammet inneholder en vurdering av de foreslåtte endringene i forhold til kommunen samlet.

Første ledd viser til de generelle bestemmelsene i kapittel 1 og bestemmelsene om behandling av kommuneplan i kapittel 10. Etter § 10-2 skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles når planarbeidet igangsettes, og det skal kunngjøres en melding i minst en avis og gjennom elektroniske medier (internett). For områdeplaner med vesentlige virkninger skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt konsekvensutredning som følger planforslaget ved høring og offentlig ettersyn, jf. § 1-9. Innholdet i en slik konsekvensutredning skal avklares gjennom utarbeiding og høring av planprogram, jf. § 1-8.

Andre ledd slår fast at det er plikt til å underrette registrerte grunneiere og festere i området ved oppstart av planarbeidet. Så vidt mulig skal også andre rettighetshavere og naboer til planområdet underrettes. Varselet skal skje ved brev. I de tilfeller hvor det utarbeides planprogram, kan var-

sel om oppstart sendes ut samtidig med utkast til planprogram. Bestemmelsen samsvarer med § 33-3 i plan- og bygningsloven av 1985 om melding med forslag til utredningsprogram, der det heller ikke er krav om varsel til den enkelte grunneier. Kommunen bør likevel vurdere om et slikt varsel ved oppstart kan være hensiktsmessig for å sikre best mulig informasjon om saken. Internett og andre formidlingsformer kan bidra til å spre informasjon om saken, men vil ikke erstatte kravet om skriftlig varsel med brev. Innhold og behandling av planprogram framgår av § 1-8 og § 10-2. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, med en frist for å gi uttalelse som ikke skal være kortere enn 6 uker, jf. § 10-2.

Utarbeiding av planprogram skal normalt utarbeides for områdeplan, men av *tredje ledd* framgår at dette kan unnlates for områder som er i samsvar med arealdel til kommuneplan. En forutsetning for ikke å lage planprogram er at områdeplanen ikke medfører vesentlige virkninger som krever konsekvensutredning. Behovet for planprogram må vurderes ut fra detaljeringsgraden og kvaliteten på kommuneplanens arealdel, og hvor lenge siden det er den er vedtatt. Spørsmålet om det er behov for planprogram forutsettes tatt opp med statlige og regionale myndigheter i oppstartfasen av planprosessen.

Fjerde ledd beskriver plikten til å varsle grunneiere med videre når utkast til områdeplan sendes på offentlig ettersyn og legges ut til høring. Utvalget viser til at dagens krav om varsling pr. brev er opprettholdt ved oppstart av planarbeidet, eller i forbindelse med utarbeiding av planprogram, jf. bestemmelsens andre ledd. I plan- og bygningsloven av 1985 § 27-1 nr. 1 sies at grunneiere og rettighetshavere så vidt mulig skal varsles ved brev når utkast til plan legges ut til offentlig ettersyn. Utvalget viser til at det i dag fins offentlige registre som omfatter alle registrerte grunneiere, og ser ingen grunn til ikke å kreve at alle grunneiere, festere og naboer til planområdet skal underrettes. Når det gjelder andre rettighetshavere, foreslås formuleringen om at de skal underrettes så vidt mulig. Det kreves ikke at alle skal få tilsendt plandokumentet, men få opplysning om hvor det er tilgjengelig, og med krav om at det skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

For områdeplaner som utarbeides samtidig med kommuneplanens arealdel, vil varslingsplikten gjelde fullt ut i de arealene som omfattes av områdeplan, mens reglene i kapittel 10 gjelder for resten av kommuneplanens arealdel. Fristreglene for områdeplan er like som for kommuneplanens

arealdel, altså minst 6 uker i forbindelse med offentlig ettersyn og høring.

Det kan legges fram alternative forslag til kommunestyret for vedtak. Dersom kommunestyret ikke er enig i forslaget, eller vedtar endringer som ikke har vært gjenstand for offentlig ettersyn og høring, skal det sende planen tilbake til ansvarlig myndighet, eventuelt med retningslinjer for videre planarbeid, før nytt offentlig ettersyn og høring.

Femte ledd slår fast at det er klagerett på områdeplan. Dette er en konsekvens av at områdeplanens rettsvirkninger er tilsvarende som for dagens reguleringsplan. I de tilfellene kommuneplanens arealdel og områdeplan behandles samtidig, vil det altså være klagerett på områdeplanene, men ikke på kommuneplanens arealdel.

Sjette ledd redegjør for krav om varsling til grunneierne med videre etter vedtak av planen. Slikt varsel skal inneholde opplysninger om klageretten.

Til § 11-7 Innsigelse og vedtak av departementet

§ 10-5 om innsigelse og vedtak av departementet gjelder tilsvarende. Departementets myndighet etter § 10-5 tredje ledd, første punktum, gjelder også der planen strider mot kommuneplanens arealdel.

Bestemmelsen slår fast at hele § 10-5 gjelder tilsvarende for områdeplan. Det innebærer blant annet at dersom innsigelse til områdeplan 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 må være opp til innsigelsesmyndigheten å presisere hvilke deler av innsigelsen som ikke kan sluttbehandles av kommunen.

Departementets behandling av innsigelser i områdeplaner følger tilsvarende regler som for kommuneplanens arealdel. Departementet kan, etter § 10-5 tredje ledd, oppheve eller endre planen selv om det ikke er reist innsigelse, dersom planen strider mot nasjonale interesser, fylkesplan eller fylkesdelplan. For områdeplan kan departementet gjøre tilsvarende vedtak også dersom områdeplanen strider mot vedtatt arealdel til kommuneplanen.

Til § 11-8 Endring og oppheving av områdeplan

For endring og oppheving av områdeplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe

vedtak om mindre endringer i områdeplan. 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. Forøvrig gjelder forvaltningslovens regler.

Bestemmelsen slår fast at endring og oppheving av områdeplan som hovedregel skal følge de samme saksbehandlingsregler som for 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. Det er likevel hensiktsmessig at mindre endringer kan behandles på en enklere måte. Med mindre endringer mener utvalget endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser. Utvalget mener vurderingen av hva som er «mindre vesentlig endring» etter loven av 1985 ofte har vært for vid, og mener at begrepet «mindre endring» skal vurderes snevrere. Dette må ses i sammenheng med at det nå også er innført et generelt krav om område- eller detaljplan for areal for bebyggelse og anlegg, og for omformingsområder. For å avklare om en endring kan regnes som «mindre», skal berørte myndigheter, eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av endringene, ha hatt anledning til å uttale seg.

9.4.5 Til kapittel 12 Detaljplan

Kapittel 12 omhandler formål, virkemidler og planprosess for detaljplaner. Formål og virkemidler er i hovedsak like for detaljplaner og områdeplaner. Planprosessen for detaljplaner er tilpasset forventningen om at hovedtyngden av slike planer vil bli fremmet av private eller andre offentlige myndigheter enn kommunen. Det er lagt vekt på å finne grep i planprosessen som fremmer effektivitet og klar fordeling, samtidig med at plankvaliteten heves. I plan- og bygningsloven av 1985 er bestemmelsene om planforslag fra andre offentlige myndigheter og fra private skilt ut i § 29 og § 30. Disse reglene er nå tatt inn som en del av de generelle prosessbestemmelsene.

Utarbeiding av detaljplaner vil kunne gjelde mange ulike planbehov og situasjoner. En typisk situasjon vil være prosjektering av større eller mindre utbyggingsprosjekter, der detaljplanen vil inngå som en viktig del av prosjektavklaringen, og der prosjekt og plan gjensidig vil påvirke hverandre. Det legges opp til at søknad om rammetillatelse kan fremmes samtidig med detaljplanen. Det legges også opp til forenklet saksbehandling i de til-

fellene hvor detaljplanen er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områdeplan. Hensikten er at god planavklaring skal bety mer effektiv plan- og prosjektbehandling for private aktører, og samtidig et bedre grunnlag for prioriteringer av investeringer og innsats fra kommunens side.

Til § 12-1 Formål og hovedelementer

Detaljplan er en plan for bruk og vern av mindre areal og for utforming, bruk og vern av bygninger og anlegg. Detaljplan skal utarbeides der det kreves etter loven eller i plan.

Forslag til detaljplan kan fremmes av enhver som ønsker å sette i gang et byggetiltak eller vern. Kommunestyret skal påse at detaljplan utarbeides for områder i kommunen eller typer av tiltak hvor dette kreves etter kommuneplanens arealdel eller områdeplan, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring for bygge- og anleggstiltak, bruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

En detaljplan kan utarbeides i sammenheng med arealdel til kommuneplan eller områdeplan, eller som egen planprosess. En detaljplan skal være i samsvar med gjeldende arealdel til kommuneplan eller områdeplan og vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Det kan likevel foretas mindre avvik og presiseringer av overordnet plan som finnes nødvendige for å gjennomføre tiltaket. Innebærer detaljplan andre avvik fra kommuneplanens arealdel eller områdeplan, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplanen foretas nødvendig endring av den overordnede planen.

Når det er nødvendig for en god og helhetlig planløsning, kan kommunen sette som vilkår for planbehandling at planen utvides til å omfatte et større areal.

Detaljplan skal utarbeides av fagkyndige. Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til detaljplaner og nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider detaljplan.

Første ledd definerer detaljplanen som en plan for bruk og vern av mindre arealer, og for utforming, bruk og vern av bygninger og anlegg. Detaljplanen er planformen for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vernetiltak og sikring av ulike typer verdier. Den erstatter dagens detaljerte reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Andre ledd slår fast at alle kan fremme forslag til detaljplan, knyttet til ønske om byggetiltak eller vern. Kommunestyret skal påse at detaljplan utarbeides for de områder eller tiltak som er bestemt i kommuneplanens arealdel, og der det ellers er be-

hov for å sikre forsvarlig planavklaring og plan gjennomføring. Etter § 8-3 skal kommunestyret i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi vurdere kommunens planbehov, innbefattet behovet for kommunal detaljplanlegging.

Tredje ledd slår fast at detaljplan kan utarbeides i sammenheng med arealdel til kommuneplan eller områdeplan, eller som egen planprosess. Hovedregelen er at detaljplan skal være i samsvar med godkjent arealdel til kommuneplan eller områdeplan, og skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Det kan likevel gjennomføres mindre avvik og presiseringer av overordnet plan, dersom dette er nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Dersom detaljplanen innebærer avvik ut over dette, må kommuneplanens arealdel eller områdeplanen endres før eller samtidig med vedtaket. I praksis kan dette også skje ved at detaljplanen behandles som endring av områdeplan, og følger reglene for slik plantype. Dette betinger at kommunen ønsker å gjennomføre detaljplanen, og dermed endre innholdet i områdeplanen slik at dette blir mulig. Detaljplanen kan ikke tilsvarende behandles som en direkte endring i kommuneplanens arealdel. Begrunnelsen for dette er at endringer i arealdelen betinger mer overordnede vurderinger enn det som følger av en enkelt detaljplan. Dersom det er stilt krav om områdeplan i kommuneplanens arealdel, men slik plan ikke er utarbeidet, vil et forslag om detaljplan måtte behandles etter bestemmelsene i § 11-1 første ledd. Dette innebærer at planoppgaven omdefineres til områdeplan, og at saksbehandlingsreglene for slik plan følges. Dette betinger at kommunen ønsker en slik områdeplanprosess.

Fjerde ledd gir kommunen hjemmel til å sette vilkår overfor private forslagsstillere om at et større areal tas med i detaljplanen. Et slikt krav kan begrunnes i behovet for å se et større område i sammenheng utbyggingsmessig, for å få en hensiktsmessig arrondering, av miljømessige grunner. Det vises ellers til bestemmelser om felles planlegging for flere eiendommer som kan knyttes til hensynssone etter § 9-8 tredje ledd nr. 4

Femte ledd tilsvarende § 11-1 for områdeplaner.

Til § 12-2 Rettsvirkning av detaljplan

Detaljplan har samme rettsvirkning som områdeplan, jf. § 11-2.

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke satt i gang senest 5 år etter vedtak av planen, kan tillatelse til gjennomføring av planen ikke gis uten nytt planvedtak. Kommunestyret kan likevel fatte vedtak om forlengelse av planen i forbindelse med

vedtak av planstrategi etter § 8-3. Etter søknad fra tiltakshaver kan planvedtaket forlenges med inntil 2 år av gangen.

Første ledd slår fast at detaljplan har samme rettsvirkning som områdeplan. For områder der det er stilt krav om detaljplan i områdeplan, vil detaljeringsgraden på detaljplanen være større, både i arealformål, hensynssoner og bestemmelser. I det enkelte området vil altså den konkrete rettsvirkningen av de to plantypene være forskjellig.

Andre ledd innfører en 5-årsgrense for igangsetting av gjennomføring av detaljplan. Dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke er satt i gang innen fem år, kan det ikke gis byggetillatelse uten at det først fattes nytt planvedtak. For slikt vedtak kreves ordinær planprosess etter § 12-4. Kommunen kan likevel fatte vedtak om forlengelse av planens virkning i forbindelse med vedtak av planstrategi etter § 8-3. Etter søknad fra tiltakshaver kan også planvedtaket forlenges med inntil 2 år av gangen, uten at det kreves ny planprosess.

Til § 12-3 Innhold og utforming av detaljplan

Reglene for områdeplan om arealformål (§ 11-3), hensynssoner (§11-4) og bestemmelser (§11-5) gjelder på samme måte for detaljplan.

Det følger av ulike formål og prosessregler for områdeplan og detaljplan, at planene dekker ulike behov. Normalt vil en detaljplan gå lenger i detaljeringsgrad og bestemmelser enn en områdeplan, med mindre det legges opp til at områdeplanen skal legges direkte til grunn for utbygging eller tiltak.

Mens en områdeplan kan utarbeides grovmasket, og med krav til detaljplan, eller detaljert som direkte styringsverktøy for utbygging, skal en detaljplan alltid utarbeides detaljert. Detaljplanen vil være det viktigste styringsverktøyet for utforming av bebyggelse og anlegg, og for sikring av ulike kvaliteter knyttet til bruk eller vern. Dersom detaljplanen fremmes samtidig med søknad om rammetillatelse, vil utformingen av detaljplanen være tett knyttet opp til utviklingen av prosjektet. Dette vil gi større muligheter til visualisering av bygg, uteområder og så videre, og dermed mer realistiske medvirkningsprosjekter. Samtidig vil en slik modell forutsette at de overordnede rammene er godt avklart i områdeplan og kommuneplan. Utvalget forutsetter at de ulike muligheter og krav som stilles til utforming av detaljplanen, vil bli nærmere angitt i forskrifter, jf. § 12-1 siste ledd og § 12-4 siste ledd.

Til § 12-4 Behandling av detaljplan

For behandling av detaljplan gjelder reglene for områdeplan i § 11-6 og § 11-7 med følgende endringer og tilføyelser:

Når arbeidet med detaljplan begynner, skal forslagsstiller, når denne er en annen enn planmyndigheten selv, legge planspørsmålet fram for planmyndigheten og andre berørte myndigheter i møte. Myndighetene kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

For detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal forslagsstiller utarbeide planprogram og foreta konsekvensutredning etter reglene i § 1-9.

Når fullstendig forslag til detaljplan er utarbeidet, skal kommunen snarest, og senest innen 12 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. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstiller underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med overordnet plan kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Utarbeiding av detaljplan kan slås sammen med behandling og godkjenning av søknad om rammetillatelse etter lovens kapittel XVI, jf. § 95 a nr. 1. Kommunen kan treffe samtidig vedtak om detaljplan og rammetillatelse. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i slike saker.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta detaljplaner som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan, og hvor det ikke har vært vesentlige innvendinger fra berørte offentlige myndigheter eller interesser.

For mindre og enkle saker om detaljplan som fullt ut er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områdeplan, kan saksbehandlingen forenkles slik at planen behandles og vedtas på samme måte som mindre endring av områdeplan, jf. § 11-8, dersom det ikke er vesentlige innvendinger fra berørte offentlige myndigheter eller interesser.

For klage og innsigelse gjelder § 11-6 sjette ledd og § 11-7 tilsvarende, jf. § 1-14 og § 1-15.

Andre ledd innfører et krav om at forslagsstiller av detaljplan, når dette ikke er planmyndigheten selv, skal legge planspørsmålet fram for planmyndigheten og andre berørte myndigheter i et møte – ofte kalt oppstartmøte. Med berørte myndigheter her tenkes på myndigheter på kommunalt nivå. Kommunen er ansvarlig for gjennomføring av og opplegg for oppstartmøte.

Hensikten med møtet er at kommunen blir in-

formert om planlagt innhold og avgrensning av detaljplanen, 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. Dersom planforslaget ikke ser ut til å være i tråd med vedtatt kommuneplanens arealdel eller områdeplan, skal behovet for planrevisjon og ansvarsfordeling tas opp, jf. § 12-1.

Det er forslagstiller som er ansvarlig for at kravet i § 1-8 om at alle planer, inkludert detaljplaner, 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 skal vurderes i forhold til tredje ledd om planprogram og konsekvensutredninger, bør også tas opp. Det er forslagstiller som har ansvar for utarbeiding av planprogram og konsekvensutredninger, som skal godkjennes av kommunen.

Av femte ledd framgår at utarbeiding og behandling av detaljplan kan slås sammen med behandling og godkjenning av søknad om rammetillatelse etter plan- og bygningsloven av 1985 kapittel XVI, og at slikt vedtak kan treffes samtidig. En slik samordning krever tilpassing mellom regelverkene. Det må sikres at ikke store ressurser brukes til detaljert prosjektering uten at plangrunnlaget er avklart; betingelsen for slik samkjørt behandling er derfor en tilstrekkelig god planavklaring på kommuneplan- eller områdeplannivå. Utvalget viser her til at Bygningslovutvalget arbeider med praktiske utforminger av denne samordningen.

Kommunestyret kan etter sjette ledd delegere sin myndighet til å vedta kurante detaljplaner, som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan, og hvor det ikke har vært vesentlige innvendinger fra offentlige myndigheter eller interesser. Slikt vedtak kan gjøres uavhengig av detaljplanens størrelse eller kompleksitet. Bakgrunnen for bestemmelsen er å få til en mer effektiv saksbehandling av tiltaksrettede detaljplaner, som følger opp overordnet plangrunnlag. Denne bestemmelsen vil virke på samme måte som for dagens bebyggelsesplaner, ved at grunnlaget for forenklet behandling faller bort dersom planene ikke er i tråd med rammer og retningslinjer, eller dersom det kommer vesentlige merknader.

Sjuende ledd muliggjør en ytterligere forenklet saksbehandling i forhold til sjette ledd, for mindre og enkle saker, som fullt ut er i samsvar med kom-

muneplanens arealdel eller områdeplan. I slike tilfeller kan saksbehandlingsreglene for mindre endring av områdeplan i § 11-8 brukes. Det innebærer at kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe slikt vedtak. Før vedtak treffes, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket skal gis anledning til å uttale seg. For øvrig gjelder forvaltningslovens regler.

Åttende ledd gjør det klart at vedtak om detaljplan er gjenstand for innsigelse etter reglene for dette i § 1-14 og kan påklages etter reglene i forvaltningsloven og § 1-15.

Til § 12-5 Endring av detaljplan

For endring og oppheving av detaljplan gjelder reglene for områdeplan i § 11-8 tilsvarende.

Bestemmelsen innebærer at det gjelder de samme reglene for endring og oppheving av detaljplan som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i detaljplanen. 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. Det følger av § 12-4 sjette ledd at kommunestyret også kan delegerer myndighet til å endre og oppheve detaljplaner når slikt vedtak er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan, og hvor det ikke har vært vesentlige innvendinger fra berørte offentlige myndigheter eller interesser.

9.5 Del V Særlige planleggingsoppgaver

Utvalget foreslår at enkelte viktige planleggingsoppgaver trekkes særskilt fram i loven. 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 denne planleggingen. Utvalget ser behov for en klarlegging og opprydding, ved å benytte et felles og enhetlig system for disse planoppgavene. Dette er oppgaver som har nær sammenheng med den generelle samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen, og som derfor må inngå i denne planleggingen. De 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 må derfor være mulig for de aktuelle statlige myndigheter å spille en initierende og koordinerende rolle i planprosessen der dette er hensiktsmessig. Dette bør skje etter avtale med aktuelle planmyndigheter.

9.5.1 Til kapittel 13 Samordnet areal og transportplanlegging

Det vises til drøftingen foran i kapittel 7.5 om samordnet areal og transportplanlegging. Dette er en meget viktig oppgave, i kjernen av samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen, og den må løses av kommuner, fylkeskommuner og staten i fellesskap. Når det gjelder infrastruktur for transportanlegg, har staten en særlig viktig rolle for de større anleggene, som har nasjonal betydning og som i stor grad finansieres over statsbudsjettet. I dag har vegmyndighetene en egen hjemmel i plan- og bygningsloven § 9-4 til å initiere og lede deler av arbeidet med vegplanlegging etter plansystemet i loven. Utvalget ser det som 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. Utvalget finner det også naturlig at det fortsatt skal være mulig for sentrale samferdselsmyndigheter å overta en del av planmyndighetenes vanlige rolle i prosessen, men mener dette primært bør skje med samtykke av planmyndighetene i fylke eller kommune, og slik at denne planleggingen så vidt mulig blir en integrert del av den ordinære regionale og kommunale planleggingen. I dette kapittelet foreslås det nærmere regler for å få til en slik enhetlig og godt samordnet planlegging på denne viktige sektoren.

Til § 13-1 Ansvar for samordnet areal- og transportplanlegging

Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for at arealbruk og transportbehov vurderes i sammenheng, og for at samordnet areal- og transportplanlegging inngår i den statlige, regionale og kommunale planleggingen etter denne lov.

Formålet med slik planlegging er å utvikle et arealbruks- og transportmønster med stor vekt på hensynet til bærekraftig utvikling. I arealplaner etter loven skal arealdisponeringens betydning for transportbehov og transportmønster, og miljøvirkningene, alltid inngå i planbeskrivelsen og konsekvensutredningen.

Lovens regler om arealplaner, med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser, gjelder for planlegging av nye og utvidelse av eksisterende veger, jernbaneanlegg, havner, landingsplasser for luftfartøyer og andre transportanlegg. Statlige myndigheter skal delta i regional og kommunal planlegging etter reglene i § 1-6 og gi nødvendig veiledning.

Bestemmelsen slår i *første ledd* fast myndighetenes felles ansvar for samordnet areal- og transportplanlegging, og for at denne planleggingen inngår i den ordinære planleggingen etter loven. Utvalget mener de planinstrumenter som ligger i lovforslaget på statlig, regionalt og kommunalt nivå, vil gi et godt grunnlag for en bedre transportplanlegging. Dette gjelder både for transport som økonomisk sektor og grunnlag for næringsvirksomhet med videre, og som del av en god arealdisponering hvor mange interesser skal avveies.

Etter *andre ledd* skal hensynet til bærekraftig utvikling tillegges stor vekt i den samordnede areal- og transportplanleggingen. Planleggingen skal legge til rette for et effektivt transportsystem, men samtidig må det legges stor vekt på hensynet til miljø og hensynet til en bærekraftig bruk av energiressursene som brukes til transport. Dette tilsier i sterk grad at det i planene tilstrebes å begrense og å redusere transportbehovet, og særlig behovet for bruk av privatbil, ved å legge til rette for kollektivtransport og bruk av sykkel, og ved å sikre fotgjengere. Ulike transportformer og overgang mellom dem må ses i sammenheng. De transportmessige konsekvenser av den planlagte arealdisponeringen, og miljøvirkningene av transport, må alltid utredes i konsekvensutredningen, og være med i planbeskrivelse i planer som ikke krever konsekvensutredning.

Tredje ledd er tatt med for å klargjøre at arealplantypene og virkemidlene i loven gjelder for slik planlegging, og at statlige myndigheter innenfor denne sektoren skal delta i planleggingen etter loven og gi veiledning.

Til § 13-2 Planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig og regional samferdselsmyndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om arealplan for transportanlegg av regional eller nasjonal betydning, med tilhørende arealer. Etter nærmere avtale mellom partene kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende kommunale eller

regionale planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

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

Når det er nødvendig for å sikre arealer til framtidige transportanlegg, kan vedkommende samferdselsmyndighet anmode planmyndigheten om at arealdelen av en fylkesplan eller kommuneplan gis rettsvirkning etter reglene i § 6-6 eller § 9-10 i forbindelse med vedtak av slik plan.

Så vidt mulig bør det inngås avtale mellom partene om gjennomføring av vedtatt plan.

Formålet med § 13-2 er å skape et enhetlig regelverk for planlegging på samferdselssektoren i tråd med tanken bak Nasjonal Transportplan, samt å integrere denne planleggingen på en god måte i den kommunale og regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Med samferdselsmyndigheter siktes det først og fremst til veg-, jernbane-, havne- og luftfartsmyndigheter.

Bestemmelsen i *første ledd* bygger på nåværende § 9-4, som gir Statens vegvesen mulighet til å initiere og delvis organisere arbeidet med fylkesplaner, kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner for veger, nærmere bestemt fremme utkast til slike planer og legge dem ut til offentlig ettersyn. For planlegging av jernbaner gjelder plan- og bygningslovens system uten en slik mulighet for statlige myndigheter, jf. jernbaneloven § 4 andre ledd. Slik er forståelsen også for havneplanlegging, jf. havneloven § 27. Fra disse sektormyndighetenes side er det gitt uttrykk for ønske om at virkeområdet for § 9-4 kan utvides til også å omfatte deres planlegging. For planlegging av lufthavner (landingsplasser) er det i dag ikke direkte kopling til plan- og bygningsloven i luftfartsloven.

Til forskjell fra nåværende regel i § 9-4 legger bestemmelsen opp til at statlige samferdselsmyndigheter og de aktuelle planmyndigheter i fylkeskommunen og kommunen skal være enige om fordelingen av arbeidet. Hensikten er å sikre at den transportplanleggingen som eventuelt skjer under ledelse av statlig myndighet, er godt koplet til, og fortrinnsvis inngår i, den ordinære regionale og kommunale planleggingen. Utvalget ser dette som en viktig forutsetning for å få til en virkelig godt samordnet areal- og transportplanlegging. Utvalget vil peke på den gjensidige avhengigheten det er mellom areal- og transportplanlegging, og antar at partene har felles interesser i å finne gode og

hensiktsmessige løsninger av samarbeidsoppgavene. Blir ikke partene enige, vil spørsmålet måtte avgjøres sentralt.

Når det spesielt gjelder havneutbygging, vil utvalget peke på at dette ofte vil være et tema i en kommunal eller regional kystzoneplanlegging. Det vil derfor også kunne inngå i slik planlegging, som eventuelt kan skje etter lovens kapittel 14. Prinsippene for planlegging etter kapittel 14 er de samme som etter kapittel 13.

Andre og tredje ledd er tatt med primært av opplysningsgrunner. De virkemidlene som er nevnt, synes å være særlig aktuelle for samordnete areal- og transportplaner. Blant annet vil det ofte være behov for å sikre områder til viktige transportkorridorer i en viss tid framover, før selve utbyggingen kan komme i gang. Ofte vil oppgavene også ha en karakter som gjør planlegging over kommunegrensene nødvendig.

Fjerde ledd inneholder en forpliktelse for partene til «så vidt mulig» å inngå avtale om gjennomføring av planlagte samferdselsutbygginger. Det siktes her særlig til avtaler mellom de aktuelle samferdselsmyndigheter og fylkeskommuner og kommuner som har interesser i eller på annen måte berøres av utbyggingen. Utbygging av infrastruktur på samferdselsektoren vil ofte være en forutsetning for å realisere andre viktige deler av vedtatte kommunale eller regionale planer, og det bør være forutsigbarhet her. Det er også viktig at vedtatte planer ikke blir liggende uten å bli gjennomført og beslaglegger områder unødig eller på annen måte binder mulighetene på en uheldig måte for lang tid framover.

9.5.2 Til Kapittel 14 Kystzoneplanlegging

Det vises til omtalen av kystzoneplanlegging foran i kapittel 7.16, hvor det redegjøres for behovet for slik planlegging og for at dette må skje som del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det knytter seg mange viktige interesser til kysten og havet. Det er viktig at bruken av strandstrekningene langs kysten og sjøområdene utenfor ses i sammenheng og gjøres til gjenstand for en god planlegging på tvers av sektorer og administrative grenser. Dette foreslås markert i loven som en særlig planleggingsoppgave.

Til § 14-1 Ansvar for samlet planlegging i kystområdene

Planlegging i kystnære land- og sjøarealer skal skje som del av den regionale og kommunale planleggingen etter denne lov. Staten, fylkeskommunene og

kommunene har et felles ansvar for bærekraftig bruk og vern av naturressursene langs kysten. Næringsmessig utnyttning, samferdsel, friluftsliv, vern av natur- og kulturmiljø og andre formål skal vurderes mest mulig samlet og langsiktig, og om nødvendig for større områder under ett.

Bestemmelsen slår fast myndighetenes felles ansvar for samordning og for at denne planleggingen skjer som del av planleggingen etter loven. Det er viktig at større områder kan vurderes under ett, slik at naturforhold og ressurser kan forvaltes optimalt ut fra en samlet og langsiktig vurdering.

Til § 14-2 Kystzoneplan

Kommuner og fylkeskommuner kan utarbeide kystzoneplan for kysten med sjøen ut til grunnlinjen som arealplan, med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser etter reglene i denne lov. I 100-metersbeltet langs sjøen gjelder § 1-13.

Kongen kan treffe vedtak om at planområdet kan strekke seg ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Kongen kan også treffe vedtak etter § 1-3 om at statlig kystzoneplanlegging kan foretas lengre ut enn 1 nautisk mil fra grunnlinjen.

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig eller regional myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om kystzoneplan som arealplan etter denne lov. Etter nærmere avtale med kommunen eller fylkeskommunen kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende regional eller kommunal planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

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

Bestemmelsens *første ledd* innfører, og formaliserer, begrepet kystzoneplan som en egen planform i loven. Hensikten med dette er å synliggjøre og sette navn på denne viktige oppgaven. Samtidig sies det i første ledd at det er de ordinære planformer og planverktøy i loven som skal benyttes i arbeidet med en kystzoneplan. En kystzoneplan har altså ikke egne og andre rettslige rammer og virkninger enn de ordinære planer etter loven.

En kystzoneplan kan utarbeides for en enkelt kommune, for eksempel større fjordkommuner, eller for kyststrekninger som strekker seg over flere

kommuner, avhengig av behovet. Det vil være opp til de myndighetene som samarbeider om en slik plan å avgjøre hvilket område som skal omfattes av planen, og hvilke planformer som skal benyttes. En kystsoneplan kan gjerne bestå av flere formelle planer av forskjellige typer, for eksempel en fylkesdelplan for arealbruk, med eller særlig uten rettsvirkning, som trekker opp hovedlinjer for bruk og vern av kystområdet, supplert av arealdeler til kommuneplan for enkeltkommuner innenfor området. Det kan også hende at flere samordnete kommunale planer gjennom interkommunalt plan-samarbeid kan være hensiktsmessig for deler av området for kystsoneplanen. Også områdeplaner og eventuelt detaljplaner kan inngå, der det er nødvendig med en grundig prosess og god medvirkning fra grunneiere og andre. Slike planer kan også legges inn som ledd i gjennomføringen av en kystsoneplan for å løse mer detaljerte spørsmål. Av opplysningsgrunner er det vist til forbudet mot bygging i 100-metersbeltet i § 1-13. Gjennom arealdelen til kommuneplan kan visse virksomheter i 100-metersbeltet reguleres gjennom nærmere bestemmelser. Det må alltid utarbeides områdeplan eller detaljplan for større utbygging i 100-metersbeltet, og slike planer går foran det generelle byggeforbudet. Utvalget vil understreke at eventuelle sektorplaner i form av fylkesdelplan eller kommunedelplan kan inngå som elementer i kystsoneplanleggingen slik at det blir et enhetlig planmønster for de forskjellige delene av en kystsoneplan.

I *andre ledd* er det uttrykkelig åpnet for at en kystsoneplan kan omfatte sjøområder utenfor grunnlinjen, selv om kommunens areal ikke går lengre ut enn til grunnlinjen. Dette krever statlig vedtak, og medvirkning av relevante statlige myndigheter i den planleggingen. § 1-3 åpner for at Kongen kan utvide lovens virkeområde ut over 1 nautisk mil fra grunnlinjen for enkelte sjøområder og formål og virksomheter i sjø. Dette kan være nødvendig for å få en god helhet i kystsoneplanleggingen, hvor de viktigste nasjonale, regionale og kommunale oppgaver og hensyn inngår.

Tredje ledd tilsvarer § 13-2 første ledd og regulerer forholdet mellom aktuelle statlige og regionale myndigheter og planmyndighetene i kommuner og fylkeskommuner på samme måte, med prinsippet om avtale om hvordan planleggingen skal organiseres. Aktuelle myndigheter vil særlig være fiskerimyndigheter, skipsfarts-, havne- og andre samferdselsmyndigheter, og myndigheter med ansvar for natur-, kultur- og landskapsvern, friluftsliv med videre.

9.5.3 Til Kapittel 15 Samordnet vannplanlegging

Kapitlet foreslås primært på bakgrunn av EU-direktivet om samordnet vannforvaltning, som skal gjennomføres i Norge i 2004. Kapitlet er ment å legge det nødvendige institusjonelle grunnlaget for norsk iverksetting av direktivet. Som utvalget har gjort rede for foran i 7.17, er det av meget stor betydning at også denne planleggingsoppgaven skjer som del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Forvaltningen av vassdragene er nært knyttet sammen med den generelle samfunnsplanleggingen i kommuner og regioner, og til arealplanleggingen. Hovedtrekkene i kapitlet er i samsvar med mønsteret for samordnet areal- og transportplanlegging og kystsoneplanlegging, men det er tatt hensyn til visse særlige forhold som følge av EU-direktivet.

Opplegget av denne planleggingen er fortsatt under diskusjon i de berørte departementer og direktorater. Det knytter seg derfor noe usikkerhet til dette feltet.

Et mindretall (Toven) går imot et eget kapittel om Samordnet vannplanlegging. Utvalgsmedlemmet Toven ser ikke behov for et eget kapittel om samordnet vannbruksplanlegging i plan- og bygningsloven, og viser til at det i dagens lovverk foreligger tilstrekkelig hjemmel for vannbruksplanlegging. Utvalgsmedlemmet Toven støtter derfor ikke dette forslaget. Det vises til begrunnelsen i dissens til kap 7.17 om vassdrag og vannressursforvaltning.

Merknadene nedenfor er derfor flertallsmerknader.

Til § 15-1 Hovedregel om samordnet vannplanlegging

Samordnet vannplanlegging skal skje som regional planlegging etter denne lov. Lovens regler om planlegging av og planer for arealbruk i regioner og kommuner gjelder for samordnet vannplanlegging.

Et mindretall (Toven) går imot bestemmelsen.

Bestemmelsen slår fast at det er plansystemet i denne lov som skal gjelde for den samordnete vannplanlegging som skal drives på grunnlag av EU-direktivet. Det gjelder både for lovens system for samfunnsplanlegging og systemet av arealplaner.

Til § 15-2 Vannregioner

Alle nedbørfelt med tilhørende kyst og sjøområder

skal inngå i vannregioner. Kongen fastsetter grensene for den enkelte vannregion.

Et mindretall (Toven) går imot bestemmelsen.

Det vises til drøftingen foran i kapittel 7-17. EU-direktivet stiller krav om at landet inndeles i vannregioner, som er enheten for utarbeiding av vannregionplaner. Vannregioner skal bygge på vassdragenes nedbørfelt, slik at hele nedbørfeltet blir forvaltet mest mulig samlet. Grensene for vannregioner foreslås derfor fastsatt av Kongen ut fra en nærmere vurdering. Vannplanleggingen etter direktivet bør likevel så vidt mulig inngå i den regionale og kommunale planleggingen etter loven. Flertallet mener derfor det ved fastsetting av vannregioner bør tas utgangspunkt i fylkene, og at planlegging etter reglene i lovens Del III bør tilstrebtes. Dette vil gjøre denne koplingen mellom vannplanleggingen og den generelle samfunns- og arealplanleggingen vesentlig enklere enn om det lages særskilte vannregioner hvor grensene går helt på tvers av de administrative grensene som plansystemet ellers bygger på. Utvalget ser at de faktiske nedbørfelt medfører behov for visse tilpassinger av grensene i forhold til fylkene. Flere elver er grenseelv mellom to fylker, og flere av de større elvene renner gjennom flere fylker. I slike tilfelle må det etableres et fylkesplanarbeid over fylkesgrensene etter de regler utvalget foreslår for interkommunalt plansamarbeid i kapittel 7.

Til § 15-3 Vannregionplan

Hvert fjerde år skal det utarbeides en vannregionplan. Så vidt mulig bør dette skje som del av fylkesplan eller som særskilt fylkesdelplan, med regionalt handlingsprogram for hver vannregion. Vannregionplan kan også behandles og vedtas som fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Også andre plantyper, herunder kommuneplan eller kommunedelplan, kan inngå i en vannregionplan.

Departementet kan i forskrift fastsette miljømål for vann og gi nærmere regler om utarbeiding av vannregionplaner.

Et mindretall (Toven) går imot bestemmelsen.

Bestemmelsen innfører begrepet vannregionplan, som oppfølging av EU-direktivet. Etter EU-direktivet skal slik plan utarbeides hvert sjetten år. Flertallet mener som nevnt at det er svært viktig at denne planleggingen er koplet til den alminnelige nasjonale, regionale og kommunale planleggingen. Denne planleggingen vil etter utvalgets forslag ha en 4-års syklus, hvor regjeringen hvert fjerde år legger fram en samordnet politikk for

regional og kommunal planlegging (§ 4-1) og hvor det også skal utarbeides regional og kommunal planstrategi hvert fjerde år (§ 5-3 og § 8-3). Utvalget mener det beste er at vannplanleggingen inngår i dette systemet, og ikke kommer i utakt og på siden. Vi foreslår derfor at også vannregionplan skal utarbeides hvert fjerde år. Siden vanddirektivet er et minimumsdirektiv, skulle ikke en 4-årsregel medføre formelle problemer i forhold til direktivet.

I tråd med flertallets generelle syn på betydningen av å kople denne planleggingen til plansystemet i plan- og bygningsloven, mener flertallet at det regionale plannivået er særlig aktuelt. Dette foreslås sagt i bestemmelsen, jf. første ledd. Fylkesdelplan synes som den mest aktuelle planformen for en vannregionplan, og fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning kan være aktuelt. Dette kan for eksempel være ønsket av statlige myndigheter for å oppnå viktige mål i et vassdrag som renner gjennom flere kommuner, og hvor det bør være felles regler og retningslinjer for behandling av tiltak som påvirker vassdraget. Flertallet ser imidlertid at det også kan være aktuelt å lage vannplaner innenfor rammen av den enkelte kommune, eventuelt som en detaljering og gjennomføring av en mer overordnet plan. Det nevnes derfor uttrykkelig også at kommuneplan og kommunedelplan (for temaet vannforvaltning) kan inngå i en vannregionplan. Foreløpig er det en del usikkerhet om hvordan vannplanleggingen etter direktivet skal foregå. Flertallet antar at den etter hvert vil finne sin form, og at den kan utvikles til et nyansert verktøy hvor også andre plantyper vil kunne være hensiktsmessige, eventuelt i kombinasjon. Bestemmelsen åpner for dette.

Andre ledd åpner for at departementet i forskrift kan fastsette miljømål, det vil si mål for vannkvalitet med videre, og for øvrig gi nærmere regler om vannregionplanlegging. Flertallet antar at det er behov for koordinering mellom flere myndigheter som i dag har hjemmel til å stille krav til vannkvalitet, særlig vassdragsmyndighetene, forurensningsmyndighetene og helsemyndighetene.

Til § 15-4 Organisering av planarbeidet

Med samtykke av vedkommende fylkeskommune kan ansvarlig myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om vannregionplan som del av fylkesplan eller som fylkesdelplan etter denne lov. Etter nærmere avtale kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i fylkeskommunen har med å lede og organisere planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndig-

het og fylkeskommunen om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

Kongen kan i forskrift gi regler om organiseringen av arbeidet med vannregionplaner.

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

Et mindretall (Toven) går imot bestemmelsen.

Bestemmelsen legger opp til samme ordninger for fordeling av oppgaver som for samordnet areal- og transportplanlegging, og kystzoneplanlegging, jf. motivene til bestemmelsene ovenfor.

9.5.4 Til Kapittel 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)

Det vises til omtalen av disse spørsmål foran i kapittel 7, særlig i 7.12 og 7.16. Et viktig punkt i utvalgets mandat, og i arbeidet særlig med arealplanspørsmål, er hvordan naturvern hensyn og friluftstinteresser kan varetas bedre i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Et hovedtema i den sammenheng har vært muligheten for å sikre disse interessene innenfor LNF-området i kommuneplanens arealdel. Med de forslag utvalget nå fremmer på dette punkt, vil kommunene få bedre muligheter til å avveie ulike hensyn innenfor disse områdene, blant annet ut fra naturvern- og friluftstinteresser.

På dette felt er det imidlertid også klare behov for en planlegging over kommunegrenser med det særlige formål å sikre naturvern hensyn og friluftstinteresser for større befolkningsgrupper i forhold til næringsvirksomhet og ønske om utbygging med videre innenfor den enkelte kommune. Viktige friluftsområder som ligger i nærheten av byer og tettsteder er særlig verdifulle for allmennhetens friluftsliv, og samtidig ofte særlig utsatt for utbyggingspress på forskjellige måter. Uttrykket «Marka» henspiller særlig på skogsområder omkring byer og tettsteder. Av stor verdi er imidlertid også mange høgfjellsområder, og kystområder med skjærgård og sjøområder for rekreasjon. Det er et viktig punkt at slike områder ofte har verdi for befolkningsgrupper som bor i andre kommuner enn der friluftst- og naturområdene befinner seg. Dette er derfor en særlig utfordring for plansystemet, og tilsier at også de regionale og statlige myndigheter har et ansvar.

Dette ligger bak den tanken som har vært fremmet særlig fra friluftstorganisasjonene, om en

egen lov om regulering av virksomheten i slike områder ut fra friluftst- og naturvern hensyn («Marka-lov»). Forslag om dette ble også fremmet i Stortinget i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om friluftstliv, men oppnådde ikke flertall.

Utvalget mener det er en viktig oppgave å sikre større friluftstområder og naturområder for allmennheten, særlig i nærheten av byer og tettsteder. I hovedsak vil dette være den enkelte kommunes eget ansvar, og vi mener vi med de forslag vi fremmer om LRNF-areal, og areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, vil gi kommunen et bedre verktøy for dette enn de har i dag. Samtidig ser vi at det her ofte vil være nødvendig med en planlegging over kommunegrensene, hvor også staten og regionale myndigheter deltar for å komme fram til gode helhetsløsninger og sikre gjennomføring på lengre sikt. Naturvernlovens regler om områdevern vil kunne benyttes i visse tilfelle, men kan bli for stivt for mange av de situasjoner dette gjelder. Behovet for god kopling til den ordinære planleggingen i fylker og kommuner vil også ofte tilsi andre løsninger. Utvalget mener derfor bestemt at denne planleggingsoppgaven primært bør løses innenfor plan- og bygningslovens system, og at den bør trekkes fram blant de særlige planleggingsoppgaver i lovens Del V. Det må legges særlig til rette for et bredt samarbeid mellom staten, regionale myndigheter og kommunene om forvaltningen av større natur- og friluftstområder. Bestemmelsene i dette kapittel tar sikte på dette. Det er ment å være et fleksibelt redskap, som bygger fullt ut på de ordinære planformene og virkemidlene i loven. I den utstrekning de ikke når fram, må andre lover, som for eksempel naturvernloven, anvendes.

Til § 16-1 Ansvar for planleggingen

Staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for planlegging for bruk og vern av større sammenhengende natur- og friluftstområder av nasjonal og regional betydning, og større friluftstområder omkring byer og tettsteder («markaområder»), med sikte på å sikre natur- og friluftstverdiene i kombinasjon med annen virksomhet.

De regionale og kommunale arealplanformer i denne lov skal benyttes etter behov, med de regler som gjelder for arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser.

Kongen kan i forskrift fastsette felles planbestemmelser om utøvelse av næringsvirksomhet, og om ferdsel, i slike planområder.

Bestemmelsen slår først fast det felles ansvar staten, fylkeskommunene og kommunene har for planlegging for bruk og vern av slike større natur- og friluftsområder. Det vises til innledningen til kapitlet ovenfor. Oppgaven består i å avveie på en god måte de forskjellige interesser i disse områdene. Hovedformålet er å sikre natur- og friluftsinteressene, i kombinasjon med annen virksomhet, særlig næringsvirksomhet.

Andre ledd sier uttrykkelig at det er de ordinære planformer i loven som skal benyttes som verktøy i dette arbeidet. Dette vil i første rekke si kommuneplanens arealdel. Men også fylkesdelplan kan være aktuell når områdene strekker seg over flere kommuner og det er viktig med en enhetlig «politikk» for forvaltningen over kommunegrensene. Da kan det også være aktuelt med fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter forslaget § 6-6. Dette er også sagt uttrykkelig i § 16-2.

Utvalget antar at det i dette arbeidet vil kunne vise seg ønskelig med mer detaljerte og varige planer for vern eller bruk av visse områder enn det som er naturlig å fastlegge bare gjennom kommuneplan eller fylkesdelplan. Vi ser derfor for oss at det i enkelte områder – som del av den samlede planleggingen – også vil være aktuelt å utarbeide områdeplaner, og også detaljplaner, med de særlig grundige saksbehandlingsregler for disse planformene.

For å imøtekomme eventuelle behov for å samordne regler for utbygging, virksomhet, ferdsel med videre over kommunegrensene, foreslås det i *tredje ledd* at departementet 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, som skal benyttes av staten på en samordnet måte. Slike bestemmelser skal primært bygge på de lokale planprosessene og uttalelser fra de respektive kommuner og andre myndigheter. Men departementet bør kunne gi slike bestemmelser som det anser nødvendig for å sikre enhetlig forvaltning og dermed likhet og forutsigbarhet både for allmenne interesser og for innbyggerne, på tvers av kommunegrensene. Utvalget viser for øvrig til den nåværende hjemmel i skogbruksloven § 17b som gir Kongen hjemmel til å gi detaljerte forskrifter om utøvelse av skogsdriften i et område for å vareta friluft- og naturverninteresser. Utvalgets forslag vil langt på veg kunne erstatte bruken av § 17b, samtidig som den også kan anvendes utenfor skogbruket.

Til § 16-2 Planleggingen og gjennomføring

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig og regional myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om plan for slikt område. Etter nærmere avtale kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

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

Når det er nødvendig for å sikre slike natur- og friluftsområder, kan vedkommende vernemyndighet anmode planmyndigheten om at arealdelen av en fylkesplan eller kommuneplan gis særlig rettsvirkning etter reglene i § 6-6 eller § 9-10 i samband med vedtak av slik plan.

Så vidt mulig bør det inngås avtale mellom partene om gjennomføring av vedtatt plan.

Bestemmelsen legger opp til det samme mønster for samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter som beskrevet i de øvrige kapitler i denne delen av loven. Det vil her for eksempel kunne være de statlige naturvern- og friluftsmyndighetene som tar initiativ til et planarbeid, med sikte på å sikre brede allmenne natur- og friluftsinteresser i områder som er viktige.

9.6 Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover

9.6.1 Til Kapittel 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

Dette kapitlet omfatter tiltak som kan iverksettes uten plan etter plan- og bygningsloven, og sektorplaner som ikke utarbeides etter plan- og bygningslovens planbestemmelser. Hensikten med kapitlet er å gi regler for tiltak som inngår i dagens bestemmelser om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven av 1985 kapittel VII-a og planer som kan omfattes av EUs plandirektiv, men som ikke utarbeides etter plan- og bygningslovens bestemmelser og derfor ikke vil omfattes av forslag til § 1-9.

Kapittelet omfatter derfor to typer beslutninger. For det første, *tiltakene* som omfattes av dagens regelverk i kapittel VII-a, men kan iverksettes uten krav til plan etter plan- og bygningsloven. Kapittel 17 er derfor et resultat av utvalgets forslag om å integrere konsekvensutredninger i plan- og tillatelsesprosessen.

For det andre omfatter kapittelet *sektorplaner*. Med sektorplaner menes beslutningsprosesser i sektorene som ikke gjennomføres etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Kapittelet gir rammebestemmelser for de sektorplaner som omfattes av EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer (2001/42). Kapittel 17 er derfor et element i implementeringen av EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer.

EUs direktiv omfatter hovedsakelig planlegging etter plan- og bygningsloven. For disse vil direktivet gjennomføres ved bestemmelsene i § 1-8 og § 1-9 med forskrift og bestemmelsene knyttet til den enkelte plantype. EUs direktiv omfatter imidlertid alle planer som har vesentlige konsekvenser og setter rammer for enkeltprosjekter. Det vil derfor kunne omfatte også andre planer/beslutninger enn planer etter plan- og bygningsloven. Definisjonen av planer/programmer i direktivet innebærer at kun sektorplaner som utarbeides i henhold til lov/forskrift omfattes. Dette medfører at de formelle kravene til hva som kan regnes som en plan/et program virker lite tilpasset norske beslutningsprosesser, og det kan være grunn til å vurdere om også planer som ikke har slik streng formell forankring likevel bør behandles etter dette kapitlet dersom de har vesentlige konsekvenser og setter rammer for enkeltprosjekter.

Flere viktige overordnede beslutnings-/planleggingsprosesser i sektorene settes i Norge i gang av Stortinget og avsluttes med at Stortinget fatter plenarvedtak. Disse planleggingsprosessene kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, og vil i mange tilfeller også sette rammer for enkeltprosjekter. Hvorvidt de omfattes av dette kapittelet vil måtte vurderes i forhold til hver enkelt planleggingsprosess. Etter utvalgets oppfatning vil en slik vurdering av de formelle kriteriene opp mot planenes innhold være aktuell i forbindelse med utarbeiding av slike planer som nasjonal transportplan, samlet plan for vassdrag og verneplan for vassdrag.

Bestemmelsene i kapittelet vil gi de samme basiskrav til saksbehandling som § 1-9, nemlig krav til planprogram, utarbeiding av konsekvensutredning og begrunnelse, offentliggjøring av vedtak og oppfølging av konsekvensutredningen. Ut-

valget har vurdert at flere av de forhold som i dag reguleres i lov, jf. kap VII-a, bør nedfelles i forskrift.

Utvalget er for øvrig av den mening at det om mulig bør utarbeides felles forskrift for konsekvensutredning etter § 1-9 og § 17.

I det følgende gis en kortfattet kommentar til bestemmelsene. For øvrig vises det til motivene til § 1-8 og § 1-9.

Til § 17-1 Virkeområde og formål

Bestemmelsene gjelder tiltak og planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, og som ikke omfattes av denne lovs Del I til V.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at virkningene 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.

Første ledd anviser bestemmelsenes virkeområde. Bestemmelsenes virkeområde er avgrenset til de planer i sektorene som ikke utarbeides etter plan- og bygningsloven (sektorplaner), og tiltak som ikke krever utarbeiding av plan etter plan- og bygningsloven, det vil si tiltak som gis tillatelse gjennom sektorlovverk. Dette gjelder i dagens system for eksempel enkelte tiltak innen landbruk.

Bestemmelsene omfatter kun planer og tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Utvalget har sett det som naturlig at de nærmere rammene for vurdering av vesentlige virkninger legges i forskrift, jf. omtale av § 1-9.

I *andre ledd* slås det fast at formålet er å sikre at tiltakets eller sektorplanens virkninger skal være kjent under forberedelsen av tiltaket/sektorplanen slik at innholdet i planleggingen kan vurderes i lys av mulige konsekvenser. Konsekvensutredningen skal foreligge før vedtak slik at den kan tas i betraktning når det fattes vedtak i saken og ved fastsetting av vilkår.

Til § 17-2 Generelle bestemmelser

For tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides forslag til program for plan- og utredningsarbeidet. Programmet skal gjøre rede for formålet med plan- eller søknadsarbeidet, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger.

Forslag til program sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringsuttalelsene, fastsette programmet som skal danne grunnlag for utarbeiding av søknad eller planforslag med tilhørende konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen og søknad om tillatelse eller planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Det kan ikke gis tillatelse eller fattes planvedtak før utredningsplikten er oppfylt. Vedtak i saken med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av tiltaket eller planen med innkomne uttalelser har vært vurdert. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av tiltaket eller planen.

Det går fram av *første ledd* at det skal utarbeides et program for plan- og utredningsarbeidet. Programmet skal gjøre rede for formålet med plan- eller søknadsarbeidet, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Et slikt program må også, for å gi tilstrekkelig grunnlag for innspill fra berørte myndigheter og allmennheten, inneholde eller følges av en beskrivelse av tiltaket/sectorplanen i likhet med det som inngår i en melding etter dagens KU-bestemmelser. Det gis tilsvarende bestemmelse i § 1-8. Bestemmelser om plan- og utredningsprogram legger til rette for en åpen og målrettet tidlig fase i planleggingen av tiltak og forberedelse av sektorplaner. Erfaring fra dagens KU-bestemmelser viser at dette kan legge til rette for effektiv plan/søknadsbehandling, og at konflikter synliggjøres på et tidspunkt det er mulig å foreta endringer og utvikle gode alternativer.

Allmennheten og berørte myndigheter gis i *andre ledd* mulighet til å komme med innspill til plan- og utredningsprogrammet ved at forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Disse uttrykkene er nærmere definert i § 1-7. Dette er i samsvar med det som også gjelder etter dagens regler om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kapittel VII-a. Det ivaretar hensyn til allmennhetens rett til deltakelse, og sikrer tilgang på relevant informasjon på et tidlig tidspunkt.

I *tredje ledd* vises det til at ansvarlig myndighet skal ta hensyn til de innspillene som gis i forbindelse med høring av utkast til plan- og utredningsprogram ved fastsetting av program. Programmet skal danne grunnlag for utarbeiding av konsekvensutredningen.

Ansvarlig myndighet for tiltak etter bestemmelsene vil, i likhet med dagens bestemmelser, være den myndighet som gir tillatelse etter særlov. Det er naturlig at dette prinsippet også legges til

grunn for sektorplaner, slik at ansvarlig myndighet vil være den aktuelle sektormyndighet.

Ifølge *fjerde ledd* skal konsekvensutredningen og søknad om tillatelse eller forslag sektorplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. 1-7. I tråd med bestemmelsen i første ledd skal konsekvensutredningen inngå i vurderingen med hensyn til om plan/tiltak skal vedtas/gis tillatelse, ved fastsetting av eventuelle vilkår knyttet til gjennomføring og i forbindelse med krav til overvåking av tiltaket.

Det kan ifølge *femte ledd* ikke gis tillatelse før utredningsplikten er oppfylt, dvs at konsekvensutredningen oppfyller de krav som er stilt i plan- eller utredningsprogrammet samt eventuelle relevante krav til utredninger som har kommet fram gjennom høringen. Ansvarlig myndighet vil, på bakgrunn av konsekvensutredningen og høringsuttalelsen til denne, ha et ansvar for eksplisitt å vurdere om beslutningsunderlaget (konsekvensutredningen) er godt nok, og denne vurderingen vil inngå som en del av innstillingen i saken.

Vedtaket i saken, jf. *sjettede ledd* skal offentliggjøres med begrunnelse. Denne bestemmelsen inngår i dagens KU-bestemmelser og i EUs plandirektiv, og sikrer allmennheten og berørte myndigheter innsikt i beslutningsprosessen og de vurderingene som gjøres. Det stilles også krav til at oppfølgende undersøkelser og vilkår knyttet til gjennomføring av sektorplanen/tiltaket skal gå fram av vedtaket. Innholdet i krav om oppfølgende undersøkelser vil, som for planer etter plan- og bygningsloven, være avhengig av hvilke problemstillinger som inngår i sektorplanen eller reises i sammenheng med tiltaket. Det vil også være forskjell på om undersøkelsene er knyttet til en sektorplan eller et konkret tiltak. Hvordan begrepet vilkår skal forstås vil også avhenge av hvilken beslutning som skal fattes og de krav som er mulig å stille i henhold til relevant regelverk. Vilkår for tiltak som omfattes av dette kapitlet vil være hjemlet i sektorlovverk. Dersom det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram bør kravene til oppfølgende undersøkelser og vilkår inngå i dette, jf. også omtalen av § 1-9 og § 11-5 nummer 10.

Til § 17-3. Forholdet til andre stater

For planer og tiltak etter dette kapitlet som kan få vesentlige negative virkninger i en annen stat skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planleggingsprosessen.

Bestemmelsen slår fast at annen stat skal varsles dersom planen eller tiltaket kan medføre vesentli-

ge negative konsekvenser for denne. Dette medfører at saken sendes på høring også til rette myndighet i annen stat, og at høringsuttalelser fra allmennheten og myndigheter i denne staten skal vurderes på linje med innspill fra norske aktører. Tilsvarende bestemmelse foreslås i § 1-9. Denne bestemmelsen videreføres fra dagens bestemmelser om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven av 1985 § 33-9), og varetar Norges forpliktelser i henhold til Espookonvensjonen i tillegg til EUs direktiver om konsekvensutredninger. Utvalget foreslår at utforming av mer detaljerte prosedyreregler gjøres i forskrift.

Til § 17-4 Kostnader

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.

Bestemmelsen slår fast at forslagsstiller skal bære kostnadene ved å utarbeide plan- og utredningsprogram og konsekvensutredningen. Tilsvarende foreslås i § 1-9. For sektorplaner vil dette i de fleste tilfeller være sektormyndighet. Dette viderefører dagens system som medfører at tiltakshaver bærer kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredningen, samt tiltak for å sikre offentlighetens medvirkning i denne sammenheng.

Til § 17-5 Forskrifter

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om planer og tiltak som omfattes av dette kapitlet og utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning.

I forbindelse med konsekvensutredning av tiltak og sektorplaner reiser det seg en rekke detalj-spørsmål som utvalget ikke finner det naturlig å regulere eller fastlegge i selve loven. Bestemmelsen gir Kongen nødvendig hjemmel til å gi slike forskrifter som finnes nødvendig for at tiltakshaver og sektormyndighet skal kunne foreta konsekvensutredninger i forbindelse med forberedelse av tiltak og sektorplaner på en hensiktsmessig og juridisk korrekt måte. Herunder kan det gis forskrifter om hvilke typer av tiltak og sektorplaner som vil kreve konsekvensutredning, eventuell prosedyre for vurdering av om konsekvensutredning kreves og for å bestemme innhold og opplegg (som må koples til arbeidet med plan- og utredningsprogram), hva som skal anses som vesentlige virkninger, hvilke typer av virkninger som skal utredes, og hvordan utredningene skal gjøres. Det kan oppstå tvil om hvorvidt en plan eller tiltak

krever konsekvensutredning, og om det er reglene her eller etter § 1-9 som gjelder. Kongen kan i forskrift også gi nødvendige regler for å avklare slike forhold.

9.7 Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

9.7.1 Kapittel 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

Dette kapitlet er nytt i forhold til dagens lov. Det må sees på bakgrunn av behovet for bestemmelser i loven som kan lette gjennomføringen av planer, og den diskusjonen som har vært i den senere tid om bruk av utbyggingsavtaler. Det vises til omtalen foran i kapittel 2.4.4. Utvalget vil understreke at bruk av utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig og sterkt forenkende virkemiddel i forbindelse med gjennomføring av planer. Samtidig er det viktig at de rettslige rammene er klare. Behovet for regler knytter seg særlig til de situasjoner hvor det skal gjennomføres en større utbygging av boliger, fritidshus eller næringsvirksomhet i et nytt område, og som nødvendiggjør nyanlegg eller utvidelse av veg, vann, avløp, energiforsyning eller liknende, og som også vil medføre økt etterspørsel etter sosiale tjenester som skoler, barnehage, sykepleie, eldreomsorg med videre.

Utvalget mener at det i loven bør tas inn bestemmelser med et dobbelt formål: å legge til rette for gjennomføring av planer ved at tillatelse gjøres betinget av visse gjennomføringstiltak, og å trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale av slike ytelser fra utbyggere, samt sikre en forsvarlig saksbehandling i forhold til planleggingen. Kapitlet bygger på at betingelser om ytelser fra utbygger enten kan settes ensidig som et vilkår i planvedtak eller tillatelse, eller kan avtales mellom kommunen som planmyndighet og utbyggeren, det vil si tiltakshaveren. Ut fra den politiske diskusjonen - og avklaring gjennom Stortingets drøfting - av hva som bør være rammene for utbyggingsavtaler, legger utvalget til grunn at rammene for ensidige vilkår og for avtaler bør være de samme, og at de bør være relativt stramme. Dette er lagt til grunn for oppbyggingen av kapitlet. Temaet ligger i skjæringsfeltet mellom planleggingen og reglene om behandling av enkeltsaker etter loven.

Utvalget antar at disse reglene vil kunne være et alternativ til bruk av reglene om refusjon i kapittel IX i dagens plan- og bygningslov. Disse reglene

er kompliserte, og de reglene utvalget her foreslår, vil kunne innebære en meget betydelig forenkling.

Til § 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging
Innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser, kan kommunen i forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter denne lov gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 1-9.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

Bestemmelsen trekker opp rammene for hvilke ytelser som kan pålegges utbyggeren av et område - tiltakshaveren - i form av vilkår eller betingelser for utbyggingen. Dette gjelder andre ytelser enn de restriksjoner med videre som kan pålegges gjennom planbestemmelser, nærmere bestemt med hjemmel i kapittel 9 til 12.

Første ledd slår fast at kommunen kan gjøre utbygging på grunnlag av planvedtak eller tillatelse etter denne lov betinget av bestemte ytelser fra tiltakshaver. Bestemmelsen gir kommunen grunnlag for å fastsette vilkår om slike ytelser i forbindelse med vedtak av en kommunal arealplan (kommuneplanens arealdel, områdeplan eller detaljplan). Kommunen kan altså for eksempel i forbindelse med at et areal legges ut for utbygging i en områdeplan eller detaljplan, fastsette at utbyggingen bare kan skje dersom utbyggeren oppfyller betingelsen om ytelser. Dette vilkåret vil i første omgang rette seg mot enhver som skal stå for gjennomføringen av planen. Formaliseringen av dette i forhold til en bestemt utbygger (tiltakshaver) vil skje i form av vilkår i den endelige tillatelsen til tiltaket etter lovens regler.

De ytelser som kan kreves etter første ledd, er det som gjerne går under fellesbetegnelsen «teknisk infrastruktur» i forbindelse med en utbygging. Dette tilsvarer i hovedsak de infrastrukturtiltak som omfattes av plan- og bygningslovens regler om refusjon (kap IX). Etter § 46 i dagens lov kan det ikke kreves refusjon for utgifter til offentlig vegstrekning hvor private avkjørsler ikke blir tillatt, og det bør da heller ikke kunne stilles krav om at en utbygger skal besørge eller finansiere slik

vegstrekning. I tillegg er tatt med anlegg for energiforsyning, særlig med tanke på fjernvarmeanlegg o.l. Listen er ment å være uttømmende.

Bestemmelsen presiserer at mulighetene til å stille slike betingelser begrenses av *reglene om offentlige anskaffelser* etter lov av 27. november 1992 nr. 116 med forskrifter. Det følger generelt av disse reglene at arbeid som skal utføres for kommunen, skal settes ut på anbud. Disse reglene vil gjelde også for de arbeider som skal utføres som betingelse for at et område utbygges. Utvalget finner det ikke mulig eller nødvendig å gå inn i detaljene i dette regelverket, men ser det som hensiktsmessig å la dette forholdet komme klart fram i lovteksten av opplysningsgrunner. Det er også på denne bakgrunn uttrykksmåten «besørger eller helt eller delvis finansierer» skal forstås. Det vil – så vidt utvalget har forstått - ikke være adgang for kommunen til å pålegge tiltakshaveren selv å utføre arbeidene, fordi dette må antas å være i strid med reglene om offentlige anskaffelser. Tiltakshaveren må enten pålegges å betale kommunens kostnader, eller «besørge» at arbeidet ble utført. I begge tilfelle må reglene om offentlige anskaffelser følges når kontrakt inngås om de konkrete arbeidene.

Det er bare tiltak som er «nødvendig for å gjennomføre» utbyggingen, som kan settes som vilkår for utbygging. Vilråene må altså for det første knytte seg til gjennomføringen – når planen skal iverksettes. For det andre må de være *nødvendige* for å gjennomføre utbyggingen. Det kan for eksempel ikke settes vilkår om at utbyggeren finansierer en veg med større kapasitet enn det som den aktuelle utbyggingen krever, med tanke på en mulig framtidig utbygging. En slik merkostnad må kommunen eventuelt dekke selv. Det er ikke uvanlig at kommunen krever et økonomisk bidrag («gebyr» eller lignende) av en utbygger i forbindelse med en utbygging, for eksempel et bestemt beløp pr. boenhet, til dekning av kommunens merutgifter i forbindelse med utbyggingen. Dette kan godtas etter regelen her dersom beløpet skal brukes til å dekke kommunens nødvendige utgifter til de formål som her er nevnt, for det aktuelle utbyggingsområdet. (Utvalget har ikke vurdert hvorvidt det kan foreligge andre hjemler for slike økonomiske bidrag.) Det er kommunen som må påvise at tiltakene og kostnadene er nødvendige. I dette ligger en «bevisbyrde» for kommunen.

Listen i første ledd er uttømmende, men dette er for ordens skyld presisert i *andre ledd*. Det er for eksempel ikke adgang til å sette vilkår om å besørge eller helt eller delvis dekke utgifter til offentlig «sosial infrastruktur», det vil si utbygging eller

utvidelse av skoler, eldreinstitusjoner med videre. For den nærmere begrunnelsen for dette, og diskusjonen av disse spørsmål, vises til drøftingene foran i kapittel 2.4. For å unngå usikkerhet om hvor grensene her går, og fjerne mulighetene for omgåelse, sies det også uttrykkelig at kommunen ikke kan motta gaver som har sammenheng med tillatelsen. Situasjonen kan for eksempel være den at kommunen går imot utbygging av et større boligområde fordi den vil kreve utvidelse av skolekapasiteten. Kommunen kan da ikke ta imot et tilbud fra utbyggeren om et økonomisk bidrag til skolebudsjettet, selv om dette ville ha muliggjort utbyggingen.

Til § 18-2 Definisjon av, og adgangen til å inngå, utbyggingsavtale

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en tiltakshaver om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne lov. En utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale innenfor de rammer som gjelder for offentlige anskaffelser og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet.

Begrepet utbyggingsavtale brukes til dels om avtaler av forskjellig karakter og innhold. Når utvalget nå foreslår regler om utbyggingsavtaler, er det nødvendig å definere dette uttrykket i forhold til bruken i loven her. *Første ledd* definerer utbyggingsavtale. Det som er spesielt for en utbyggingsavtale er for det første at den gjelder *utbygging* av et område. Den gjelder hvordan utbyggingen skal skje eller andre vilkår for at utbyggingen kan tillates. For det andre må kommunens grunnlag for å inngå en slik avtale være kommunens myndighet som *planmyndighet*. Kommunen kan også i andre egenskaper inngå avtale med en utbygger. Dermed kan kommunen for eksempel eie og vil selge et område som ønskes bygget ut, kan kommunen sette vilkår i salgsavtalen om hvordan utbyggingen skal skje i egenskap av selger. Dette er ikke en utbyggingsavtale etter reglene her.

I og med at grunnlaget for utbyggingsavtalen er kommunens myndighet som planmyndighet, dreier dette seg om utøvelse av offentlig myndighet, selv om det skjer i form av en avtale. Avtalen er derfor et vedtak slik dette defineres i forvaltningsloven § 2: «en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til

private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)». Det er nærmere bestemt et enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon i § 2. Det følger av dette av det i utgangspunktet er forvaltningsrettslige regler, og ikke privatrettslige avtaleregler, som gjelder for avtalen. Oppstår det tvister om avtalens innhold eller i forbindelse med oppfyllelse av avtalen vil likevel avtalerettslige regler kunne supplere de forvaltningsrettslige, ut fra en konkret vurdering. Såkalte forvaltningsavtaler – hvor forvaltningsrett og avtalerett møtes – er et komplisert og noe uklart rettsområde. Det vil til sjuende og sist kunne bli domstolenes oppgave å avgjøre de spørsmål som her kan reise seg.

Andre ledd sier først at kommunen kan inngå utbyggingsavtale. Utvalget mener det i alminnelighet bør være kommunestyret selv som behandler en utbyggingsavtale, men utelukker ikke muligheten for at avtalen kan inngås av annet organ. Som en viktig påminnelse presiserer bestemmelsen at en utbyggingsavtale alltid må ligge innenfor de reglene som gjelder for offentlige anskaffelser, og de begrensninger som forøvrig følger av reglene i kapitlet. Dette gjelder både de materielle skranke etter § 18-3 og saksbehandlingsreglene i § 18-4.

Tredje ledd slår fast den prinsipielt viktige regelen at kommunen ikke kan utøve et press mot en utbygger ved å sette krav om utbyggingsavtale som vilkår for å ta plan eller søknad opp til behandling etter lovens regler. Såvidt utvalget har forstått, har det forekommet tilfeller av dette, og formålet med regelen er å fjerne all tvil om spørsmålet.

Til § 18-3 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommunenplan, områdeplan eller detaljplan. Slik avtale kan også gå ut på at tiltakshaver skal besørge eller helt eller delvis finansiere bestemte ytelser knyttet til utbyggingen, innenfor de rammene som følger av § 18-1 og reglene om offentlige anskaffelser.

Avtalen må ikke legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet.

Et av de viktigste spørsmålene i diskusjonen om utbyggingsavtale har vært hva en utbyggingsavtale kan gå ut på: Hva kan en kommune oppnå av fordeler, og hva kan utbygger forplikte seg til, gjennom en utbyggingsavtale? Utvalget har forstått det slik at det rettslig sett kan være mulig å avtale vilkår som går noe lengre enn det en myndighet har hjemmel for å kreve ved ensidig pålegg.

Det vises imidlertid til drøftingen av emnet foran i kapittel 4.2 Det synes å være tverrpolitisk enighet i Stortinget om at det bør settes klare rammer for hva som her skal kunne avtales. I Innst. O. nr. 67 (2002-2003) uttaler komiteemedlemmer fra alle partier at det må settes grenser for hva som kan avtales gjennom utbyggingsavtaler, og at utbyggingen ikke skal belastes med kostnader til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager, med videre. Utvalget legger til grunn at stortingsflertallet mener det ikke bør være adgang til å avtale vilkår som går ut over det som kan pålegges, og at rammen for dette bør være stram.

Dette er bakgrunnen for formuleringen i *første ledd*. Her sies det først at en utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. I dette ligger for det første at det er de materielle rammene for kommunens adgang til å gi bestemmelser i slike planer som også er rammene for det som kan avtales. Dette omfatter også selve arealformålet. Avtalen utvider altså ikke kommunens adgang til å gi bestemmelser. Men avtalen kan gjerne gå ut på presiseringer av slike bestemmelser. For det andre gjøres det klart, ved uttrykket «har gitt bestemmelser om», at en *utbyggingsavtale ikke kan foregripe planvedtaket*. En utbyggingsavtale må i tid inngås etter at planvedtaket er truffet. Dette sies også uttrykkelig i § 18-4 fjerde ledd. Videre sies det at en utbyggingsavtale kan gå ut på at utbyggeren skal besørge eller helt eller delvis finansiere slike ytelser som kommunen kan stille vilkår om etter § 18-1. Det gjelder altså her de samme rettslige grensene for avtalevilkår som for vilkår fastsatt ved ensidige pålegg. Kommunen kan heller ikke gjennom avtale oppnå at en utbygger gir bidrag for eksempel til utbygging av skolekapasiteten eller annen sosial infrastruktur, selv om utbyggingen vil medføre behov for dette. I dette spørsmålet har utvalget valgt å legge til grunn det som det her synes å være tverrpolitisk enighet om i Stortinget. Også her vil reglene om offentlige anskaffelser kunne sette grenser.

Andre ledd sier at avtalen ikke må legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet. Utgangspunktet for denne bestemmelsen er at et planvedtak alltid skal bygge på en bred skjønnsmessige vurdering av alle berørte interesser som knytter seg til det arealet planen skal gjelde for. Bruken av avtaleformen bygger på forhandlinger mellom kommunen og utbyggeren. Avtalen inngås mellom disse to partene, men det vil ofte være mange interesser som knytter seg til det området avtalen gjelder for, og som kommunen har plikt til

å ta hensyn til i forhandlingene med utbyggeren. Avtalen må ikke medføre at kommunen ikke også oppfyller sin plikt til å foreta en slik bred vurdering. Dette er også søkt varetatt gjennom saksbehandlingsreglene i § 18-4.

Til § 18-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning

Når forhandlinger om en utbyggingsavtale påbegynnes, skal dette gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring etter reglene i § 10-2 første ledd. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser i samsvar med reglene i § 1-7 som grunnlag for sin deltakelse i forhandlingene.

Omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram for godkjenning i kommunen.

Dersom utbyggingen krever ny eller revidert områdeplan eller detaljplan, skal forslaget til avtale følge planforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Det samme gjelder dersom arealet samtidig er under regulering eller omregulering i områdeplan eller detaljplan, og avtalen gjelder forhold av betydning for reguleringen.

Utbyggingsavtale er ikke bindende for kommunen før det foreligger vedtatt plan.

Bestemmelsen gir regler om saksbehandlingen for utbyggingsavtaler. Begrunnelsen er behovet for åpenhet om slike avtaler, og at de ikke skal kunne foregripe - og dermed i realiteten undergrave - de brede prosessene som gjelder for arealplaner etter loven. Det som avtales, vil kunne ha stor betydning for andre berørte, som for eksempel naboer og andre som bruker det området som skal bygges ut. Det kan være viktige forhold som det bør tas hensyn til i detaljutformingen, og som kan være tema i avtalen. *Første ledd* sier at det skal gjøres offentlig kjent at forhandlinger om utbyggingsavtale påbegynnes, etter reglene om varsel og offentlig kunngjøring for kommuneplanens arealdel etter § 10-2 første ledd, og som forøvrig også gjelder for områdeplan og detaljplan, jf. § 11-6 første ledd og § 12-4 første ledd. Det er svært viktig at kommunen innhenter synspunkter fra alle berørte interesser som grunnlag for forhandlingene, og dette slås fast i *andre punktum*, med henvisning til den alminnelige regelen om medvirkning i § 1-7. Kommunen bestemmer selv omfanget og opplegget for slik medvirkning, som må stå i et rimelig forhold til hva avtalen omfatter og sakens betydning for berørte grupper. Dersom innholdet i avtalen i det vesentlige består i å presisere forhold som

er avgjort i en nylig vedtatt plan, vil medvirkningsprosessene kunne begrenses.

Selve avtaleforhandlingene vil ikke være åpne, men et omforent forslag som skal forelegges kommunestyret eller annet organ for godkjenning, må offentliggjøres senest 4 uker før forslaget formelt fremmes for det organ som skal fatte vedtak om avtalen. Hensikten er at berørte parter skal kunne si sin mening om avtalen.

I praksis vil en utbygging ofte kreve nytt planvedtak, eller en utbygging har betydning for arbeidet med å regulere et område. I begge tilfelle blir det svært viktig at det er en god kopling mellom avtale og planprosess. Dette reguleres i *tredje og fjerde ledd*. Forslaget til avtale skal følge planforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Utkast til avtale vil som nevnt kunne foreligge lenge før planen tas opp til sluttbehandling. Men bindende avtale kan ikke inngås før etter at vedkommende plan er endelig vedtatt. Poenget er at planprosessen etter loven skal være fullført før avtalen formaliseres. Det er ikke noe i veien for at dette for eksempel skjer i ett og samme møte i kommunestyret, dersom prosessene har gått parallelt.

Til § 18-5 Endring av utbyggingsavtale

For endring av utbyggingsavtale gjelder forvaltningsrettslige regler om omgjøring. Endring av en utbyggingsavtale som medfører endring av vedtatt plan kan likevel foretas i samsvar med planendringen når denne er behandlet og vedtatt etter lovens regler. § 18-4 gjelder tilsvarende.

Bestemmelsen bygger på at en utbyggingsavtale er et forvaltningsvedtak, og at det er forvaltningsrettslige regler om omgjøring som gjelder for endring av en avtale. Dersom endringen innebærer en planendring, kommer reglene for dette til anvendelse. Det er etter loven i dag en vid adgang for kommunen til å endre en kommuneplan eller en reguleringsplan, og denne vide adgangen videreføres i det nye lovforslaget for kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan.

En endring vil imidlertid kunne ha betydning for andre interesser, som for eksempel kan være særskilt varetatt i den opprinnelige avtalen. Det må derfor gjelde de samme saksbehandlingsregler for endring av en avtale i forbindelse med planendring som gjelder for inngåelse av avtale. Dette er slått fast i siste punktum.

9.8 Del VIII Diverse bestemmelser

9.8.1 Til Kapittel 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

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

Etter søknad kan kommunen i særlige tilfelle gi dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, arealdelen til kommuneplan, områdeplan og detaljplan samt fra fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter nærmere bestemmelse av Kongen. Innenfor lovens ramme kan kommunen også gi dispensasjon fra lovens krav om detaljplan eller områdeplan, jf. § 9-6.

Dispensasjon kan gis dersom hensynene bak byggeforbudet i § 1-13 eller planen ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulemperne etter en samlet vurdering.

Departementet kan i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Det kan stilles slike vilkår for å gi dispensasjon som anses nødvendige for å oppfylle kravet i andre ledd.

Fylkeskommunen, og statlige fagorgan hvis saksområde blir direkte berørt, skal være gitt mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis. For større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan ha vesentlig virkning, skal søknad om dispensasjon fra plankrav sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Før det gjøres vedtak, skal naboer og gjenboere varsles på den måten som er nevnt i § 94 nr. 3.

Et mindretall (Toven) går imot forslaget til femte ledd andre punktum.

Forslaget innebærer at loven får en egen dispensasjonsbestemmelse for dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, fra lovens krav om detaljplan og områdeplan, og fra vedtatte arealplaner. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være aktuelt med en dispensasjonsbestemmelse for andre spørsmål, og forutsetter at nåværende § 7 opprettholdes med de nødvendige justeringer. Utvalget fremmer ikke forslag til endringer av § 7, men viser til det forslaget som ble fremmet i NOU 2001:7. Det vises også generelt til drøftingen av dispensasjonsspørsmålet i NOU 2001:7 kapittel 17.2, og til kapittel 2.4.1 ovenfor i denne utredningen. Utvalget forutsetter at Bygningslovutvalget vurderer endring i nåværende § 7 som dispensasjonsbestemmelser for byggesaksdelen.

Forslaget bygger på det forslaget som ble fremmet i NOU 2001:7. Hensikten var en viss innstramning og klargjøring av dispensasjonsadgangen særlig i forhold til forbudet mot bygging i 100-metersbeltet og vedtatte planer. Dette forslaget fikk i det vesentlige tilslutning under høringen, men kommunene var generelt skeptiske til å åpne for at dispensasjonsmyndigheten skulle kunne legges til annet forvaltningsnivå enn kommunen.

Forslaget er noe justert i forhold til tekstforslaget i NOU 2001:7, og teksten er bragt i samsvar utvalgets forslag til planformer. Den tidligere henvisningen til det faste utvalget for plansaker er tatt ut siden kravet om et slikt utvalg i gjeldende lov foreslås sløyfet av utvalget.

Utvalget viser ellers særlig til at denne bestemmelsen også gjelder dispensasjon fra lovens krav om detaljplan eller områdeplan. Dette kravet er nedfelt i § 9-6 tredje ledd, jf. § 9-7, § 11-1 og § 12-1. Det kan gis dispensasjon innenfor lovens rammer. Med dette siktes det blant annet til loven krav om konsekvensutredninger ved tiltak med vesentlige virkninger. Det kan ikke gis dispensasjon fra plankravet dersom planen faller innenfor virkeområdet til § 1-9. Utvalget viser også til at loven har et generelt system for å vareta ulike hensyn gjennom brede beslutningsprosesser, krav til medvirkning og så videre som ikke kan settes til side ved å dispensere fra plankravet. Det kreves detaljplan eller områdeplan ved utbygging på et område som i kommuneplan er lagt ut til areal for bebyggelse og anlegg og areal for omforming og fornyelse. Her har altså kommunen bestemt at det skal kreves detaljplan eller områdeplan, med det arealformål som er bestemt i arealdelen. Slik plan kreves også etter loven for «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger». Her vil det kunne være mange interesser som berøres sterkt, og dispensasjon skal her bare kunne gis unntaksvis. *Flertallet*, alle unntatt medlemmet Toven, mener dispensasjon fra dette kravet bare kan gis etter en grundigere saksbehandling enn det som er vanlig for dispensasjonssaker. Det er helt nødvendig at de forskjellige sektormyndigheter og andre berørte interesser får saken på høring, og at det er bred offentlighet om saken. Det er derfor stilt særlig krav i femte ledd til behandlingen når det søkes dispensasjon fra plankravet for slike tiltak. Her må saken som et minimum være gjenstand for høring og offentlig ettersyn.

Mindretallet (Toven) går i mot forslaget til femte ledd andre punktum, da det ikke bør stilles strengere krav til prosess ved dispensasjon fra plankrav, enn for dispensasjon fra innhold i plan. Det påpekes videre at dette forslaget framkom i

avslutningsfasen av utvalgets arbeid, og at problemstillingen ikke har vært gjenstand for grundig drøfting i utvalget.

§ 19-2 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid

Finner kommunestyret at et område bør undergis ny planlegging etter kap. 9 til 12 i loven her, kan det bestemme at tiltak som nevnt i § 81, § 86a, § 86b og § 93 ikke settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort. Det samme gjelder andre tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planlegging eller gjennomføring av planen.

Kommunen kan samtykke i at en eiendom blir delt eller et arbeid utført, hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre den nye planen.

Gjelder den påtenkte plan arealformålet omforming og fornyelse (§ 11-3 nr. 2, jf. § 12-2), kan kommunen også bestemme at grunneier (rettighetshaver) ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom i omformings- og fornyelsesarealet på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

Er planspørsmålet ikke endelig avgjort senest 2 år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort og tinglyst vedtak etter tredje ledd skal slettes. Tidligere innsendte forslag til deling og søknader om byggetillatelse tas straks opp til behandling og avgjørelse. Kommunen kan i tilfelle fastsette tomtegrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grunnflate.

Departementet kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Søknad om forlengelse må angi ønsket fristforlengelse og være sendt elektronisk eller avgitt til postoperatør eller til offentlig tjenestemann, som har fullmakt til å ta imot søknaden, innen fristens utløp. Er det søkt om forlengelse av fristen, gjelder forbudet inntil saken er avgjort.

Ved fristforlengelse kan 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 for omforming og fornyelse samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsene i § 42 gis tilsvarende anvendelse.

I forbindelse med planlegging etter § 4-3 annet ledd og § 4-5 og for øvrig når særlige grunner foreligger kan departementet treffe vedtak som nevnt i første ledd. Bestemmelsene i forvaltningslovens § 16 og § 27 første og annet ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune.

Bestemmelsen viderefører dagens regel om midlertidig forbud mot deling og byggearbeid i § 33 i plan- og bygningsloven av 1985, med bare mindre språklige endringer. Utvalget antar at det fortsatt bør være mulig for kommunen å stanse et tiltak, selv om det ikke er i strid med plan, dersom det er ønske om en annen utvikling enn det som følger av planen. Behovet for en slik bestemmelse vil reduseres dersom kommunen holder sine planer oppdatert, blant annet gjennom arbeid med kommunal planstrategi og oppfølging av denne. Utvalget har ikke funnet grunn til å endre det nærmere innhold i denne regelen.

§ 19-3 og § 19-4

Merknad: Her settes inn § 31 og § 32 i dagens plan og bygningslov som de er og forutsettes arbeidet videre med av departementet i det fortsatte lovarbeidet.

9.8.2 Til Kapittel 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 20-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tidspunkt oppheves plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, kap. I-VIIa.

Innen utgangen av første år etter valg av nytt kommunestyre og fylkesting etter lovens ikrafttreden skal kommunen utarbeide og vedta kommunal planstrategi etter § 8-3 og fylkeskommunen utarbeide og vedta regional planstrategi etter § 5-3.

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 lovs kap. 4.

Kongen skal snarest mulig og innen to år etter lovens ikrafttreden presentere en samlet politikk for regional og kommunal planlegging, jf. § 4-1.

Planer som er vedtatt etter tidligere lov, gjelder inntil de erstattes av ny plan for samme område. Regulerings- og bebyggelsesplaner som ikke er gjennomført, faller likevel bort etter 10 år fra lovens ikrafttreden. Det samme gjelder planer hvor bare en liten del av planen er gjennomført, og planmyndigheten ikke lenger ser det aktuelt å gjennomføre planen i sin helhet, for den delen som ikke er gjennomført. Kommunen kan treffe vedtak om at gyldigheten av bestemte regulerings- og bebyggelsesplaner skal forlenges med inntil 5 år om gangen.

Kommunale forskrifter og vedtekter gjelder inntil

de erstattes av nye planbestemmelser, forskrifter eller vedtekter.

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.

For tiltak som krever konsekvensutredning etter reglene kap. VII-a i gjeldende lov, og hvor utredningsprogram er godkjent, kan konsekvensutredningen fullføres etter disse reglene.

Bestemmelsen gir regler om ikrafttreden av utvalgets forslag til nye lovbestemmelser, og overgangsregler. Reglene er i hovedsak selvforklarende. Utvalget vil imidlertid særlig peke på femte ledd, som innebærer at reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter tidligere lovgivning, som gjelder når ny lov trer i kraft, men som ikke er gjennomført, faller bort etter 10 år fra lovens ikrafttreden. Formålet med dette er å fjerne mange gamle og uaktuelle regulerings- og bebyggelsesplaner som legger uønskete bindinger på arealbruken, og dermed krever en omfattende dispensasjonspraksis for ikke å hindre ønskede tiltak. Mange kommuner har et antall gamle planer, men har kapasitetsproblemer med å få dem opphevet. 10-årsregelen foreslås også for planer hvor bare en liten del av planen er gjennomført, og planmyndigheten ikke lenger ser det aktuelt å gjennomføre planen i sin helhet. Det vil her være den delen som ikke er gjennomført, som faller bort, mens planen for øvrig vil gjelde. Hvorvidt en plan vil omfattes av denne bestemmelsen, vil måtte bero på en konkret vurdering av den enkelte plan, og hvorvidt det er naturlig at den skal forlenges. Kommunen kan uansett treffe vedtak om at gyldigheten av bestemte regulerings- og bebyggelsesplaner skal forlenges med inntil 5 år om gangen. Er det tvil om planen faller under 10-årsregelen, og det er ønske om at den skal videreføres, vil kommunen kunne benytte denne hjemmelen.

Åttende ledd skal forstås slik at det er en adgang for kommunene til å fullføre planbehandlingen etter tidligere regler. Det må imidlertid også være adgang for kommunene til å forkaste et planforslag og eventuelt be om at et ny forslag fremmes etter de nye reglene. Tilsvarende kan forslagsstilleren naturligvis trekke forslaget og fremme ny plan etter de nye reglene hvis dette anses for ønskelig.

Til § 20-2 Endringer i andre lover

Når loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer endres slik:

Ny § 7 skal lyde:

Vedtak om konsesjon til vassdragsregulering skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2.

Konsesjonsbehandlingen etter denne lov skal så vidt mulig samordnes med behandlingen av plan for tiltaket etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Et mindretall (Karlsen, Slettebøe, Svensli og Toven) går i mot forslaget.

Flertallets merknader:

Forslaget er i tråd med utvalgets alminnelige syn på forholdet mellom planer etter plan- og bygningsloven og vedtak etter sektorlover. Det følger opp flertallets merknader i NOU 2001:7 om forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven spesielt, og flertallet viser til disse. Forslaget bygger på at plan- og bygningsloven gjelder også for vassdragsreguleringer. I dag gjelder et alminnelig krav om reguleringsplan for «større bygge- og anleggsarbeider» etter § 23 i plan- og bygningsloven av 1985. Utvalget foreslår denne regelen i hovedsak videreført, jf. § 9-6 tredje ledd som sier at detaljplan eller områdeplan alltid kreves for «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger». Dette innebærer at vedtak etter de to lover gjelder ved siden av hverandre. Både konsesjon og godkjent plan må foreligge før reguleringstiltaket kan gjennomføres. Dette stiller åpenbare krav til samordning av saksbehandlingen etter de to lover. Det innføres i *andre ledd* et krav om slik samordning. Saksbehandlingen, herunder kravene til medvirkning og konsekvensutredning, må oppfylle kravene etter begge lover. Dermed kan det sikres at vedtaket er kvalitativt godt, at det er innarbeidet i den kommunale planleggingen, og at de mange ulike hensyn er varetatt.

Flertallet foreslår at dette uttrykkes i *første ledd* slik at konsesjonstiltaket ikke kan være i strid med planer som har rettsvirkning etter § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 det vil si kommuneplanens arealdel, områdeplan eller detaljplan. Med «konsesjonstiltaket» menes i dette tilfellet den vassdragsreguleringen som omfattes av konsesjonen. Denne eller tilsvarende uttrykksmåte vil bli brukt også i andre lover som har konsesjonsordning for tiltak som også krever plan etter plan- og bygningsloven. Det er i samsvar med bestemmelser om rettsvirkningen

for disse plantypene både etter utvalgets forslag og etter de reglene som gjelder for planene i dag, nærmere bestemt dagens regler om rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel (§ 20-6 i plan- og bygningsloven av 1985) og for reguleringsplaner og bebyggelsesplaner (§ 31 i samme lov). Er det vedtatt en fylkesdelplan med særlig rettsvirkning etter § 6-6, må tiltaket ikke være i strid med slik plan. I og med at slik plan har samme rettsvirkning som arealdel til kommuneplan, er det imidlertid unødvendig å si dette uttrykkelig i loven.

Flertallet ser ikke at det foreligger spesielle grunner for å unnta vassdragsreguleringer fra de alminnelige rettsvirkningene av arealplaner etter plan- og bygningsloven, og fra det som gjelder generelt for bygninger og anlegg. Det forhold at viktige vassdragsreguleringssaker skal forelegges Stortinget, endrer ikke dette. Men Stortingets vedtak vil naturligvis være styrende for den avsluttede konsesjonsbehandling og planbehandling.

Dersom tiltaket det søkes konsesjon for, er i strid med vedtatt plan etter plan- og bygningsloven, må kommunen foreta endring i planen gjennom planvedtak senest samtidig med at konsesjon gis. Dersom kommunen går imot vassdragsreguleringen, og derfor ikke er villig til å vedta ny plan for tiltaket eller foreta nødvendig endring av gjeldende plan, må konsesjonsmyndigheten eventuelt bringe spørsmålet fram for behandling og avgjørelse sentralt på grunnlag av reglene i plan- og bygningsloven, fortrinnsvis før konsesjonssaken avgjøres. Om nødvendig kan staten henstille til kommunen om å endre planen, eller selv utarbeide og vedta en ny plan, etter reglene i § 4-5. Konflikten vil altså i et slikt tilfelle måtte avgjøres av regjeringen. Dersom Stortinget har realitetsbehandlet saken og gått inn for utbyggingen, vil regjeringen kunne ha en plikt til å vedta en statlig plan i samsvar med konsesjonsvedtaket.

Et mindretall (Toven, Slettebø, Karlsen og Svensli) støtter ikke dette forslaget, og viser til sine dissenser i NOU 2001:7 side 241 til 248.

Disse medlemmene påpeker videre at det var enighet i utvalget om ikke å fremme lovendringsforslag til vassdragsreguleringsloven. Når dette likevel ble fremmet, var dette så sent i prosessen, at det ikke var mulig å fremme lovforslag.

Medlem Toven påpeker videre at det har vært enighet i utvalget om at alle sektorbeskrivelser og lovforslag angående sektorsamordning, skal forelegges de respektive sektordepartement, for kommentering, før utvalget fremmer konkrete lovendringsforslag. På denne bakgrunn finner utvalgsmedlemmet Toven det beklagelig at lovforslagene om endringer i vassdragsreguleringsloven ble

framlagt for Olje- og energidepartementet så sent i prosessen, at departementet ikke har fått reell mulighet til å påvirke prosessen. Det vises her til brev fra Olje- og energidepartementet til Miljøverndepartementet av 10.04.03 som er sitert i dissens til kapittel 7.6 Energi. Dette tatt i betraktning mener utvalgsmedlemmet Toven at det her ikke er grunnlag for å fremme lovendringsforslag til vassdragsreguleringsloven.

2. Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern endres slik:

I § 18 nr. 1 tas inn som nytt første punktum:

Vern av områder etter denne lov skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

Til endringen av § 18 nr. 1:

Utvalget mener staten fortsatt bør ha hjemler til å treffe langsiktige vernevedtak etter naturvernloven, for å sikre nasjonale og internasjonale verneverdier, men det er viktig at det er en kopling av vernearbeidet etter naturvernloven og planleggingen etter plan- og bygningsloven

Utvalget viser til at vern av verdifulle landskap og naturmiljøer foreslås nevnt uttrykkelig blant lovens formål i § 1-1. Planleggingen etter loven skal være et virkemiddel for å sikre landskaps- og naturverdier og biologisk mangfold. Disse oppgavene må derfor tas opp aktivt i den regionale og kommunale planleggingen. Utvalget ser det som svært viktig at de vernevedtakene staten gjør med hjemmel i naturvernloven, som hovedregel bygger på den brede, sektorovergripende planleggingen etter plan- og bygningsloven. Skjer den for isolert fra denne, vil det lett kunne oppstå unødige uklarheter i forholdet mellom sektorer og beslutningsnivåer på dette feltet. Planleggingen etter plan- og bygningsloven skal gi et grunnlag, men den avsluttende behandlingen må staten selv stå for.

Utvalget vil ellers særlig vise til forslaget om et eget kapittel om planlegging for større natur- og friluftsområder i forslaget kapittel 16. Den prosessen som det åpnes for der, kan være aktuell også for planleggingen av områdevern som skal formaliseres gjennom vedtak etter naturvernloven. Vi minner også om at staten kan bruke statlig områdeplan eller detaljplan direkte for å verne områder.

I § 19 tas inn som nytt fjerde ledd:

Vedtaket skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone i arealplan etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

Til endringen av § 19.

For at arealplanene etter plan- og bygningsloven skal være «felles arena» for interesser som knytter seg til arealet, må bestemmelser som gjelder for de forskjellige delene av arealet, komme til uttrykk i planene gjennom kartfesting. Dette ligger bak utvalgets forslag om å innføre hensynssoner i arealplanene, jf. § 9-8. Ved bruk av hensynssoner vil de bestemmelsene kommunen vedtar i planen, og de restriksjoner som gjelder for området etter vedtak av sektormyndigheter på grunnlag av særlovgivning, komme samlet til uttrykk. Når et område vernes etter naturvernloven, må dette komme til uttrykk som arealformål med bestemmelser (i områdeplan eller detaljplan), eller som hensynssone. En slik sone kan gjerne gå over flere arealformål i planen. For eksempel kan et landskapsvern-område dekke både deler av et LRNF-areal, og et areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

3. Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag endres slik:

Ny § 6a (planer etter plan- og bygningsloven) skal lyde:

Innenfor rammen av denne lov og forskrifter til loven kan kommunen i arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser, herunder forbud, om motorisert ferdsel i utmark som omfattes av denne lov. Bestemmelsene kan gå ut på at slik ferdsel bare kan foregå i bestemte områder eller langs bestemte traseer. Ferdsele kan også begrenses til bestemte formål eller bestemte tidsrom. I slik plan kan det også gis retningslinjer for kommunens behandling av saker etter loven.

Tilsvarende bestemmelser og retningslinjer kan fastsettes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter plan og bygningsloven.

Slike bestemmelser og retningslinjer skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som hensynssone i planen.

Bestemmelsen gir en klarere hjemmel for kommunen til å gi rammer for praktiseringen av motorferdselloven i den kommunale planleggingen, og særlig i arealplanleggingen. Adgangen til motorisert ferdsel i utmark kan ha stor betydning for arealenes verdi for både bruk og vern, og det er viktig at dette spørsmålet behandles i plansammenheng. Det vises til omtalen av dette i kapittel 7. Bestemmelsen må ses i sammenheng med utvalgets forslag til hjemler til å gi bestemmelser om dette i arealplanene, henholdsvis § 9-9, § 11-5 og § 12-3. I § 9-9 er det særskilt nevnt at kommunen kan

gi bestemmelser om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag i LRNF-areal og i areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner.

Bestemmelsen hjemler at det i arealplanen avsettes bestemte traseer for motorferdsel, og at bestemte områder vernes helt mot motorferdsel. Det må understrekes at forslaget ikke innebærer endringer i lovens system med individuelle tillatelser til motorferdsel. Bestemmelsen utvider ikke hva som kan tillates av motorferdsel etter loven og forskrifter til loven, og hva kommunen selv har hjemmel til å bestemme. Kommunen må altså praktisere bestemmelsen innenfor rammen av loven og forskrifter. I planen kan det også gis retningslinjer for hvordan kommunen skal praktisere loven, for eksempel hva som skal være kriterier for å avgjøre søknader om tillatelse i forskjellige områder av kommunen innenfor den myndighet kommunen er tillagt.

Andre ledd klargjør at slikt også kan bestemmes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning, og da etter reglene som gjelder for arealdel til kommuneplan, jf. § 6-6. Utvalget vil peke på at det i sammenhengende naturområder som strekker seg over kommunegrenser, kan være naturlig å ha felles regler ut fra en mer overordnet plan enn den enkelte kommuneplan.

Etter *tredje ledd* plikter kommunen å markere slike bestemmelser i arealplanene i form av hensynssoner i arealplanen.

4. Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift endres slik:

§ 8a nytt tredje ledd skal lyde:

Arbeidet med distriktsplaner skal så vidt mulig skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Innenfor rammene av denne lov og reglene i plan- og bygningsloven, kan arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser om bygninger i og utøvelse av reindriften. Arealdisponeringen i vedtatt distriktsplan skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

Bestemmelsen har som formål å kople distriktsplanene etter reindrifftsloven til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Utvalget ser dette som viktig for det første for reindrifftsneringen. Ved at reindrifftsneringens behov, og de viktigste spørsmål i forholdet mellom reindrifftsneringen og andre interesser, kan komme fram i planleggingen etter plan- og bygningsloven, kan en lettere både forebygge og løse mulige konflikter gjennom en

bred prosess og helhetlig avveining. Dette er også viktig for de interesser som berøres av reindriften, og for de kommunene hvor reindriften spiller en viktig rolle. I reglene om kommuneplanens arealdel er det åpnet for at det i noen grad kan gis bestemmelser både av hensyn til reindriften, og om reindriften av hensyn til andre interesser. Slike bestemmelser må være innenfor rammene av det som følger av reindrifftsloven og av de privatrettslige rettighetene reindriften baseres på i de forskjellige reinbeiteområdene. Hvor grensene her vil gå, har det ikke vært mulig for utvalget å gå detaljert inn i, og må vurderes videre. I utvalgets forslag inngår forslag om at det kan avsettes differensierte reindrifftssoner som hensynssoner i arealdelen. Det er viktig at også arealdisponeringen i en vedtatt distriktsplan framkommer i kommuneplanen gjennom slike soner i den utstrekning den markerer rettigheter og praksis i reindriften som det må tas hensyn til i arealdisponeringen.

5. Lov 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner endres slik:

I kapittel VI skal ny § 21a lyde:

Vern av kulturmiljøer og kulturminner skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Så vidt mulig skal saksbehandlingen etter denne lovs kap. III og § 22a og plan- og bygningsloven samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

Bestemmelsen slår fast det utvalget mener bør være et generelt prinsipp for ulike former for arealbruk i forhold til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Vern av kulturmiljøer foreslås nevnt i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven. Det er viktig at denne oppgaven tas opp aktivt i den kommunale og regionale planleggingen, og at denne planleggingen som hovedregel danner grunnlag også for vernevedtak etter kulturminneloven. På samme måte som for naturvern, mener utvalget at vi fortsatt må ha en kulturminnelov som gir hjemmel for staten til å frede kulturminner og kulturmiljøer ut fra nasjonale og internasjonale hensyn.

Andre punktum slår fast prinsippet om samordnet behandling av fredningsvedtak etter kulturminneloven og planvedtak etter plan- og bygningsloven. Utvalget har her særlig i tankene tilfelle der vedtak etter kulturminneloven vil ha stor betydning for arealdisponeringen i områder, for eksempel der fredningsvedtak vil virke styrende på planleggingen av et byområde, eller for bestemmelser om bygninger og virksomhet i et område som skal

fredes som kulturmiljø. Utvalget viser også til de muligheter for vern av kulturminner og kulturmiljø som følger av utvalgets forslag til planbestemmelser, jf. § 9-9, § 11-5 og § 12-3. Disse vil kunne anvendes som alternativ til eller i kombinasjon med vedtak etter kulturminneloven. Dette illustrerer behovet for en samordning av planbehandling og saksbehandling etter kulturminneloven.

Ny § 22b skal lyde:

Kulturminnemyndigheten kan i forskrift for bestemte typer kulturmiljø eller kulturminner, eller som enkeltvedtak i det enkelte tilfellet, bestemme at vern etter kap. III og § 22a kan vedtas ved områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen åpner for at kulturminnemyndigheten, i stedet for å treffe fredningsvedtak etter kulturminneloven, kan bruke vedtak i områdeplan eller detaljplan. Dette er i tråd med utvalgets generelle linje. I slike planer kan et areal reguleres til verneformål, og det kan gis nødvendige bestemmelser, se særlig § 11-5 nr. 6, som hjemler bestemmelser «for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør». Utvalget antar at det kan være hensiktsmessig å bruke plan i stedet for fredning etter kulturminneloven der vernet bør sees i nær sammenheng med, og vanskelig kan sees separat fra, den lokale planutviklingen, og bør kunne tilpasses endrete forhold ut fra mer lokale vurderinger.

6. Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensinger og avfall endres slik:

I § 9 skal nytt tredje ledd lyde:

Grenseverdier etter nr. 3 skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Forurensingsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett, på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Hvis virksomheten vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven skal forurensingsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensingsloven med samtykke av planmyndigheten. Forurensingsmyndigheten kan bestemme at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Ny § 12a skal lyde:

For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven så vidt mulig samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

Til § 9, nytt tredje ledd.

Bestemmelsen sier at grenseverdier i form av miljøkvalitetsnormer fastsatt i forskrift etter § 9, skal komme fram i arealplaner etter plan- og bygningsloven i form av hensynssoner med tilhørende bestemmelser, det vil si slike bestemmelser som følger av forskriften. I dag gjelder en grenseverdiforskrift for visse forurensende stoffer og støy omkring boliger og institusjoner. De grenseverdiene som er fastsatt, legger rammer for slike endringer i arealbruken som har betydning for luftkvalitet og støy, og for plassering av boliger, skoler, sykehus med videre i forhold til anlegg som medfører slik støy og forurensing som forskriften omfatter. Det er derfor svært viktig at de kommer til uttrykk i arealplanene på en hensiktsmessig måte.

Til § 11 tredje ledd.

Forslaget innebærer for det første at teksten i § 11 tredje ledd *første punktum* justeres i tråd med den formuleringen som ellers foreslås i tilsvarende sektorlover for å kople sektorplaner og -vedtak til planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Andre punktum foreslås opprettholdt uendret. Utvalget vil peke på at regelen er noe uklar, særlig når det gjelder kravene til planmyndighetens saksbehandling for å gi slikt «samtykke», og hvilke konsekvenser dette eventuelt skal ha for gjeldende plan. Utvalget konstaterer imidlertid at regelen innebærer at forurensningstillatelse koples til planleggingen etter plan- og bygningsloven, som er i tråd med utvalgets generelle linje. Utvalget finner derfor ikke grunn til å endre bestemmelsen.

Tredje punktum åpner for at forurensingsmyndigheten kan bestemme at tillatelse til forurensende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan i stedet for som utslippstillatelse etter § 11. Tilsvarende mulighet foreslås innført også i andre særlover med konsesjonsordninger. Det er opp til forurensingsmyndighetene selv å bestemme dette, enten for bestemte typer i forskrift, eller ved enkeltvedtak i det enkelte tilfellet. Utvalget viser til de hjemler til bestemmelser om forurensing som foreslås knyttet til områdeplan og detaljplan, og som vil gjøre dette mulig. Forurensingsmyndigheten kan også bestemme nærmere krav til slike virksomheter, som for eksempel emisjonskrav, tekniske krav og lignende, i forskrift om

de aktuelle virksomheter, som kommunen må legge til grunn i planvedtaket. På denne måten kan mange mindre saker, som i dag krever både utslippstillatelse og plan, forenkles vesentlig.

Utvalget vil understreke at det vil være opp til forurensingsmyndighetene å avgjøre dette, etter drøfting med kommunene. De økonomiske og administrative konsekvenser må vurderes nærmere, herunder hvilke krav dette stiller til kommunenes kapasitet og kompetanse, og hvordan kontakten mellom kommunen og forurensingsmyndighetene skal være for å sikre at faglige hensyn ivaretas.

Til ny § 12a

Bestemmelsen slår fast at saksbehandlingen om et tiltak som krever utslippstillatelse etter forurensingsloven, så vidt mulig skal samordnes med planbehandling og annen saksbehandling etter plan- og bygningsloven, slik at det så vidt mulig blir en samlet prosess som tilfredsstiller kravene etter begge lover, for eksempel med hensyn til medvirkning og konsekvensutredning. Tilsvarende bestemmelser foreslås også for flere andre særlover.

7. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet endres slik:

I § 7 skal nytt tredje ledd lyde:

Så vidt mulig skal vedtak etter andre ledd bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Det skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone med tilhørende bestemmelser i arealplaner ved første planrevisjon.

Forslaget slår fast at vedtak om biotopvern etter lovens § 7 så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Dette er en presisering av någjeldende § 7 første ledd som sier generelt at «hensynet til viltinteressene skal innpasses i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven i kommune og fylke». Det er viktig at biotopvern koples til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende bestemmelse foreslås i flere andre lover, blant annet naturvernloven og laksefisk- og innlandsfiskloven. Andre punktum sier at biotopvernet må komme til uttrykk gjennom planene. Det kan enten tas inn som eget arealformål i områdeplan eller detaljplan, eller markeres som hensynssone med tilhørende bestemmelse i slike planer eller i kommuneplanens arealdel. Utvalget minner om at arealer i områdeplaner og detaljplaner kan reguleres til naturvern, vern av biologisk mangfold med videre. Dette kan i mange

tilfelle være et hensiktsmessig alternativ til å bruke viltloven § 7.

8. Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. endres slik:

Ny § 8a (forholdet til plan- og bygningsloven) skal lyde:

Vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

Vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av oppdrettsanlegg. Før slik tillatelse gis, skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten.

Saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven skal så vidt mulig samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

Forslag til ny § 8a kopler konsesjonssystemet i oppdrettsloven klarere til plansystemet i plan- og bygningsloven. Forslaget er i tråd med tilsvarende forslag i andre særlover. Forslaget må sees i sammenheng med utvalgets forslag om bedre muligheter til å bestemme arealbruken i sjø gjennom den kommunale planleggingen, særlig i kommuneplanens arealdel. Gjennom dette kan det trekkes opp rammer for behandlingen av konsesjonssøknader med hensyn til lokalisering av oppdrettsanlegg, ut fra hensynet til andre interesser som er avveiet i planen. Vi viser også til reglene om kystsonoplanlegging i lovforslagets kapittel 14. Den detaljerte styringen må imidlertid fortsatt skje gjennom konsesjonssystemet i oppdrettsloven.

Det er viktig at det så vidt mulig skjer en samordnet behandling av konsesjonssaken og planer og vedtak etter plan- og bygningsloven som tiltaket medfører. For eksempel vil det være viktig at konsesjonssaken og nødvendig detaljplan for anlegget i sjø og på land behandles i en mest mulig felles prosess, selv om den munner ut i vedtak etter hver av lovene.

Etter *andre ledd* innføres regel om at en konsesjon ikke kan gis i strid med vedtatt plan etter plan- og bygningsloven uten etter samtykke av planmyndighetene. Det vises til merknaden ovenfor i tilknytning til forurensingsloven § 11, som har en slik løsning. Det er noe uklart hva som kreves av prosess for planmyndighetens samtykke. Dreier det seg om større saker, er utgangspunktet at tiltaket også krever detaljplan eller områdeplan. Sam-

tykket bør bygge på en planprosess, og det bør samtidig utarbeides arealplan – i praksis helst detaljplan etter kapittel 12. Et alternativ er å behandle saken som dispensasjon fra plan etter reglene i § 19-1 dersom det dreier seg om et mindre tiltak som ikke i seg selv krever plan etter plan- og bygningsloven, og vilkårene for dispensasjon for øvrig foreligger.

9. Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi med mer (energiloven) endres slik:

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

For søknader om tillatelse til tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven samordnes. Kongen gir i forskrift bestemmelser om samordningen. For andre søknader om tillatelse gjelder krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kap. 17.

I § 2-2 skal nytt fjerde ledd lyde:

Kongen kan i forskrift for bestemte typer tiltak, eller i det enkelte tilfellet, bestemme at konsesjon etter denne lov ikke er nødvendig dersom tiltaket er tillatt i områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Ny § 2-3 skal lyde:

Vedtak om konsesjon etter denne lov skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2.

§ 5B-1 nytt første ledd skal lyde:

Energiplanlegging skal inngå i regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Et mindretall (Toven) går imot forslagene til endringer av energiloven.

Forslagene til endringer av energiloven er flertallsforslag. *Ett medlem* (Toven) går imot forslagene til endringer i energiloven, jf. særmerknad. Merknadene for øvrig er derfor flertallsmerknader.

Til § 2-1 andre ledd.

Bestemmelsen slår fast at saksbehandlingen for et tiltak som krever konsesjon etter energiloven, så vidt mulig skal samordnes med planbehandling og annen saksbehandling etter plan- og bygningsloven, slik at det så vidt mulig blir en samlet prosess som tilfredsstillende kravene etter begge lover, for eksempel med hensyn til medvirkning og konsekvensutredning. Tilsvarende bestemmelser foreslås også for flere andre særlover, for eksempel for saker om tillatelse etter foruren-

singsloven. Ofte vil det kreves tillatelse etter flere lover, og en samordnet prosess vil kunne gi en meget betydelig forenkling sett fra både konsesjonssøkerens og myndighetenes side.

I dag sier § 2-1 at for søknader som omfattes av reglene om konsekvensutredning i kapittel VII-a i plan- og bygningsloven av 1985, skal konsekvensutredningen vedlegges søknaden. For tiltak som vil kreve plan etter utvalgets forslag til nye regler i plan- og bygningsloven, vil kravet om konsekvensutredning følge av plankravet, når tiltaket kan medføre vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Denne regelen kan derfor oppheves i sin nåværende form. Dersom tiltaket ikke omfattes av plankravet, vil det eventuelt være reglene om konsekvensutredning utenom plan i kapittel 17 i lovforslaget som kommer til anvendelse. Dette må presiseres i bestemmelsen.

Til § 2-2 nytt fjerde ledd.

Bestemmelsen åpner for at energimyndighetene kan bestemme at konsesjonskravet faller bort for tiltak som er tillatt i områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven. Dette er i tråd med utvalgets tilsvarende forslag i andre lover, og som vil kunne innebære en vesentlig forenkling. Det er fra tidligere åpnet en tilsvarende mulighet for konsesjon etter vannressursloven § 20 nr. første ledd bokstav d), og utvalget foreslår samme formulering som er brukt der.

Utvalget vil understreke at det vil være opp til energimyndighetene å avgjøre dette, etter drøfting med kommunene. De økonomiske og administrative konsekvenser må vurderes nærmere, herunder hvilke krav dette stiller til kommunenes kapasitet og kompetanse, og hvordan kontakten mellom kommunen og energimyndighetene skal være for å sikre at faglige hensyn ivaretas.

Til ny § 2-3.

Bestemmelsen er i samsvar med tilsvarende forslag fra utvalget i flere andre lover. Det vises særlig til flertallets merknader til det tilsvarende forslaget til ny bestemmelse i vassdragsreguleringsloven i nr. 1 ovenfor. Med «konsesjonstiltaket» menes det tiltaket som får konsesjon. Forslaget må også sees i sammenheng med ovennevnte forslag til endring av § 2-1 andre ledd om samordning av saksbehandlingen etter de to lovene. Det er et mål at en eventuell planendring kan skje som resultat av slik samordnet prosess. Er det uenighet mellom kommunen som planmyndighet og konsesjonsmyndigheten, må konflikten løses sentralt etter de linjer som er skissert ovenfor for vassdragsreguleringssaker. Det kan også her unntaksvis gis

dispensasjon fra plan etter reglene i § 19-1 dersom det dreier seg om et mindre tiltak som ikke i seg selv krever plan etter plan- og bygningsloven, og vilkårene for dispensasjon for øvrig foreligger.

Til nytt § 5B-1 første ledd.

Bestemmelsen slår fast at energiplanlegging skal inngå i planleggingen etter plan- og bygningsloven. I forslaget til bestemmelse om kommuneplan (§ 9-1) er energiforsyning nevnt uttrykkelig blant de oppgavene en kommuneplan i alminnelighet bør omfatte. Oppgaven er også aktuell i den regionale planleggingen. Utvalget viser for øvrig til behandlingen av energispørsmål i kapittel 7 hvor behovet for kommunal energiplanlegging understrekes.

Kapittel 5B og § 5B-1 om energiplanlegging i energiloven trådte i kraft i januar 2002 og er således nytt. Forskriften om energiutredninger pålegger konsesjonæren å utarbeide kommunevise energiutredninger. Energiutredningene er en beskrivelse av faktagrunnlaget og ikke en plan som skal vedtas eller som gir grunnlag for utbygginger. Energiutredningene skal inneholde en beskrivelse av dagens lokale energisystem med energibruk fordelt på ulike energibærere. Utredningen skal også beskrive forventet energietterspørsel i kommunen og de mest rasjonelle løsningene for å dekke framtidens energibehov. I denne sammenheng skal det tas hensyn til alternativ til økt elforbruk.

Konsesjonæren skal invitere kommunene til å delta i dette arbeidet, men kommunen har ikke plikt etter loven til å delta. Fra energimyndighetenes side har en forutsatt at kommunens rolle fastsettes gjennom plan- og bygningsloven.

Ved å kople energiplanleggingen etter kapittel 5B til den kommunale planleggingen, og samtidig si uttrykkelig i plan- og bygningsloven at kommuneplanen bør behandle energiforsyning, mener utvalget at det er lagt til rette for det nødvendige samarbeid.

Utvalget vil bemerke at ordet «energiplanlegging» har en videre betydning i annen sammenheng enn slik det skal forstås i kapittel 5B. For utvalget betyr det ellers en bred planlegging for løsning av energispørsmål. Utvalget ser det imidlertid som viktig at konsesjonærens arbeid med oversikter og planlegging inngår i den bredere behandling av disse spørsmål i den kommunale og regionale planleggingen. Den foreslåtte teksten er ment å dekke dette.

Dissens til lovendringsforslagene i energiloven

Utvalgsmedlemmet Toven støtter ikke dette lovforslaget, og viser til sin dissens til kapittel 7.3 om energi, samt forslag til nytt siste ledd i plan- og bygningsloven 1-11. Toven foreslår en parallell behandling etter begge lover, med mulighet for dispensasjon fra planbehandling når kommunen selv ønsker dette. Det påpekes videre at lovforslaget til endringer i energiloven, ble framlagt så sent i prosessen at det ikke har latt seg gjøre å skrive fullstendige kommentarer til lovforslaget. Det påpekes også at det har vært enighet i utvalget om at alle sektorbeskrivelser og lovforslag angående sektorsamordning, skal forelegges de respektive sektordepartement, for kommentering, før utvalget fremmer konkrete lovendringsforslag. På denne bakgrunn finner utvalgsmedlemmet Toven det beklagelig at lovforslagene om endringer i energiloven ble framlagt for Olje- og energidepartementet så sent i prosessen, at departementet ikke har fått reell mulighet til å påvirke prosessen. Det vises her til brev fra Olje- og energidepartementet til Miljøverndepartementet av 10.04.03 som er sitert i dissens til kapitlet 7.6 Energi. Dette tatt i betraktning mener utvalgsmedlemmet Toven at det her ikke er grunnlag for å fremme lovendringsforslag til energiloven.

Medlem Toven har følgende merknader til lovendringsforslagene til energiloven:

§ 2-1:

Utvalgets flertall foreslår at det tas inn en bestemmelse i § 2-1 om at saksbehandlingen for et tiltak som krever konsesjon etter energiloven, så vidt mulig skal samordnes med planbehandlingen. Forslaget er begrunnet i at det kan oppnås betydelige forenklinger ved å samkjøre saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og vedkommende særlov.

Medlemmet Toven påpeker at det ikke er slik at det ikke foretas noen samordning mellom energilovbehandling og planbehandling. I alle større saker tar NVE på et tidlig stadium opp med kommunen hvilken planbehandling som ønskes i tillegg til konsesjonsbehandlingen, og det er i den videre behandling omfattende kontakt mellom energimyndighetene og berørte kommuner.

Medlemmet Toven viser til at behandling av konsesjonssøknader etter energiloven er avhengig av at vassdrags- og energimyndighetene har kontroll med saksbehandlingsprosessen og avgjørelsens innhold. Konsesjonsbehandlingen etter energiloven forutsetter en omfattende og interaktiv behandling der det løpende kommer forslag om, og utredes nye

alternativer for plassering av anlegg og/eller teknisk utførelse. Det kan være knyttet betydelige interesseløsninger til slike anlegg. Representanter for de ulike interesser som utbygger, kommuner, miljømyndigheter og grunneiere kan ønske forskjellige alternative plasseringer eller utførelser, og fremmer forskjellige forslag i prosessen.

Vassdrags- og energimyndighetenes saksbehandling i slike konsesjonssaker er mer omfattende enn den kommunale planbehandling. En forsvarlig faglig behandling etter energiloven forutsetter at beslutninger om konsekvensutredningsprogram, vurdering av alternativer, behov for tilleggsutredninger mv styres av vassdrags- og energimyndighetene ut fra fagkunnskap og omfattende erfaring fra tilsvarende saker. Konsekvensutredningene må derfor følge reglene i kapittel 17 Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov.

Dersom vassdrags- og energimyndighetene skal være avhengig av å følge kommunens prosess og prosessavgjørelser, vil det være mulighet for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst til at man kan fatte et tilstrekkelig faglig begrunnet vedtak i en sak. Vassdrags- og energimyndighetene må i tilfelle ty til en parallell, ikke-offentlig utredningsprosess som ingen er tjent med.

På denne bakgrunn anser medlemmet Toven at det ikke vil gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag dersom kun kommunal planprosess skal være bakgrunn for et konsesjonsvedtak etter energiloven. For energilovens vedkommende må prosessen enten kjøres kun av energimyndighetene eller så må det være en dobbelt prosess. Jeg vil derfor gå imot en slik løsning som foreslått i § 2-1 fjerde energilovens område.

Slik jeg ser det, ville det derimot innebære en forenkling av saksbehandlingen dersom planbehandlingen ble inkludert i vassdrags- og energimyndighetenes konsesjonsprosess. Man vil derved kunne unngå at planmyndighetene treffer planvedtak for et annet alternativ enn det vassdrags- og energimyndighetene har gitt konsesjon for, noe som forekommer i dag.

Dersom det skal gjennomføres en parallell saksbehandling må det være en forutsetning med samordnet beslutningstidspunkt i de saker der det besluttes planbehandling ved siden av konsesjonsbehandlingen. Ved eventuell motstrid mellom konsesjon og planvedtak, føres saken videre til de respektive departementer til en samordnet klagebehandling, noe som ikke bør være mer tidkrevende enn ordinær klagebehandling etter ett av lovverkene.

§ 2-2:

Utvalgets medlem Toven går imot at vedtak

etter PBL helt eller delvis skal kunne erstatte konsesjon etter energiloven. Selv om slik plan muligens kan være en god løsning og dekke sektormyndighetenes behov på enkelte områder, kan jeg imidlertid ikke se at dette er en hensiktsmessig løsning for konsesjoner etter energiloven.

Utvalget har i sitt arbeid primært vært opptatt av hvordan PBLs plansystem kan styrkes og forbedres for å bli et hensiktsmessig redskap for sektorenes planlegging og vedtak. PBL legger opp til bred demokratisk medvirkning som forberedelse til planvedtak.

Det avgjørende for saksbehandlingen etter energiloven i konsesjonssaker er også å foreta en avveining av de tekniske og faglige innspill i konsesjonsprosessen. Disse innspill skal legge til rette for en god teknisk løsning for det omsøkte anlegget. Det blir så konsesjonsmyndighetenes oppgave å foreta en avveining av alle de aktuelle hensyn for senere å fatte konsesjonsvedtak om plassering og teknisk dimensjonering av anleggenes forskjellige deler, samt å fastsette eventuelle nødvendige konsesjonsvilkår. Spørsmål om valg av plassering av anlegg og teknisk løsning forutsetter dermed en spesiell fagkunnskap som planmyndighetene i kommunen ikke har. Jeg kan heller ikke se at det er hensiktsmessig at slik fagkunnskap bygges opp i den enkelte kommune.

Det er derfor etter min mening ikke hensiktsmessig at plan etter PBL skal kunne erstatte vedtak eller erstatte saksbehandlingen etter særlov på energilovens område.

Til § 2-3:

Utvalgets flertall foreslår inntatt en bestemmelse om at plan skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter energiloven. Det framgår videre at konsesjonstiltaket ikke må være i strid med plan som har rettsvirkning. Flertallet legger videre til grunn at nødvendig samordning skal skje ved at energimyndigheten deltar i planleggingen etter PBL.

Medlemmet Toven viser til at konsesjonsøknader etter energiloven ofte vil være i strid med de foreliggende arealplaner. Av § 2-3 framgår det at et anlegg ikke kan være i strid med plan med rettsvirkning.

Utvalgets medlem Toven går imot forslaget om at det skal foreligge godkjent plan i tillegg til konsesjon for at tiltak kan gjennomføres, noe som i realiteten innebærer en skjerpelse av plankravet. Det må i stedet være tilstrekkelig å gi en dispensasjon fra gjeldende plan inntil nødvendig omregulering er foretatt. Et slikt skjerpet krav innebærer redusert forutsigbarhet i prosessen for utbygger, og vil kun bidra til å forsinke gjennomføringen av prosjekter som har fått meddelt konsesjon.

Forslaget om at innholdet i en godkjent

kommuneplan skal være av betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen er etter medlemmet Tovens oppfatning en statisk og lite fleksibelt løsning. Det forhold at et tiltak ikke er omhandlet i eksisterende plan blir automatisk et moment mot at konsesjon skal gis, selv om tiltaket overhodet ikke ble vurdert ved vedtagelsen av gjeldende plan. Medlemmet Toven går derfor imot at innholdet i eksisterende kommuneplan skal være et moment av betydning ved avgjørelsen av konsesjonsaken, og at konsesjonsvedtaket ikke kan være i strid med plan som har rettsvirkning.

Utvalgsmedlemmet foreslår derimot følgende bestemmelse i plan- og bygningsloven;

Forslag til nytt siste ledd i § 1-11 i plan- og bygningsloven:

Planmyndigheten kan i det enkelte tilfelle bestemme at det ikke trengs planbehandling etter plan- og bygningsloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter energiloven.

10. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. endres slik:

I § 7 skal nytt tredje ledd lyde:

Så vidt mulig skal vedtak etter andre ledd bygge på arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone med tilhørende bestemmelser i slike planer ved første planrevisjon.

Forslaget slår fast at vedtak om vern av fiskens livsmiljø (biotopvern) etter lovens § 7 så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Dette er en presisering av någjeldende § 7 første ledd som sier generelt at «hensynet til fiskeinteressene og fiskens leveområder skal innpasses i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven i kommune og fylke». Det er viktig at biotopvernet koples til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende bestemmelse foreslås i flere andre lover, blant annet naturvernloven og viltloven. Andre punktum sier at vernet må komme til uttrykk gjennom planene. Det kan enten tas inn som eget arealformål i områdeplan eller detaljplan, eller markeres som hensynssone med tilhørende bestemmelse i slike planer eller i kommuneplanens arealdel. Utvalget viser til utvalgets forslag til nye bestemmelser med videre om bruk og vern av vassdrag og sjøområder i arealdel til kommuneplan (§ 9-9). Vi minner også om at arealer, herunder vassdrag, kan reguleres til naturvern, vern av biologisk mangfold med videre i områdeplaner og detaljplaner. Dette kan i mange til-

felle være et hensiktsmessig alternativ til å bruke laksefisk- og innlandsfiskloven § 7.

11. Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart endres slik:

I § 7-1 skal nytt fjerde ledd lyde:

Planlegging av nye landingsplasser skal skje etter plan- og bygningsloven.

§ 7-6 første ledd andre punktum oppheves.

I § 7-6 skal nytt andre og tredje ledd lyde:

Vedtak om konsesjon for landingsplass, og vedtak om å anlegge statlig landingsplass, skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Landingsplasser kan ikke anlegges i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2.

Saksbehandlingen skal så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

Til § 7-1 nytt fjerde ledd.

Bestemmelsen sier at planleggingen av nye landingsplasser skal skje etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende bestemmelser finnes i dag i vegloven § 12 første ledd, havneloven § 27 og jernbaneloven § 4 andre ledd. Bestemmelsen vil gi et felles mønster for planlegging av samferdselsanlegg, basert på plan- og bygningslovens planformer. Den innebærer både at behovet for og mulig lokalisering av landingsplasser om nødvendig tas opp og vurderes i den regionale og kommunale planleggingen, og at den konkrete planleggingen av landingsplasser skjer etter plan- og bygningslovens regler om områdeplan eller detaljplan. Det vises også til utvalgets forslag til nytt kapittel 13 i plan- og bygningsloven om samordnet areal- og transportplanlegging.

Til § 7-6.

Bestemmelsens første ledd andre punktum foreslås opphevet, fordi det blir overflødig ved forslaget om nytt andre ledd.

Forslaget til nytt andre og tredje ledd kopler vedtak om landingsplass etter luftfartsloven klare til plansystemet i plan- og bygningsloven. Forslaget er i tråd med tilsvarende forslag i andre særlover. Det vises særlig til flertallskommentarene til den tilsvarende bestemmelsen i vassdragsreguleringsloven, hvor det også er redegjort for mekanismene for å avklare mulige konflikter mellom luftfartsmyndighetene og kommunale og regionale planmyndigheter. Formuleringene som er valgt i *andre ledd* er de samme som i andre lover, og

svarer til forslaget til formuleringer om rettsvirkningen av de aktuelle planene. Disse er i samsvar med formuleringene i dagens lov, plan- og bygningsloven av 1985.

Det er viktig at det så vidt mulig skjer en samordnet behandling av konsesjonssaken og planer og vedtak etter plan- og bygningsloven som tiltaket medfører. Dette er sagt klart i *tredje ledd*. Også her er formuleringene i samsvar med utvalgets forslag i andre lover. I sum vil disse forslagene medføre at planleggingen av landingsplasser skjer på samme måte som for andre større anlegg både innenfor og utenfor samferdselsektoren. Utvalget ser dette som naturlig, og også i tråd med prinsippene for behandling av plan for luftfartshindringer etter § 7-12 følgende.

§ 7-12 gjelder plan for luftfartshindringer, og gir luftfartsmyndighetene hjemmel til å kreve utarbeidet og fastsatt «en plan for høgdebegrensninger og andre rådighetsinnskrenkninger som finnes nødvendige i området utenfor landingsplassen med hensyn til bebyggelse, master, ledninger, beplantning, forstyrrende virksomhet og andre luftfartshindringer». § 7-12 andre ledd sier at restriksjoner normalt skal fastsettes gjennom utarbeiding av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, med mindre særskilt plan anses nødvendig etter en konkret vurdering. I de følgende bestemmelser gis nærmere regler om slik plan. Plan skal blant annet utarbeides «i samråd med berørte kommuners og fylkeskommuners planleggingsmyndigheter» (§ 7-13 første ledd). Utvalget legger derfor til grunn at planleggingen av arealbruken på og rundt flyplasser, med de restriksjoner på arealbruken som det medfører, skjer i form av arealplaner etter plan- og bygningsloven. Vi understreker også at bestemmelser som fastsettes i plan over luftfartshindringer med hjemmel i luftfartsloven alltid skal synliggjøres gjennom hensynssoner i arealdelen til kommuneplan (jf. § 9-8).

12. Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (Vannressursloven) endres slik:

I § 9 skal nytt tredje ledd lyde:

Kvalitetsmål etter første ledd skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

§ 22 siste ledd skal lyde:

Konsesjonspliktige tiltak i vassdrag må ha konsesjon etter loven her.

Ny § 25 a skal lyde:

Vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2.

For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal konsesjonsbehandlingen så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Et mindretall (Toven) går imot forslagene til endringer i vannressursloven, jf. særmerknad. Merknadene er derfor flertallsmerknader.

Til § 9.

Bestemmelsen foreslås som *nytt tredje ledd* i § 9. Den sier at kvalitetsmål for vassdrag som er fastsatt av vassdragsmyndigheten med hjemmel i § 9 første ledd, skal komme fram i arealplaner etter plan- og bygningsloven i form av hensynssoner med tilhørende bestemmelser. Dette er i tråd med det tilsvarende forslag for grenseverdier for miljøforhold som er fastsatt i medhold av forurensingsloven § 9, jf. ovenfor. § 9 første ledd omtaler kvalitetsmål som skal være bindende for utøving av offentlig myndighet, særskilt. Slike mål fastsettes etter forvaltningslovens regler om forskrift, mens dette ikke gjelder andre kvalitetsmål. Rettsvirkningen av de kvalitetsmål som er fastsatt må framgå av bestemmelsene. Det er særlig viktig at bindende kvalitetsmål kommer til uttrykk i arealplanene etter plan- og bygningsloven, siden disse vil kunne være direkte førende for utnyttelsen av vassdraget og for arealbruken langs vassdraget som bestemmes gjennom de kommunale arealplanene. Men også mer veiledende kvalitetsmål vil kunne ha stor betydning for planleggingen.

Til § 22 siste ledd.

§ 22 siste ledd lyder i dag slik: «Konsesjonspliktige tiltak i vassdrag må ha konsesjon etter loven her, og konsesjon kan ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven». Siste del av bestemmelsen er egnet til å misforstås siden § 20 uttrykkelig sier at vassdragsmyndighetene ved forskrift eller i det enkelte tilfellet kan fjerne konsesjonskravet for tiltak som er tillatt i reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven. Det er vanskelig å se at realiteten i dette er noe annet enn at konsesjon erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, selv om uttrykksmåten er forskjellig.

Utvalget er generelt opptatt av å forenkle beslutningssystemet ved at planer etter plan- og bygningsloven kan erstatte enkeltaksbehandling etter særlov, etter nærmere vurdering av vedkommende myndighet. Slik hjemmel for vassdrags-

myndighetene foreligger allerede, som nevnt, i vannressursloven § 20. Det virker da etter flertallet uklart at § 22 siste ledd tilsynelatende sier det motsatte, og denne delen av § 22 bør strykes.

Til § 25a.

Bestemmelsen tilsvarende lignende forslag fra utvalget i flere andre lover, og det vises til merknadene til disse, særlig til tilsvarende bestemmelse i vassdragsreguleringsloven (ny § 7), energiloven (ny § 2-3) og luftfartsloven (§ 7-6). Planmyndigheten kan unntaksvis gi dispensasjon fra plan etter reglene i § 19-1 dersom det dreier seg om et mindre tiltak som ikke i seg selv krever plan etter plan- og bygningsloven, og vilkårene for dispensasjon for øvrig foreligger.

Utvalgsmedlem Toven ser ikke behov for å foreslå nye samordningsbestemmelser i vannressursloven, og støtter ikke dette forslaget. Det viser til at samordningsspørsmålet allerede er løst i den nye vannressursloven som trådte i kraft 1. januar 2001. Det vises videre til medlemmets dissens til kapittel 7.17 om vassdrag og vannressursforvaltning.

Det påpekes også her at det har vært enighet i utvalget om at alle sektorbeskrivelser og lovforslag angående sektorsamordning, skal forelegges de respektive sektordepartement, for kommentering, før utvalget fremmer konkrete lovendringsforslag. På denne bakgrunn finner utvalgsmedlemmet Toven det beklagelig at lovforslaget til endringer i vannressursloven ble framlagt for Olje- og energidepartementet så sent i prosessen, at de ikke fikk reell mulighet til å øve innflytelse. Det vises her til brev fra Olje- og energidepartementet til Miljøverndepartementet av 10.04.03, som er sitert i dissens til kapittel 7.6 om energi. Dette tatt i betraktning mener utvalgsmedlemmet Toven at det her ikke er grunnlag for å fremme lovendringsforslag til vannressursloven.

13. Lov 21. desember 2000 nr. 82 om havbeite endres slik:

I kapittel III skal ny § 11a lyde:

Vedtatt om tillatelse etter denne lov skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

Vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av havbeiteanlegg. Før

slik tillatelse gis, skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten.

For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal konsesjonsbehandlingen så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Forslag til ny § 11a i kapittel III kopler konsesjonssystemet i havbeiteloven klarere til plansystemet i plan- og bygningsloven. Forslaget er i tråd med tilsvarende forslag i andre særlover, særlig forslag i oppdrettsloven. Også her må forslaget sees i sammenheng med utvalgets forslag om bedre muligheter til å bestemme arealbruken i sjø gjennom den kommunale planleggingen, særlig i kommuneplanens arealdel. Gjennom dette kan det trekkes opp rammer for behandlingen av konsesjonssøknader med hensyn til lokalisering av havbruksvirksomhet, ut fra hensynet til andre interesser som er avveiet i planen. Vi viser også til reglene om kystsoneplanlegging i lovforslagets kapittel 14. Den detaljerte styringen må imidlertid fortsatt skje gjennom havbruksloven.

Etter *andre ledd* innføres regel om at en konsesjon ikke kan gis i strid med vedtatt plan etter plan- og bygningsloven uten etter samtykke av planmyndighetene. Det vises til merknaden ovenfor i tilknytning til oppdrettsloven og forurensingsloven § 11. Det er noe uklart hva som kreves av prosess for planmyndighetens samtykke. Dreier det seg om større saker, er utgangspunktet at tiltaket også krever detaljplan eller områdeplan. Samtykket bør bygge på en planprosess, og det bør samtidig utarbeides arealplan – i praksis helst detaljplan etter kapittel 12. Et alternativ er å behandle saken som dispensasjon fra plan etter reglene i § 19-1 dersom det dreier seg om et mindre tiltak som ikke i seg selv krever plan etter plan- og bygningsloven, og vilkårene for dispensasjon for øvrig foreligger.

Det er viktig at det så vidt mulig skjer en samordnet behandling av konsesjonssaken og planer og vedtak etter plan- og bygningsloven som tiltaket medfører. Dette sies uttrykkelig i *tredje ledd*. For eksempel vil det være viktig at konsesjonssaken og nødvendig detaljplan for anlegget i sjø og på land behandles i en mest mulig felles prosess, selv om den munner ut i vedtak etter hver av lovene.

Vedlegg 1

Utvalgets mandat

Utvalgets mandat er fastsatt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 og lyder i sin helhet:

«1. Innledning

Mandatet for lovutvalget tar utgangspunkt i St.meld nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, og Innst. S. nr. 219 (1996-97) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk.

2. Utvalgets arbeid

Ut fra stortingsmeldingens konklusjon om at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer etter hensikten, skal lovens hovedstruktur og bærende prinsipper stå fast. Særlig vektlegges hensynet til at planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre informasjon, innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen. I arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling, herunder det biologiske mangfoldet, en bærekraftig byutvikling og en effektiv og miljøvennlig bruk av energiresursene, er det imidlertid reist spørsmål om lovverket er godt nok. Videre er det ønskelig å utvikle lovgrunnlaget for planleggingen ut fra erfaringer og evalueringer som foreligger, og for å ivareta nye utfordringer og behov ellers. Siktemålet med utvalgets arbeid skal være å bringe på det rene om loven gjennom endringer kan forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Foruten hensynet til sikring av en bærekraftig utvikling, er samordning mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk som vedrører arealbruk og samfunnsplanlegging, og behovet for effektivisering og tilrettelegging for verdiskapning med sikte på sysselsetting, gode levekår og gode boliger i tilstrekkelig omfang, viktige element i lovarbeidet. St.meld. nr. 29 (1996-97) omhandler de prioriterte mål som planleggingen skal bidra til å oppfylle.

Andre sentrale spørsmål i utformingen av et balansert og fremtidsrettet lovsystem er bedre sikring av deltakelse i planprosessene for berørte, forenkling og forbedring i lovstruktur og

i praktisering. Det bør videre legges vekt på en god redaksjonell og lovteknisk utforming som også tydeliggjør hovedbestemmelsene i loven, og gjør den lett tilgjengelig for forskjellige brukere.

Utvalget skal ut fra dette, etter en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og i andre lover som har direkte og indirekte betydning for arealbruk og planlegging, herunder i sjøen, i kystsonen og i og langs vassdrag, vurdere og fremme forslag om endringer i lov- og eventuelt forskriftsverk. Også bestemmelser i den del av plan- og bygningsloven som hører til Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde, kan tas opp til vurdering i den utstrekning det har betydning for vurdering av planbestemmelsene, og en hensiktsmessig plangjennomføring i forhold til konkrete tiltak.

Nærmere utdyping av grunnlaget for utredningsarbeidet, og retningslinjer for dette, fremgår av St.meld nr. 29 (1996-97), og i flertallets merknader i komitéinnstillingen. Utvalget bes legge denne til grunn for sitt arbeide.

Stortingsmeldingens kapittel 8 sammenfatter kort de mest aktuelle endringsbehov som er drøftet i meldingen, og angir at dette er momenter for utvalgets mandat. Innenfor de overordnede tema og målsettinger som omtales foran bes utvalget konkret vurdere følgende tema og problemstillinger:

Generelt – lovsystemets funksjonsmåte

- Mulighetene for å effektivisere og forenkle selve planleggingen og evt. planbestemmelsene, men uten at det går på bekostning av styringsgrad og rettsikkerhet. Lovsystemet bør gis en slik utforming at det fanger opp og håndterer utviklings- og endringstakten i samfunnet, og at det gir aktuelle og oppdaterte planer som blir reelle og ønskede beslutningsgrunnlag og styringsredskap for å nå de mål som trekkes opp. Plan-

systemet skal ha fleksibilitet til både å møte utfordringene i samfunn under utbyggingspress og samfunn preget av uttynning. God samordning til kommunelovens bestemmelser om økonomiplanlegging er viktig i denne sammenheng.

- Utforming av bestemmelsene, og mulige tiltak, slik at planleggingen baseres på godt og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, gode prosesser og klare spilleregler for medvirkning og deltakelse fra berørte private og offentlige aktører. Likeledes bør det ved utformingen av bestemmelsene legges vekt på klargjøring av rammebetingelser fra, og gode dialoger med overordnet nivå og kommunene for å oppnå forutsigbarhet og effektivitet i planarbeidet.

Bestemmelser om saksbehandling

- Utvalget bes også foreta en samlet gjennomgang og vurdering av saksbehandlingsbestemmelsene med vekt på bl.a. følgende forbedringspunkter:
 - klarere krav til framdriften i planarbeidingen
 - klarere krav til de forskjellige aktørenes deltakelse i planarbeidet
 - klarere krav til rullering og revisjon, og til det kvalitative innholdet
 - klarere og bedre formidling av nasjonale og regionale mål

Gjennomgangen skal også omfatte innsigelsesordningen, herunder økonomiske og administrative forhold for de statlige sektormyndighetene.

- I denne forbindelse om det er hensiktsmessig å innføre systemer for dokumentasjon og kvalitetssikring i planleggingen, og hvordan slike systemer kan utformes, slik at det blir klarere og mer forutsigbare krav til innholdet i planutredninger, og mer forutsigbare krav til planløsningene i forhold til fastsatte mål og kvalitetsstandarder på forskjellige samfunnsfag- og interesseområder. Dette må vurderes nøye i forhold til behov og fleksibilitet og lokal tilpasning.
- Forslag til bestemmelser om styrking av plikten til å rullere og oppdatere planer ut fra aktuelle nasjonale, regionale og lokale mål, og om det bør innføres mer konkrete krav til hvilke spørsmål og interesser som skal vurderes ved rulleringen.

Arealbruksformål og bestemmelser i kommunale planer, rettsvirkninger og forholdet mellom oversiktsplan og detaljplan

- Hvordan lovbestemmelsene om arealbrukskategorier, planformål og planbestemmelser kan forbedres med sikte på klargjøring, harmonisering og oppdatering ut fra de erfaringer og tolkningsavklaringer som er gjort, og de behov som har vist seg, etter at plan- og bygningsloven trådte i kraft. Det vises i denne forbindelse til Stortingskomiteens ønske om bedre kontroll med etablering av kjøpesentre, jfr. Innst. S. nr. 219 (1996–97). Samtidig er det behov for å vurdere visse nye planformål og bestemmelser, jf. konkret oversikt på side 71, 2. spalte i St.meld. nr. 29 (1996–97), og evt. behov for bedre nyansering av forskjellige nærings- og handelsformål. I denne sammenheng er det også behov for å vurdere mulige endringer i arealbrukskategoriene i planer, og adgangen til å bruke bestemmelser, for å sikre verdiskaping og arbeid i distriktene, sikre det langsiktige ressursgrunnlaget, biologisk mangfold og øvrige natur- og friluftsinnteresser. Behov og ønsker om mulighet for en større fleksibilitet og differensiering i planformål og bestemmelser når næringsutviklingen går i retning av å ta landbrukseiendommer i bruk til nye formål og bruksformer er ett element i denne vurdering, og betinger større behov for vurdering av arealbruk enn den tradisjonelle landbruksdriften som faller innenfor «LNF»-kategorien. Videre aktualiserer biologisk mangfold som et annet tema i arealplaner behovet for bedre styring med arealbruken. Det er derfor behov for å vurdere om de eksisterende virkemidlene i loven er så hensiktsmessig som ønskelig sett i lys av den betydningen de har for å ivareta denne overordnede målsettingen.
- Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan/bebyggelsesplan ut fra erfaringene som er gjort med kommuneplanens arealdel som grunnlag for den videre reguleringsplanleggingen, eller som grunnlag for gjennomføring av tiltak, jfr. at også Næringslovutvalget har tatt opp spørsmålet om forholdet mellom oversiktsplanen og detaljplanen som grunnlag for utbygging. Det skal legges vekt på at kommuneplanen skal være et effektivt verktøy for strategisk og rullerende samfunns- og are-

alplanlegging. Både arealbruksformål, arealbruksbestemmelser og rettsvirkninger må vurderes med sikte på å oppnå et mest mulig hensiktsmessig og rasjonelt system. Samtidig må det vurderes hvilke forhold og bindinger som det er hensiktsmessig å fastlegge på oversiktsplannivået, og hvilke forhold som bl.a. ut fra kravene til forsvarlig saksbehandling, medvirkning og rettssikkerhet må fastlegges på detaljplannivå.

Lov- og virkemiddelsamordning

- Videreføring av arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe en enkel lovstruktur, et samfunnsmessig forsvarlig og forutsigbart system for forvaltning av landets arealer, og slik at det legger til rette for rask avklaring av enkeltsaker om utbygging eller vern. Som ledd i dette arbeidet bør det særlig legges vekt på å utrede alternativer til den såkalte samtykkemodellen, og å utrede konsekvensene av de ulike modellene, jf. Ot.prp. nr. 51 (1988–89). Om endringer i plan- og bygningsloven og visse andre lover om arealdisponering, og komiteinnstillingen til denne der det bl.a. legges vekt på at: «– særlovgivningen blir mest mulig tilpasset planprosessene etter plan- og bygningsloven, og at det på denne måten gis bedre grunnlag for en helhetlig styring med arealbruken.» Stortingetskomiteen har i Innst.S. nr. 219 (1996–97) gitt særskilt støtte til videreføring av samordningsarbeidet. Også samspillet mellom plan- og bygningsloven og verne- og forurensingslovgivningen inngår i vurderingen med sikte på forbedringer. Utfordringene for planlegging i sjø er ikke de samme som for planlegging på land. Som grunnlag for et lovutredningsarbeid som vil få konsekvenser for planlegging i sjø, er det først nødvendig å gjennomføre evalueringer og erfaringsinnhenting som gjelder de spesielle problemstillingene som reises i forbindelse med planlegging i sjø.
- Hvordan plan- og bygningsloven og deler av konsesjonslovgivningen kan samordnes bedre, spesielt i de tilfeller der konsesjoner er av lokal eller regional karakter. Dette kan f.eks. innebære at vedtak etter plan- og bygningsloven også utvides til å virke som konsesjon, eller slik at det blir klarere kop-

ling mellom planvedtak og konsesjon. En forutsetning vil være at de hensyn sektorene ivaretar fortsatt vil bli ivarettatt på en tilfredsstillende måte, og at sektorenes kunnskap benyttes slik at verdiskaping og andre hensyn ivaretas.

- Sammenhengen mellom planer på alle nivå og annen virkemiddelbruk, f.eks. plan som eventuelt grunnlag for arealrettede tilskudd av forskjellig slag. Videre bør utvalget vurdere om muligheten for å forebygge at det gis tilskudd til tiltak som evt. er uheldige ut fra målsettinger om arealbruk, eller der det gis tilskudd for tiltak i strid med/løsrevet fra det som er fastlagt i plan.
- Bedre bestemmelser for styrket sektorsamordning i behandlingen av de enkelte plansakene for å sikre kvaliteten på de enkelte beslutninger gjennom reelt og forpliktende samarbeid fra sektorer og myndighetsorganer i den kommunale planleggingen.
- Hvordan bestemmelsene om konsekvensutredninger kan samordnes ytterligere til saksbehandlingsbestemmelsene for planer. Siktemålet er et regelverk som sikrer at konsekvensene for miljø, naturressurser og samfunn blir tilfredsstillende klargjort og dokumentert både ved overordnet arealplanlegging, og ved planlegging av tiltak, samtidig som regelverket skal fungere mest mulig effektivt, forutsigbart og samordnet.

Dispensasjoner

- Hvordan bestemmelsene om saksbehandling og grunngeving i tilknytning til dispensasjoner kan forbedres slik at dispensasjoner fra arealplaner ikke undergraver helheten i planen og de hensyn den ivaretar.

Bedre bruk av bebygde områder

- Hvordan plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging, utbygging og gjennomføring av tiltak, i samvirke med andre formelle, økonomiske og administrative virkemidler, kan utvikles som et mer målrettet verktøy for bærekraftig byutvikling, replanlegging/fortettingsplanlegging og arealomforming i allerede bebygde områder.

Effektiv og miljøvennlig energibruk

- Hvordan plan- og bygningsloven kan nyttes og utvikles for å følge opp nasjonale miljømål, bl.a. ved målrettet kommunal energi-, varme- og transportplanlegging, og regionale og lokale løsninger som ivaretar hensynet til en mer effektiv og miljøvennlig energibruk.

Fylkesplaner og regional helhetsplanlegging

- Hvordan bestemmelsene om fylkesplaner og kommunale planer kan endres med sikte på bedre regional samordning og helhetsløsninger når det gjelder bosetting, arbeidsmarked, transport og investeringer m.v. Også planleggingstema som strekker seg over kommune- og/eller fylkesgrenser, f. eks. ved planlegging av lange linjeframføringer, eller ved kystsone- og vassdragsplanlegging, er aktuelle. Muligheten for styrket medvirkningsansvar og samarbeid mellom statlige etater, kommunene og fylkeskommunen om fylkesplanleggingen er viktig moment. Koplingen mellom fylkesplanlegging og bruk av økonomiske virkemidler bør bli tydeligere. I sammenheng med slike eventuelle endringer i fylkesplanbestemmelsene vil det også være behov for å vurdere om gjeldende saksbehandlingsbestemmelser er tilstrekkelige.

Planlegging på sentralt nivå

- Hvordan klargjøring og ivaretagelse av mål og rammer fra riks- og fylkesnivå i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven kan utvikles og nyttes for å ivareta en arealbruk som sikrer det biologiske mangfoldet, samtidig som bærekraftige byer, tettsteder og bygdesamfunn kan utvikles. I arbeidet bør også forholdet mellom kommunale planer og statlige planvedtak, som samlet plan for vassdrag og verneplaner, vurderes nærmere, herunder hvorvidt slike statlige planer bør være forpliktende for kommunene.
- Om det vil være hensiktsmessig at andre statlige myndigheter med store utbyggingsoppgaver får samme ordening som statlig vegmyndighet har etter lovens § 9-4 til, i nært samarbeid med kommunen, å ut-

arbeide og legge forslag til egne planer ut til offentlig ettersyn før ferdigbehandling og planvedtak i kommunen.

Lovteknisk forbedring

- Øvrig lovteknisk forbedring og oppdatering av plan- og bygningsloven til dagens norm for lovspråk og lovteknikk, slik at den blir mer rasjonelt og pedagogisk oppbygget og utformet. Også forholdet til annen generell lovgivning om saksbehandling, f. eks. forvaltningsloven og offentlighetsloven, er et element i gjennomgangen med sikte på best mulig harmonisering.

Utfylling av mandatet

- Mandatet kan etter behov konkretiseres og utdypes av Miljøverndepartementet etter samråd med berørte departementer, dersom det blir nødvendig å ta opp ytterligere tema og spørsmål for å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming og sammenheng i lovsystemet.

3. Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

Utvalget bes om å utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Dersom forslagene får store miljøkonsekvenser skal dette omtales, jfr. utredningsinstruksens kap. 2.1. Jfr. også forutsetningen her om at minst ett forslag (alternativ) skal være basert på uendret eller redusert ressursbruk. Det forutsettes at forslag som fremmes skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven. Det vises ellers til St.meld. nr. 29 (1996–97) om vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser som er gjort til nå.

4. Tidsrammer

Utvalget skal ha en funksjonstid på 4 år fra opprettelsen. Det skal levere to delinnstillinger, hvorav første delinnstilling etter 2 års funksjonstid.

5. Sammensetning av utvalget

Utvalgets sammensetning: Se kapittel 1.

Miljøverndepartementet kan i samråd med berørte departementer oppnevne nye medlemmer i utvalget til erstatning for eventuelle medlemmer som fratrer i utvalgets funksjonstid. Likeledes kan Miljøverndepartementet i samråd med berørte departementer supplere representasjonen i utvalget ut fra behov som eventuelt måtte vise seg i utredningsarbeidet.

6. Arbeidsform – arbeidsgrupper og kontaktmøter

Arbeidet i lovutvalget må innrettes effektivt og målrettet, men samtidig åpent og koordinerende, slik at både de enkelte departementers interesser, og berørte interessegrupper ellers i samfunnet, trekkes inn og gis anledning til å gi bidrag.

I tillegg til utvalget med leder og sekretær, skal det opprettes en interdepartemental referansegruppe med representant fra hvert departement, som ut fra sine ansvarsområder deltar og gir bidrag. Det er naturlig at også Sametinget er representert i gruppen. Referansegruppen vil regelmessig ha møter med utvalget om utveksling av aktuell informasjon, og med drøftinger av aktuelle spørsmål i tilknytning til lovutredningsarbeidet. Det forutsettes at møtefrekvensen mellom referansegruppen og utvalget tilpasses møtefrekvensen i utvalget. Videre forutsettes det at utvalget etter behov kan opprette særskilte tematiske arbeidsgrupper for særlige utredninger og interesseavklaringer i tilknytning til sekretariatet.

Utvalget forutsettes videre å ha kontakt- og høringsmøter med berørte viktige interesseorganisasjoner under arbeidet.

7. Sekretariat

Miljøverndepartementet har sekretariatsansvaret, og vil stille nødvendige personellmessige og faglige ressurser til rådighet for arbeidet i utvalget.

8. Økonomi og utvalgsgodtgjørelse

Utgiftene til drift av utvalget, møtegodtgjørelse, eventuelle reise- og forpleiningsutgifter m. v. dekkes over Miljøverndepartementets budsjett i tråd med statsregulativet til medlemmene på gjeldende vilkår. Reiser i forbindelse med utvalgets arbeid må bare foretas med Miljøverndepartementets samtykke.

Engasjement av sakkyndige for å bistå utvalget skal godkjennes av Miljøverndepartementet.»

Planlovutvalgets mandat er senere, i forbindelse med regjeringens avgivelse av Ot.prp. nr. 39 (1998-99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)* 19. mars 1999, utvidet slik at utvalget også er bedt om å foreta en vurdering av:

«om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven».

Videre sies som en presisering i proposisjonen:

«Planlovutvalget er i sitt mandat allerede bedt om å vurdere hvorvidt Samlet plan gjennom lovbestemmelser skal gis status som rikspolitiske retningslinjer og om statlige planvedtak (som Samlet plan for vassdrag) bør være forpliktende for kommunene».

Vedlegg 2**Oversikt over møter, deltakelse og reiser**

Hensikten med dette vedlegget er å gi en kortfattet oversikt over aktiviteter knyttet til planlovutvalgets arbeid med andre delutredning. Oversikten omfatter antall møter i utvalget og hovedtemaer som er blitt drøftet. Det blir også gitt en kort oversikt over sektorgjennomgangen med departementene. Videre omfatter oversikten utvalgsmedlemmenes og sekretariatets deltakelse og faglige innlegg på konferanser, møter og reiser. Det presenteres også en kort oversikt over FoU arbeid.

1 Oversikt over møter i planlovutvalget med hovedtemaer – andre delutredning

Første delutredning ble avgitt til Miljøverndepartementet 31. januar 2001.

Møter i 2001

Det ble avholdt 7 møter i 2001 etter at arbeidet med første delutredning var avsluttet:

- *Møte nr. 2001-03, Høvikodden 16. mars:* På møtet behandlet utvalget reaksjoner på utredningen, erfaringer med arbeidet i utvalget i første fase samt tanker om forbedringer, utvalgets arbeidsform videre og arbeidsplan for videre utredningsarbeid.
- *Møte nr. 2001-04, Oslo 9. mai:* På møtet behandlet utvalget skisse til framtidig lovstruktur i plan- og bygningsloven, virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, skisse til hovedstruktur i disposisjonen for siste delutredning og konkretisering av arbeidsplan for 2001 og 2002.
- *Møte nr. 2001-05, Lysaker/Fornebu 14.-15. juni:* På møtet behandlet utvalget Miljøverndepartementets «kommunereform», saksbehandlingsregelverket og urbant jordskifte.
- *Møte nr. 2001-06, Oslo 31. august:* På møtet behandlet utvalget hovedtrekk i høringsuttalelsene, forholdet mellom sektorlovene og plan- og bygningslov, kvalitetskrav til plan eller planlegger, fylkesplanlegging og kommunale planer.
- *Møte nr. 2001-07, Ringebru 11.-12. oktober:* Det ble orientert om utfordringer Ringebru kommu-

ne har i forhold til reise-/næringsliv og hytter, samt fylkesdelplan og verneplan for Rondane. Det ble avholdt en befaring på Kvitfjell og utvalget fikk en orientering om Den norske turistforening. Dessuten diskuterte utvalget saksbehandlingsregler, de kommunale plantyper for arealer og frister i planbehandling.

- *Møte nr. 2001-08, Oslo 15.-16. november:* På møtet behandlet utvalget statlige virkemidler (herunder innsigelse, innkalling, klage), interkommunalt plansamarbeid, arealplanlegging på fylkesnivå, fylkesplanlegging, strukturen i den innledende delen av loven og videre arbeidsplan for sektorgjennomgangen med departementene. Det ble også avholdt et møte med referansegruppen der blant annet hovedinntrykkene fra høringen og sektorlovene ble diskutert.
- *Møte nr. 2001-09, Oslo 13.-14. desember:* På møtet behandlet utvalget skisse til nytt kapittel 1 i loven, nye bestemmelser for de kommunale plantypene, temamessig oppsummering av høringen og opplegg for videre gjennomgang med sektorene.

Møter i 2002

Det ble avholdt 10 møter i 2002:

- *Møte nr. 2002-01, Leangkollen 24.-25. januar:* På møtet behandlet utvalget revidert skisse til nytt kapittel 1 i loven, disposisjon for andre delutredning, arbeidet med sektorgjennomgangen og gjennomgående arealbruksformål i ny plan- og bygningslov.
- *Møte nr. 2002-02, Oslo 7.-8. mars:* På møtet behandlet utvalget de kommunale planformene, fylkesplanlegging, utredelse av økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag, sektorgjennomgangen og EU's vanndirektiv, herunder implementering og implikasjoner for plan- og bygningsloven.
- *Møte nr. 2002-03, Oslo 18.-19. april:* På møtet behandlet utvalget digital planlegging, regional planlegging, det kommunale plansystemet, arealbruksformål og planbestemmelser, sektorgjennomgangen og videre utredelse av økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

- *Møte nr. 2002-04, Oslo 30.-31. mai:* På møtet behandlet utvalget LNF-kategorien, reindriften i plansammenheng, sektorgjennomgangen og revidert disposisjon til andre delutredning.
- *Møte nr. 2002-05, Oslo 20.-21. juni:* På møtet behandlet utvalget noen juridiske problemstillinger, planlegging for vern, verdisett for planlegging, jordskiftegruppens arbeid, digital planlegging og LNF-kategorien. Det ble også avholdt et møte med referansegruppen der først og fremst sektorgjennomgangen ble diskutert.
- *Møte nr. 2002-06, Sørmarka 27.-30. august:* På møtet behandlet utvalget konsulentrapport om miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag, politiske signaler i stortingsmeldinger, disposisjon for andre delutredning, interkommunalt plansamarbeid, lovtekst, oppfølging av sektorgjennomgangen, kapittel 1 i andre delutredning og skisse til regler om utbyggingsavtaler.
- *Møte nr. 2002-07, Oslo 25.-26. september:* På møtet behandlet utvalget områdeplan og detaljplan, regional planlegging og oppfølging av sektorgjennomgangen.
- *Møte nr. 2002-08, Oslo 24.-25. oktober:* På møtet behandlet utvalget utkast til samlet lovtekst.
- *Møte nr. 2002-09, Finstadjordet 20.-22. november:* På møtet behandlet utvalget utkast til samlet lovtekst og utkast til NOU-kapittel om kommunal planlegging.
- *Møte nr. 2002-10, Oslo 18. desember:* På møtet behandlet utvalget utkast til revidert lovtekst.

Møter i 2003

Det ble avholdt 5 møter i 2003.

- *Møte nr. 2003-01, Oslo 8.-10. januar:* På møtet behandlet utvalget utkast til revidert lovtekst, lovens kapittel 1 med forslag til motiver, tekstforslag til diverse NOU-kapitler og samordning.
- *Møte nr. 2003-02, Oslo 30.-31. januar:* På møtet behandlet utvalget tekstforslag til diverse NOU-kapitler, planinformasjon (digitalt verktøy med mer) og utkast til revidert lovtekst.
- *Møte nr. 2003-03, Oslo 13.-14. februar:* På møtet behandlet utvalget overgangsbestemmelser, tekstforslag til diverse NOU-kapitler, internasjonale konvensjoner, orientering fra Skogeierforbundet og utkast til revidert lovtekst.
- *Møte nr. 2003-04, Oslo 6.-8. mars:* På møtet behandlet utvalget revidert lovtekst og lovnotiser og tekstforslag til diverse NOU-kapitler.

- *Møte nr. 2003-05, Oslo 26.-30. mars:* På møtet behandlet utvalget tekstutkast til hele dets andre utredning.

2 Oversikt over sektorgjennomgangen med departementene med hovedtemaer

I løpet av våren 2002 har utvalget gjennomført møter med alle departementene, med unntak av Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, for å drøfte utvalgets skisse til nye lovbestemmelser og plantyper. Formålet har vært å få fram de respektive sektorens bruk av plan- og bygningsloven, og å legge til rette for god kopling mellom planlegging og vedkommende sektors virkemidler slik at planene gjøres til et bedre redskap for å ivareta de forskjellige sektormyndighetenes mål og hensyn. Her følger en kort oversikt over hvilke temaer som ble drøftet med de ulike departementene:

- *Arbeids- og administrasjonsdepartementet:* Helse, miljø og sikkerhet med fokus på brannsikkerhet i planprosessen. Forenkling – og bedre brukerorientering. Bedre statlig samordning gjennom fylkesplanlegging. Staten som utbygger (Statsbygg).
- *Barne- og familiedepartementet:* Barn og unges mulighet til selv å medvirke og påvirke sin egen situasjon. Barnerepresentantens rolle og funksjon framover. Mulig innarbeiding av FN's Barnekonvensjon i loven. Sikring av barn og unges arealinteresser i planleggingen.
- *Fiskeridepartementet:* Konesjonsbehandling etter oppdrettsloven. Planlegging for kystsonen og havbruk. Havneplanlegging. Taretråling og høsting. Fiskeri- og havbruksnæringens behov for areal og infrastruktur på land.
- *Forsvarsdepartementet:* Ønske om å delta i kommune- og fylkesplanprosessene. Arealkategori for Forsvaret. Fylkesplan og merking av ulike felt som skyte- og øvingsfelt med mer.
- *Helsedepartementet:* Helsesektoren må synliggjøres. Arealplanlegging og fysisk aktivitet. Drikkevannforsyning. Statlig overtakelse av spesialhelsetjenesten.
- *Justis- og politidepartementet:* Sivilt beredskap, Kriminalitetsforebyggende arbeid. Kommunens ansvar for samfunnsikkerhet. Erstatningsspørsmål. Lovteknikk.
- *Kommunal- og regionaldepartementets kommunalavdeling og regionalpolitisk avdeling:* Regional planlegging, herunder fylkesplaner, interkommunalt samarbeid og REGA. Kommunal

- planlegging, herunder kommuneplan som planverktøy for sektorinteressene og forholdet økonomiplan/samfunnsdel.
- *Kommunal- og regionaldepartementets bolig- og bygningsavdeling*: Boligforsyning og boligpolitikk. De kommunale plantypene og byggesaksbehandling. Lovstruktur.
 - *Kommunal- og regionaldepartementet og Sameetinget*: Samiske interesser i kommunal planlegging. Reindrift og LNF-kategorien. Grunnressursforvaltning.
 - *Kultur- og kirkedepartementet*: Planlegging for idrett og fysisk aktivitet. Bedre samordning mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Estetikkbegrepet og kulturverdier. Normer som angår kirkegård og avstand mellom kirke og annen bebyggelse.
 - *Landbruksdepartementet*: LNF-kategorien. Lovgrunnlag og plantyper i landbrukssektoren. Konesjon. Jordskifte. Landbrukssektoren og kommuneplan. Arealstyring. Marka. Skogbruk.
 - *Landbruksdepartementet og reindrift*: Reinbeiteområder og reindriftretten. Forvaltning av reinbeite. Reindrift i plan- og bygningsloven. LNF-kategorien.
 - *Miljøverndepartementets naturvern-avdeling*: Vern og bærekraftig forvaltning av arealer og biologisk mangfold. Vern gjennom bruk. Naturmiljø i sjø og kystsoner og i/langs vassdrag. Kulturlandskap. Friluftsliv, motorferdsel og stengsler. LNF-kategorien. Høyfjellet og bebyggelse. Styrket regional planlegging kan bidra til bedret biotopvern mht. fisk og vilt.
 - *Miljøverndepartementets kulturminneavdeling*: Plan- og bygningsloven må styrkes som virkemiddel i kulturminnepolitikken. Større vektlegging av kulturhistoriske og arkitektoniske forhold. Tydeliggjøring av samiske interesser i loven. Innskjerpelse av dispensasjonspraksis.
 - *Miljøverndepartementets forurensingsavdeling*: Ivaretagelse av forurensing i planer på fylkeskommunalt nivå/over kommunegrensene. Forurensing i kommunal planlegging. Unngå dobbeltbehandling i saksbehandlingen. Avfallsanlegg. Forurenset grunn. Akvakultur. Landbruk/jordavrenning. Miljøbasert energitilknytning. Lavtflyvning. Vanddirektivet og vannforsyning/drikkevann.
 - *Nærings- og handelsdepartementet*: Forutsigbarhet og fleksibilitet i lovverket. Plan- og bygningsloven som effektivt virkemiddel for næringsutvikling. Bedre koblinger mellom plan- og byggedelen. Behov for enklere plankrav i mindre kommuner. Utbyggingsavtaler. Masseuttak.
 - *Olje- og energidepartementet*: Energianlegg og kraftlinjer. Vannbåren varme og tilknytning til varmeanlegg. Gass. Vindkraft. Vannressursplanlegging i og langs vassdrag, herunder tekniske, sikkerhetsmessige og hydrologiske detaljer, kraftutbygging, interkommunalt samarbeid, kvalitet og kvantitet, sikring av biologisk mangfold med mer.
 - *Samferdselsdepartementet*: Nasjonal transportplan, herunder stamveger, jernbaneanlegg og øvrig riksvegnett. Behovet for fylkesplanlegging. Kollektivtransport. Sykkelveger. Flyplassplanlegging. Landing med luftfartøy utenfor allment tilgjengelig landingsplass. Telekommunikasjon/infrastruktur. Kjøretillatelse i fjellet. Vinterbruk av veg – brøyting.
 - *Sosialdepartementet*: Funksjonshemmetes interesser. Planlegging av tjenester for vanskeligstilte. Psykisk helsevern. Seniorpolitikk. Sosial utstøtning. Generell utforming av møteplasser.
 - *Utdannings- og forskningsdepartementet*: Behov for tilrettelegging og sikring av arealer til skoler, egnede uteområder og trafikale forhold. Utbygging av høyskoler.

3 FOU

I løpet av utvalgets andre fase er det for utvalgets arbeid bestilt noe forsknings- og utredningsmateriale. Det gjelder følgende rapporter:

- *Bynære friluftsområder i Bergen* (Bergen Tur-lag, juli 2001)
- *Utbyggingsavtaler – praksis og utfordringer* (Rolf Jensen og Sverre Narvestad, 03.05.02)
- *Miljøhensyn og effektivitet – planlegging av utbyggingsprosjekter* (KanEnergi 18/02)
- *Konsekvenser av Planlovutvalgets foreløpige forslag* (Asplan Viak, NIBR, Byggforsk, ECON, ILP-NLH august 2002)
- *Økt forutsigbarhet og redusert tidsforbruk i plan- og byggesaker* – Asker og Drammen (Asplan Viak 21.08.02)
- *EUs Vannforvaltningsdirektiv og plan- og bygningslovens virkeområde i sjø* (Daniel Rogstad – NLH 15.11.02)
- *Oppsummering av erfaringsprosjekter om kvalitetskrav i planleggingen* (Asplan Viak, 05.12.02)
- *Lovrelatert verktøy for bytransformasjon* (Norges landbrukshøyskole – August Røsnes, 30.01.03)
- *Utredning av bruk av plan- og bygningsloven til å fremme miljøvennlige energiformer* (Civitas 20.03.03)

Vedlegg 3

Utdrag av Ot. prp. nr. 113 (2001-2002) – Lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)

Stortinget behandlet i april 2003 lov om endringer i plan- og bygningsloven, som følger opp planlovutvalgets første delinnstilling på punktene tidsfrister, kart og stedfestet informasjon.

Nedenfor gjengis et utdrag av vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser i Ot. prp. nr. 113(2001-2002):

«1. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til frister

Redusert fleksibilitet

Fristregler rettet mot planmyndighetens behandling vil redusere fleksibiliteten i systemet. Det vil gjøre det vanskeligere for planmyndigheten å prioritere behandlingen av én plansak på bekostning av andre. Der ressursene er knappe, kan det medføre at viktige offentlige eller private prosjekter tar lenger tid å planlegge, fordi en ikke har anledning til å bryte fristene overfor andre forslagsstillere.

Noen av disse ulempene kan avbøtes ved at også offentlige myndigheter i større grad benytter pbl. § 30 som planleggingshjemmel. Da vil offentlige og private forslagsstillere likestilles. Vegmyndighetene vil for eksempel kunne velge mellom å fremme reguleringsplan etter pbl. § 9-4 – med betydelig styring over planprosessen – eller å overlate planprosessen til kommunen etter pbl. § 30 og til gjengjeld få større forutsigbarhet for kommunens tidsbruk.

Ved å benytte pbl. § 30 vil også offentlige myndigheter nyte godt av tidsfristen her

Den foreslåtte tidsfristen mellom planutvalgets sluttbehandling og kommunestyrebehandlingen vil redusere kommunens fleksibilitet til å fastsette møtefrekvens. Problemet kan avbøtes ved at en koordinerer møtene i planutvalget og kommunestyret.

Redusert selvstyre

For å overkomme de problemene frister medfører, kan kommunen øke ressursinnsatsen til planbehandling. Fristbestemmelser vil derved indirekte kunne gripe inn i den kommunale ressursallokeringen og derfor representere en

innskrenking av kommunens frihet til selv å organisere sin virksomhet.

Tid til saksforberedelse

Fristen for behandling av privat forslag om regulering kan medføre at kommuneadministrasjonen i mindre grad får behandlet planforslaget ferdig før den første politiske behandlingen i planutvalget. Det kan også tenkes at planforslag må legges fram med lavere plankvalitet enn i dag.

Dette kan oppveies av at kommunen foretar en grundigere behandling fram mot andrengangsbehandling i planutvalget. Dessuten vil administrasjonen slippe å behandle saker som avvises, noe som i seg selv kan bidra til mer effektiv ressursinnsats.

Planforslag med lav kvalitet

I dag kan kommunen gjennom dialog og vegledning overfor forslagsstillere sørge for at et planforslag når en viss kvalitet før det framlegges til behandling i kommunens planutvalg. Slik kan en sikre at det er de politiske avveiningene som blir avgjørende for planutvalget.

Når en innfører en ubetinget rett for forslagsstillere til å få behandlet sitt planforslag innen en fastsatt frist, vil det kunne gi mindre tid til rådgivning. Det kan gå ut over planforslagets kvalitet.

Departementet ser at kommunens planvalg i disse tilfellene vil måtte avvise planforslag som utvalget – ut fra en politisk vurdering – er enig i. Det kan totalt sett skape noe merarbeid i enkelte situasjoner.

Det kan også tenkes at planutvalget i noen tilfeller vil gi tilslutning til et planforslag som det ikke ville ha gitt tilslutning til dersom beslutningsgrunnlaget hadde vært bedre. Planforslaget vil i disse tilfellene bli lagt ut til offentlig ettersyn og først bli avvist ved andrengangsbehandlingen, noe som vil medføre merarbeid.

Samfunnsmessige besparelser og økt effektivitet

Departementet mener at konkrete frister rettet mot planmyndigheten vil innebære økt effekti-

vitet og gi samfunnsmessige besparelser, og at dette mer enn oppveier de negative konsekvensene som er nevnt ovenfor. Det er viktigst at frister skaper større forutsigbarhet for forslagsstiller og andre involverte. For eksempel vil en lettere kunne forutsi når byggearbeider eventuelt kan igangsettes, og derved hvor lang tid det vil ta før en grunneiendom kan gi ny avkastning.

Også i vernesakene vil frister ha positive virkninger. Særlig vil det gjelde i de tilfellene en er avhengig av å gjennomføre tiltak for å ivareta miljøet – for eksempel opparbeide grøntområder, flytte forurensende virksomhet eller trafikk eller på annen måte legge til rette for vern.

De samfunnsmessige besparelsene av økt effektivitet i behandlingen av plansaker er belyst i flere rapporter. Departementet viser blant annet til:

- rapport fra Næringslivets Hovedorganisasjon om samfunnsøkonomiske konsekvenser ved forsinket byggesaksbehandling (ECON 1991)
- forutsetningene for næringslovutvalgets forslag til nærings- og energiministeren juni 1993
- prosjektrapport fra *Grenlandsprosjektet* (Byggforsk 2000)
- rapport fra *Prosjekt PBL-2000* om store innsparemuligheter ved behandlingen av plan- og byggesaker (KanEnergi AS okt. 2001).

Sistnevnte rapport er utarbeidet på oppdrag for prosjektet PBL-2000, som er igangsatt av en rekke utbyggerbedrifter. KanEnergi AS har vurdert de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at plan- og byggesaksprosessen for utbyggingsprosjekter tar lenger tid enn nødvendig. Det klart største kostnadselementet viser seg å være kapitalkostnadene knyttet til kjøp av tomt mens en venter på klarsignal til å bygge. I utredningen antas det at disse kostnadene har betydning for prisnivået og dermed får ringvirkninger for boligeiere m.m. De direkte merkostnadene er anslått til mellom 3 og 3,5 mrd. kroner. Vurderingene i rapporten er gjort på bakgrunn av informasjon om noen konkrete byggeprosjekter, og samtaler med utbyggerbedrifter og kommuner.

Innsparingspotensialet i rapporten er i samme størrelse som anslått i rapporten fra Næringslivets Hovedorganisasjon i 1991.

Departementet har merket seg at rapportene hovedsakelig viser til *innsparepotensialet* ved raskere planbehandling. En må også være oppmerksom på mulige *kostnader* ved kortere

behandlingstid, og disse er ikke vurdert tilstrekkelig i rapportene. Rapportene antyder likevel at det vil være samfunnsmessig lønnsomt å gjøre planbehandlingen raskere.

Inngåelse av utbyggingsavtaler

Departementet er kjent med at forhandlinger om utbyggingsavtale i enkelte tilfeller pågår helt fram til kommunestyrebehandlingen. Når en innfører en frist på 12 uker fra planutvalgets sluttbehandling til kommunestyrebehandlingen, kan det medføre et tidspres for kommunen og utbygger i sluttarbeidet med avtalen.

Tidspresset vil imidlertid gjelde for begge partene, og departementet kan derfor ikke se at styrkeforholdet mellom partene påvirkes av fristen.

Mekling ved innsigelse

I rundskriv T-5/95 tilrår Miljøverndepartementet at fylkesmannens mekling ved innsigelse skjer etter sluttbehandling i planutvalget og før kommunestyrebehandling. En frist på 12 uker i denne fasen kan gjøre det vanskeligere å oppfylle intensjonen i rundskrivet.

Fylkesmannen, berørte myndigheter og kommunen vil måtte ta hensyn til fristen når meklingsmøte berammes. Derved vil fristen kunne påvirke arbeidssituasjonen hos disse instansene.

Departementet er kjent med at rundskrivets anbefaling ikke følges i alle fylker, og at en i mange tilfeller praktiserer mekling etter kommunestyrets vedtak. Forslaget om tidsfrist vil ikke påvirke situasjonen der.

Lovforslaget kan gi en utilsiktet utvikling i retning av at færre fylkesmenn vil følge rundskrivets anbefaling, nettopp for å unngå det tidspresset fristen skaper. Planlovutvalget har varslet at det vil gjennomgå meklingsinstituttet med sikte på å foreslå lovbestemmelser. Det gir muligheter for å vurdere en eventuell utilsiktet virkning nærmere.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser av frist for innsigelsesbehandling

Betydningen for nasjonale og regionale interesser

En frist for innsigelse vil virke disiplinerende på berørte myndigheter. Det ligger likevel en fare i at nasjonale eller regionale interesser kan bli oversett hvis berørte myndighet ikke rekker å fremme innsigelse innen fristen. «Departementet antar imidlertid at problemet vil være lite og viser i den forbindelse til at fristen skal være *rimelig* og normalt på minst 30 dager og at kommunen har anledning til å forlenge fristen.

Ovenstående betraktninger viser at innsigelsesfristen neppe vil medføre planvedtak i strid med nasjonale eller regionale interesser.

Uansett kan reguleringsvedtak og vedtak om bebyggelsesplan påklages til fylkesmannen, se pbl. § 27-3 og § 28-2 sjette ledd, og reguleringsplan kan innkalles av departementet, se pbl. § 27-2 nr. 3 annet ledd. Forslaget gjør ingen endring i dette. Disse bestemmelsene vil derved fungere som «sikkerhetsventiler» i de spesielle tilfeller der berørte myndigheter ikke har fremmet innsigelse i tide og viktige interesser står på spill.

Ressursbruk i kommunesektoren

Den foreslåtte lovendringen vil bidra til at kommunen får alle relevante kommentarer til planforslaget samlet og på et tidligere punkt i planprosessen. Det vil gjøre det enklere å vurdere planforslaget i kommuneadministrasjonen og i planutvalget, noe som øker sannsynligheten for at kommunen kan tilpasse planforslaget gjennom en dialog med den myndighet som har fremmet innsigelse.

Ved at innsigelsen blir tidligere kjent, kan kommunen også legge til side de planalternativer som utløste den, og derved spare saksbehandlingsressurser.

Totalt sett antar departementet at antallet planer med innsigelse vil bli redusert når kommunene får bedre tid til å ta hensyn til og behandle innsigelsene. Departementet antar at kommunene før planforslaget vedtas vil legge vekt på dialog med den myndighet som fremmet innsigelsen, og at en i mange tilfeller vil komme til en minnelig ordning.

Dersom antallet planer med innsigelse går ned, kan det redusere ressursbruken i kommunesektoren.

Lovforslaget tydeliggjør at kommunene heretter må varsle også nabokommuner om planforslag under behandling. Det legges opp til at kommunene selv avtaler hensiktsmessige rutiner her. Departementet antar at bruk av elektronisk post eller oversendelse av referat fra planutvalgsmøte i mange tilfeller kan være tilfredsstillende varsel, og at lovendringen således vil være lite ressurskrevende også på dette punktet.

Ressursbruk i statlige organer

Lovendringen vil kunne medføre besparelser hos fylkesmennene, som antas å få færre planer til mekling. Departementet kan også oppleve en reduksjon i antallet innsigelsessaker. Det er en mulighet for at departementet vil motta noen flere henvendelser om innkalling av planer (pbl. § 27-2 nr. 3 annet ledd) fordi innsigelse ikke ble fremmet i tide

Ressursbruk hos myndigheter som fremmer innsigelse

Også hos de myndigheter som fremmer innsigelse, vil lovendringen kunne medføre besparelser. Disse myndighetene vil måtte organisere seg mer effektivt. Dessuten vil en oppnå reduksjon i samlet ressursbruk når antallet innsigelser går ned, se ovenfor.

Samfunnsmessige besparelser for øvrig

Den største samfunnsmessige besparelsen vil en likevel få hos dem som venter på planvedtaket – det vil si grunneiere, utbyggere, organisasjoner osv., både innen privat og offentlig sektor. Departementet viser til kapittel 2.1.8, der det er redegjort for noen beregninger av hvor mye samfunnet kan spare på raskere planbehandling.

I de tilfellene der kommunen og berørt myndighet klarer å løse konflikten før planvedtak i kommunen, vil saksbehandlingstiden kunne bli merkbart kortere. En innsigelse medfører i dag flere måneder lenger saksbehandlingstid.

Departementet vurderer ulempene ved en innsigelsesfrist som betydelig mindre enn de fordelene en slik frist vil gi i den kommunale saksbehandlingen.

Særlig om bebyggelsesplaner

Lovforslaget vil ikke medføre like stor effektivitetsgevinst for bebyggelsesplaner. Her er fristen i dag knyttet til planutvalgets behandling og den framskyndes derfor ikke like mye som ved behandlingen av reguleringsplan.

Likevel vil også behandlingen av bebyggelsesplaner bli mer strukturert, noe som antas å være fordelaktig. Lovforslaget betyr at kommuneadministrasjonen på et noe tidligere tidspunkt vil vite om bebyggelsesplanen skal behandles videre som reguleringsplan eller ikke, jf. pbl. § 28-2 fjerde ledd siste punktum.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til nye kartregler

Forslaget innebærer ingen administrative konsekvenser. Forslaget innebære ingen skjærpede tekniske krav i forhold til gjeldende rett og hva som har vært ansett som god faglig praksis. Forslaget innebærer i så måte ingen økonomiske konsekvenser for staten, kommunene eller private.

Etablering av oppdaterte digitale kart gir grunnlag for bedre og mer effektiv plan- og byggesaksbehandling. Kommuner som har investert i og tatt i bruk edb-baserte system for plan- og byggesaksbehandling basert på et oppdatert digitalt kartgrunnlag, kan vise til effek-

tivisert saksbehandling og bedre service overfor utbyggere, publikum og politiske organer.

Forslaget innebærer at kommunen i enkelte saker kan sette krav til forslagsstiller om å utarbeide kart, når dette er nødvendig for å ta

stilling til forslag eller søknad. Dette kan innebære at kostnader som før har vært dekket av kommunen, må dekkes av vedkommende utbygger.»

Vedlegg 4

Nordisk planlovutvikling

1. Nordiske tendenser i planlovutviklingen

Notatet tar opp noen hovedtendenser i pågående utvikling av planlovsystemene i de nordiske land. Det bygger på en rapport utarbeidet til Nordisk planmyndighetsmøte 2002, utfyllt med seinere materiale. Alle de nordiske landene er i gang med eller har nettopp revidert sine planlover, og det er mange felles trekk i retningen endringene går i.

2. Fellestrekk i endringer av de nordiske planlovene

Nedenfor er stikkordsmessig oppsummert temaer som er i fokus i flere av de nordiske landenes planrevisjoner. Temaene kan være mer eller mindre fokusert, men alle er trekt fram som viktige i planlovutviklingen.

- Integrering av bærekraftbegrepet, i formål og i innholds krav. Fokus på samordning miljøvern/kulturvern/planlegging, og samordning mellom sektorer – tydelige planpremisses fra staten.
- Planlegging som virkemiddel for næringsutvikling, fokus på hvordan planlegging påvirker konkurransevilkår, sammenheng fysiske og økonomiske mekanismer. Krav om effektive prosesser for prosjektutvikling. Tendens til stadig mer prosjektrettet planlegging – krever tydelig offentlig rammestyring, og offentlig fokus på fellesarealer og struktur.
- Bedre kobling mellom detaljert fysisk planlegging og samfunnsmessige strukturer, i form av bedre regional og kommunal oversiktsplanlegging knyttet til bl.a. transport, by- og sentrumsutvikling, grøntstruktur med videre. Implementering av prinsippene i anbefalinger vedtatt på CEMAT-konferansen for bærekraftig romlig utvikling («spatial planning»).
- Mer målrettet regional planlegging, som redskap for lokal og regional oppfølging av nasjonale mål, og som redskap for regionenes egen utvikling og samspill med kommunene. Vekt på interkommunalt planleggingssamarbeid, for eksempel felles planlegging.

- Mer ansvar til kommunene, men også tydeligere nasjonale krav til innhold, og system for nasjonale planpremisses.
- Utvikling av system og organer for konfliktavklaringer (domstoler eller lignende).
- Spesielle fokus-punkter som går igjen er kjøpesenterplanlegging og by- og tettstedsstruktur, strandsone, energiplanlegging (gjenganger er vindmøller), transportplanlegging, tilrettelegging for boligbygging, landskapsvurderinger, byomdannelse/omstrukturering.
- Mer effektiv planlegging, men også fokus på økt rettssikkerhet og bedre medvirkning.
- Krav om plankompetanse, ressurser, organisering av ordninger som skal sikre kompetansen.
- Gjennomgående er alle de nordiske plansystemene detaljerte i forhold til arealplanleggingen, knyttet til formål, bestemmelser osv. Det utgis i tillegg omfattende forskrifter og veiledere.

3 Pågående arbeid med lovutvikling

Nedenfor følger en kortfattet oppsummering av hovedtrekkene i arbeidet.

Danmark

Delegering til kommunene, liberalisering av utbygging i landsoner

31. mai 2002 vedtok Folketinget endringer i planloven, som innebærer at kommunene 1. september 2002 overtok «landsonekompetansen» fra amtsrådene/Hovedstadens Udviklingsråd. Endringen innebar samtidig en viss liberalisering av adgangen til utbygging i landsonene, bl.a. med tillatelse til oppføring av en medhjelperbolig og en kårbolig i tilknytning til store landbrukseiendommer uten landsonetillatelse.

Endringer i detaljhandelsplanlegging

31.5.2002 vedtok Folketinget gjennom endringer i planloven også å gi kommunene større myndighet i planlegging av detaljhandel. Kommunene skal

fastsette sentrumsområder og rammer for utviklingen. Fortsatt skal amtene planlegge den regionale detaljhandelsstruktur, det vil si dagligvarebutikker over 3000 kvm, utvalgsbutikker over 1500 kvm og bydelssentra/avlastningsområder utenfor bysentrum på over 3000 kvm. Det kreves fortsatt en særlig planmessig begrunnelse for å føre opp anlegg over disse størrelsene. Loven konkretiserer typer varegrupper som kan plasseres utenfor bysentrum av hensyn til lagerplass med videre

Utvikling og forenkling av regionplaner

Regionplanutvalget, fastsatt mai 2002, skal fram til mai 2003 undersøke muligheter for å utvikle og forenkle regionplanenes form, og komme med lovendringsforslag. Regionplanene skal styrkes som redskap for regionale utviklingsstrategier og strukturer, samt for å avveie, koordinere og planlegge for de mange ulike interesser som knytter seg til arealbruken i det åpne land og i byene. Utvalget skal også se på muligheter for å styrke regionplanen som administrasjonsgrunnlag og operasjonelt redskap for borgere og myndigheter.

Statlig forberedelse til regionplaner 2005

«Overblikk over statlige interesser i regionplan revisjon 2005», er en kortfattet gjennomgang av statlige interesser som innvirker på framtidig arealanvendelse og fysisk utvikling, og hvilke krav regionplanene skal oppfylle (desember 2002).

Endringer i planloven for bypolitikk/byomdannelse

Miljøministeriet la i desember 2002 lovforslag for byomdannelsesområder. Forslaget dreier seg om overgangsordning for støy, rekkefølgebestemmelser og muligheter for å opprette grunneierforening.

Erfaringer med planstrategi og kommuneplanlegging

Planstrategien ble innført i 2000 ved endring av planloven, og det gis positive tilbakemeldinger. Planstrategien skal tilpasses kommunenes ambisjonsnivå, men skal inneholde en strategi for kommunens utvikling og planlegging som grunnlag for beslutning om revisjon. Det er gitt ut veileder om utforming av planstrategien, og om strategi for Lokal agenda 21.

Finland

Finland fikk sin nye «Markanvändnings- och bygglag» for vel 2 år siden.

Hovedoppslagene i reformen:

- Nytt system for overvåking av kommunenes planlegging – planene skal ikke lenger godkjennes av statlige myndigheter, planleggingen bygger på samråd, myndighetene får innsigelsesrett
- Innsigelser tas opp i forvaltningsdomstolene
- Nye regler for medvirkning
- Mål om bærekraftig utvikling inn i loven
- Forenkling – statsrådet for rett til å godkjenne riksomfattende mål for arealbruk
- Lokalisering av store detaljhandelsenheter blir mer planmessig
- Kontroll av at planene er aktuelle i forhold til dagens behov
- Kommunene håndterer stort sett dispensasjoner
- Nasjonalbyparker – nyhet
- Sikre ressurser og kompetanse – den som lager planer skal ha tilstrekkelig kompetanse, kommunene skal ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse, utvikling av system med «områdesarkitekter»

Lovendringen gir bedre medvirkning

Økt vekt på medvirkning og åpenhet ser etter hvert ut til å gi større vekselvirkning i planleggingspraksis, med nye muligheter for påvirkning og deltakelse i planleggingen i forhold til tidligere. Endringene er tydeligst i store kommuner med mer enn 20.000 innbyggere. I landkommunene går endringene saktere.

Utredninger og konsekvensvurderinger viktigere i planprosessene

Sammenkobling mellom utredninger og konsekvensvurderinger som en interaktiv planleggingsprosess gir grunnlag for mer diskusjon og bedre beslutningsgrunnlag i plansakene.

Interkommunalt samarbeide har økt

En del regioner arbeider med felles generalplan for flere kommuner, likedan gjøres planene for handelsnæringen felles i mange regioner. Et system med regionarkitekter har bidratt til å øke det regionale plansamarbeidet.

Egne bestemmelser for store detaljhandelsenheter

Mens detaljplan tidligere var tilstrekkelig, er det nå startet planlegging på landskapsnivå (større regioner), der landsomfattende mål legges til grunn.

Behov for bedre regler i strandsonen

Finland har 460 000 sommerhus, de fleste i strandsonen. Det arbeides mye for bedre regler, ikke minst for styring av omgjøring til boliger og de problemer det medfører. Strandsonen, med krav om detaljplan eller avklaring i generalplan, er funksjonelt definert – vanligvis ca 100 meter, men kan også gå opp i 200 m.

Vindkraft

Finland satser mye på vindkraft (økning fra dagens 40 MW til 500 MW i 2010). Områder for vindkraft skal avklares gjennom landskapsplanleggingen.

Landskapsplanen sentralt styringsdokument

Landskapsplanen er det viktigste instrument for konkretisering av kommunenes mål for planleggingen, der landsomfattende mål, landskapets (regionale) mål og kommunenes mål kan sammenstilles. Viktige temaer er samfunnsstruktur – urbane regioner, regionale kommersielle sentra, riksvegnett, flyplasser, regionale avfallsdeponier, regional grøntsoner og grøntområder.

Reform i regionalpolitisk lovgrunnlag

Loven styrker landskapsforbundet som den viktigste aktøren for regionalpolitikk. Staten kan beslutte riksomfattende mål for regionalutviklingen og særskilte program for denne utviklingen.

Island*Nye utvalg utreder delt plan- og bygningslov*

Island startet i mai 2002 opp revisjon av plan- og bygge-loven fra 1997. Før 1997 var loven delt i en planlov og en bygge-lov, det skal en tilbake til. Det er nedsatt to utvalg for å utrede dette. Bygge-lovutvalget har et særlig mandat på forenkling av byggesaker, og økt ansvar for private utbygges egenkontroll. Planlovutvalgets mandat er ikke klart, men Planstyrelsen ser regionplannivået som særlig viktig. Etter planene skal alle kommuner ha kommuneplan i 2008. Tidligere har det bare vært

krav om kommuneplan i byene, og regionplanene dekte behovet for fysisk planlegging. Regionplanprosessen kan nå forenkles, fordi kommuneplanen erstatter deler av dem. Det vil bli foreslått at folketinget skal vedta nasjonal målsetting for planleggingen, og det pågår diskusjoner om hvordan prinsippene for «spatial planning» skal fanges opp i plansystemet. Aktuelle temaer er energi, skogsdrift og samferdsel.

Innlemming av EUs SEA-direktiv

EUs SEA-direktiv innebærer også at den nåværende lovens bestemmelser om landsdekkende sektorplaner skal revideres.

Sverige

Også i Sverige pågår arbeidet med revisjon av plan- og bygningsloven.

PBL-komiteén ble opprettet siste kvartal 2002, og skal være ferdig 31.12.2004.

Overgripende mål

- Forsterke plan- og bygningslovens rolle som et instrument for bærekraftig utvikling
- Utvikle plan- og bygningsloven slik at den, på bakgrunn av de seneste års samfunnsforandringer, får en utforming som skaper bedre forutsetninger for et godt miljø, boligbygging, handelsetablering og øvrig næringsliv og for annen samfunnsbygging.
- Utvikle plan- og bygningsloven slik at den bedre tilgodeser kravene til effektiv beslutningsprosess samtidig som kravene til rettssikkerhet og medvirkning kan sikres og utvikles.

Viktige delelementer i mandatet:

- Forbedre forutsetningene for økt boligbygging, i den forbindelse utforme forslag til ny samlet instansordning for innsigelser («överklaganden»).
- Vurdere konkurranseaspektet – en av de viktigste faktorene som bestemmer konkurranse-situasjonen er mulighetene for en aktør til å etablere seg i et marked.
- Plan- og bygningsloven skal stimulere regional vekst ut fra egne forutsetninger, og økt samspill kommuner – regioner. Eksempler på viktige temaer for regional planlegging – der nasjonale tiltak skal gjennomføres lokalt – er veger, jernbane, elektronisk kommunikasjon og el- og varmeproduksjonsanlegg.

- Vitalisere oversiktsplanleggingen – tydeligere krav til innhold, formell status, samspill til Agenda 21 og vernearbeid.
 - Sikre at kommunal planlegging bedre tar hånd om nasjonale, regionale og interkommunale spørsmål og mål.
 - Forholdet offentlig/privat planlegging, sett i sammenheng med effektivitetskrav.
-

Vedlegg 5

Internasjonale rammer

Norge deltar i internasjonalt samarbeid på en rekke fagområder. Gjennom å underskrive internasjonale avtaler forplikter Norge seg til å implementere regler i norsk lovverk. Nedenfor følger et utvalg av de viktigste internasjonale avtalene som legger rammer for norsk planlegging.

Konvensjoner/avtaler

Avtaler av betydning for regelverk om konsekvensutredninger

FNECEs Konvensjon om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo-konvensjonen)

Espoo-konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1993, og trådte i kraft 10. september 1997. Konvensjonen forplikter partene til å varsle nabostat om planleggingen av nærmere angitte tiltak som kan få grenseoverskridende miljøvirkninger. Konvensjonen innebærer også en forpliktelse til å inkludere myndigheter og befolkning i berørt stat i konsekvensutredningsprosessen.

Protokoll om strategiske konsekvensutredninger under Espoo-konvensjonen

På det andre partsmøtet under Espoo-konvensjonen (Bulgaria, februar 2001) ble det bestemt at det skal utarbeides en protokoll om strategiske konsekvensutredninger. Protokollen framforhandles under norsk ledelse og skal være ferdig til undertegning på miljøministermøtet «Environment for Europe» i Kiev i mai 2003. Protokollen vil omfatte miljø- og helsevurderinger av planer, programmer, politikk og lovgivning, både i nasjonal og grenseoverskridende sammenheng.

Protokollen vil utfylle Espoo-konvensjonen, og til dels Århuskonvensjonen, ved at den gir regler for konsekvensutredninger av de trinn i beslutningsprosessen som kommer før prosjektstadiet. Protokollen vil gjelde både i nasjonal og grenseoverskridende sammenheng, og omhandler så vel miljø- som helsemessige konsekvenser. Ikke minst i forhold til planleggingen av arealbruk og

regioner, samt utviklingen innen viktige sektorer, som samferdsel, energi og så videre, vil den kunne ha stor betydning. Protokollen dekker mange av de samme problemstillingene som EU-direktivet om miljøvurderinger av enkelte planer og programmer (2001/42/EC), som Norge nå er i ferd med å iverksette.

Parlamentets og Rådets direktiv om miljøkonsekvensutredning av enkelte planer og programmer, 2001/42/EC

Direktivet ble vedtatt i EU 27. juni 2001. Frist for å gjennomføre direktivets krav i nasjonal rett er 21. juli 2004. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen ved Stortingsvedtak om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen 3. mars 2003, jf. St.prp. nr. 7 (2002-2003).

Formålet med direktivet er å sikre høy grad av miljøbeskyttelse og, ved krav til miljøkonsekvensutredninger, å bidra til at miljøkonsekvenser blir integrert i forberedelse og vedtak av planer og programmer. Direktivet skal legges til grunn ved utarbeiding av nye, og ved revisjon av eksisterende, planer og programmer dersom disse kan ha vesentlige miljøkonsekvenser. En plan eller et program omfattes av direktivet dersom den eller det skal utarbeides av og/eller vedtas av offentlige myndigheter, og er pålagt gjennom lov eller forskrift.

Ifølge direktivet skal ansvarlig myndighet utarbeide utredninger om planens eller programmets konsekvenser for miljøet. Direktivet stiller også krav til innhold i utredningene og til samarbeid med miljøvernmyndighetene og medvirkning fra offentligheten. Det stilles krav til offentliggjøring og begrunnelse av vedtak, og til overvåking av vedtatte planer og programmer. Direktivet omfatter også planer og programmer som kan ha grenseoverskridende virkninger. Andre medlemsland gis i den sammenheng rett til å delta i konsekvensutredningsprosessen.

Avtaler av betydning for regelverk om miljøinformasjon

FNECEs Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon (Århus-konvensjonen)

Konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen), er en FN-konvensjon framforhandlet under FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Den overordnede målsettingen med Århuskonvensjonen er å styrke den retten den enkelte har til å leve i et miljø som sikrer helse og trivsel. Konvensjonen framhever med dette tilgangen til miljøinformasjon sammen med andre prosessuelle rettigheter som virkemidler for ivaretagelse av de mer materielle rettighetene til miljø og helse. Konvensjonen trådte i kraft 30. oktober 2001.

Århuskonvensjonen består av tre pilarer: 1) tilgang til miljøinformasjon, 2) deltakelse i beslutningsprosesser og 3) adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet. Den første pilaren gir allmennheten rett til å få tilgang til miljøinformasjon som offentlige myndigheter besitter, med mindre særskilt angitte grunner legitimerer unntak. Konvensjonen stiller krav om at offentlige myndigheter innehar oppdatert informasjon om miljøtilstanden og aktiviteter som i vesentlig grad kan påvirke miljøet. Allmennheten gis videre en rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har vesentlig betydning for miljøet. Dette gjelder både i tilknytning til godkjenning av konkrete aktiviteter og ved utformingen av regelverk, planer og programmer. Allmennheten skal på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen bli informert og skal gis en reell mulighet til å uttale seg om aktiviteten, regelverket og så videre før endelig beslutning treffes. Endelig skal allmennheten ifølge konvensjonen ha adgang til klage og domstolsprøving av vedtak knyttet til rettighetene omtalt ovenfor og adgang til klage og domstolsprøving for å bestride handlinger og unnlaterse begått av privatpersoner og offentlige myndigheter i strid med nasjonal miljølovgivning.

Rådsdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon (Miljøinformasjonsdirektivet)

Også gjennom EØS-avtalen er det etablert regler om allmennhetens rett til miljøinformasjon. Miljøinformasjonsdirektivet ble vedtatt i 1990, og er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Direktivet gir alle, uavhengig av nasjonalitet og bosted,

en allmenn rett til å få miljøinformasjon som er tilgjengelig hos de offentlige myndighetene.

Århuskonvensjonen er sterkt influert av Miljøinformasjonsdirektivet, og går til dels lenger enn direktivet. EU-kommisjonen la i juli 2000 fram et forslag til nytt direktiv om miljøinformasjon. Forslaget er ment å ta høyde for kravene i Århuskonvensjonen. Det har også bestemmelser som gir mer omfattende plikter enn Århuskonvensjonen.

Direktiv om tiltak for allmennhetens deltakelse i utarbeidelse av visse miljørelaterte planer og programmer og endringer mht allmennhetens deltakelse i Rådsdirektiv 85/337/EØF og Rådsdirektiv 96/61/EF

Det har nylig blitt enighet om et direktiv som implementerer Århuskonvensjonens andre pilar om allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser. Direktivet er i skrivende stund ikke endelig vedtatt. Direktivet er et samledirektiv med blant annet en rekke endringer i eksisterende EU-regelverk.

Implementering i norsk rett

Retten til miljøinformasjon og rett til deltakelse har lange og sterke tradisjoner i Norge. Prinsippet om allmennhetens rett til miljøinformasjon ble grunnlovfestet i 1992. For å styrke retten til miljøinformasjon, fremmet Miljøverndepartementet høsten 2002 forslag til en ny samlet lov om rett til miljøinformasjon (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002)). Lovforslaget er en oppfølging av innstillingen fra det bredt sammensatte Miljøinformasjonsutvalget (NOU 2001:2), som foretok en full gjennomgang av alle sider av norsk lovgivning knyttet til miljøinformasjon og allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser i saker av betydning for miljøet. Den nye samlede loven vil tette hull i regelverket, styrke og klargjøre gjeldende rett på området og bidra til å operasjonalisere retten til miljøinformasjon etter Grunnloven § 110b. Videre innebærer forslaget at norsk rett bringes i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, samtidig som det på en rekke punkter går lenger. Blant annet innebærer lovforslaget også en rett for borgerne til å få miljøinformasjon fra private virksomheter, og ikke kun offentlige organer som i Århuskonvensjonen. Parallelt med proposisjonen med forslag til ny lov om miljøinformasjon ble det fremmet en stortingsproposisjon om samtykke til ratifikasjon av Århuskonvensjonen.

Avtaler av betydning for regelverk om klima

FNs rammekonvensjon om klimaendringer (Klimakonvensjonen)

Klimakonvensjonen ble vedtatt i Rio i mai 1992 og trådte i kraft 21. mars 1994. Konvensjonens mål er en stabilisering av konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Konvensjonen inneholder ingen tallfestede, tidsbestemte forpliktelser for partene til å begrense utslipp og øke opptaket av klimagasser. Derimot inneholder den bindende forpliktelser for industrilandene til å vedta nasjonale klimastrategier og gjennomføre tiltak for å begrense utslipp av klimagasser og øke opptaket av slike gasser.

Først og fremst har Klimakonvensjonen betydning som rammeverk for videre forhandlinger. I 1995 ble det vedtatt et mandat for en videre forhandlingsprosess for å styrke og konkretisere forpliktelsene for de industrialiserte landene. Som et resultat av forhandlingsprosessen ble det vedtatt en protokoll under Klimakonvensjonen i Kyoto i Japan 11. desember 1997.

Kyoto-protokollen

Kyoto-protokollen ble vedtatt i Kyoto 11. desember 1997. Protokollen er en konkretisering av industrilandenenes forpliktelser med utgangspunkt i FNs rammekonvensjon om klimaendringer fra 1992. Norge ratifiserte, som et av de første industrilandene, protokollen 21. mai 2002.

Kyoto-protokollen forplikter industrilandene til å redusere sine samlede utslipp av klimagasser med minst 5 prosent innen perioden 2008–2012, sett i forhold til 1990-nivå. Den inneholder konkrete utslippsforpliktelser for hvert enkelt land og EU. For Norge innebærer avtalen at klimagassutslippene i perioden 2008–2012 ikke skal være mer enn 1 prosent høyere enn i 1990. Kyoto-protokollen legger opp til samarbeid mellom nasjoner og aktører i flere land. I praksis vil dette innebære at Norges forpliktelser vil kunne oppfylles gjennom en sum av tiltak i Norge og tiltak i samarbeid med andre land. Blant tiltakene som avtalen åpner for, er handel med utslippkvoter.

Andre avtaler

FNs Konvensjon om biologisk mangfold

Konvensjonen trådte i kraft 29. desember 1993 og er ratifisert av Norge. Konvensjonens målsettinger er bærekraftig bruk av biologisk mangfold og rett-

ferdig fordeling av de godene som skapes ved utnyttelse av biologiske ressurser.

Av konvensjonen går det fram at partene skal sørge for at hensynet til bevaring av biologisk mangfold blir integrert i relevante sektorplaner og nasjonale beslutningsprosesser. Partene skal kreve miljøkonsekvensanalyser av prosjekter som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold og at det blir tatt behørig hensyn til slike virkninger. De skal også rehabilitere og gjenopprette ødelagte økosystemer, blant annet gjennom å utvikle planer og andre forvaltningsstrategier. Norge har spesielle forpliktelser i forhold til naturgrunnlaget for urfolks tradisjonelle rettigheter, kultur og levesett. Dette er særlig relevant i vurdering av regelverk knyttet opp mot arealbruk, utmarksressursene, reindrift og de deler av mangfoldet som har betydning for samisk kultur og levesett.

Av St.prp. nr. 56 (1992-93) om ratifisering av konvensjonen går det fram at norsk rett stort sett ble ansett for å være i tråd med konvensjonens bestemmelser. Det har vært opp til partene selv å vurdere behovet for tiltak innen vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. I St.meld. nr. 42 (2000-2001) om Biologisk mangfold sies det at den nasjonale lovgivningen om biologisk mangfold bør legge internasjonalt vedtatte premisser for miljø- og sektorforvaltning til grunn. Implementeringen av konvensjonens bestemmelser blir vurdert i Biomangfoldlovutvalgets arbeid. Utvalget skal legge fram sine forslag innen 1. oktober 2003.

Nasjonalt program for kartlegging, overvåking og etablering av artsdatabank i 2003 følger opp Artikkel 6 og 7 i konvensjonen. Programmet legger til rette for at rødlistearter og deres levesteder, det vil si områder av viktighet for biologisk mangfold, blir identifisert. Dette skjer gjennom den kommunale kartleggingen. Truete og hensynskrevende arter og naturtyper blir identifisert og kunnskapen gjort tilgjengelig for forvaltningsmyndigheter på alle nivåer. Juridiske virkemidler utvikles slik at arts mangfold og viktige naturtyper ivaretas. Områder av viktighet for biologisk mangfold innlemmes i kommuneplanens arealdel. Ved å innlemme disse områdene i kommuneplanens arealdel på lik linje med andre arealbruksformål, vil kommuneplanen som styringsverktøy for ivaretagelse av biologisk mangfold bli vesentlig styrket.

FNs havrettskonvensjon

Konvensjonen ble vedtatt 10. desember 1982 og hjemler en økonomisk sone på 200 nautiske mil fra

grunnlinjene. I den økonomiske sonen har kyststaten ikke suverenitet, men suverene rettigheter over naturressursene både i og på havbunnen og i havområdene over. Dette innebærer at kyststaten har eksklusiv rett til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte for eksempel olje, gass og fiskeressursene. Økonomisk sone rundt det norske fastlandet ble opprettet med virkning fra 1. januar 1977 ved lov av 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone, også kalt soneloven.

Konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR)

Konvensjonen utspringer fra Oslo-konvensjonen for bekjempelse av havforurensning fra skip og fly, som ble undertegnet i 1972, og Paris-konvensjonen for bekjempelse av havforurensning fra landbaserte kilder, som ble undertegnet i 1974. En revidert OSPAR-konvensjon ble åpnet for undertegning 22. september 1992 og trådte i kraft 25. mars 1998. For å overvåke iverksettingen av konvensjonen ble det etablert en kommisjon, OSPARCOM. Vedtak i kommisjonen er bindende for partene. Fiskeri er unntatt fra konvensjonen med bakgrunn i at «fiskeressurser er behørig regulert under internasjonale og regionale avtaler som spesielt tar for seg slike spørsmål».

FNs Konvensjon om barnets rettigheter

FNs barnekonvensjon ble vedtatt i FN 20. november 1989 og skal sikre barns sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Konvensjonen har som hovedprinsipper at barn har rett til liv og helse, skolegang og utvikling, deltakelse og innflytelse, omsorg og beskyttelse. Ifølge artikkel 3 i konvensjonen skal «(h)andlinger som angår barn som foretas av myndigheter og organisasjoner (...) først og fremst ta hensyn til barnets beste. Staten skal sørge for at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen eller vernet av barn, har den standard som er fastsatt, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner så vel som overoppsyn.» Norge er forpliktet til hvert femte år å rapportere til FNs barnerettighetskomité om oppfølgingen av barnekonvensjonen. Barneombudet er pålagt å følge med på om norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har påtatt seg ved å ratifisere konvensjonen.

Europaparlamentets og Rådets direktiv om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (EUs rammedirektiv for vann) (2000/60/EC)

EUs rammedirektiv for vann ble vedtatt 23. oktober 2000 og trådte i kraft 22. desember 2000. Frist for å gjennomføre direktivets krav i nasjonal rett er tre år etter ikrafttredelsesdato. Direktivets formål er å danne et rammeverk som kan beskytte vannressursene, både med tanke på kvalitet og kvantitet. Direktivet skal gjelde for vassdrag, grunnvann og kystnære sjøområder. Det stiller krav om at vannforekomster skal ha en god tilstand innen 2015 og at det etableres en helhetlig og koordinert forvaltning som ivaretar alle hensyn knyttet til vann. Alt vann innen et nedbørsfelt skal ses under ett, uavhengig av kommune-, fylkes- eller landegrensener. Nærmere organisering forutsettes avklart i forbindelse med implementering av direktivet.

Norge har allerede et lov- og forskriftsverk som ivaretar direktivets krav til å kunne pålegge tiltak. Direktivets krav til plan- og målstyring medfører imidlertid behov for lov- og forskriftsendringer. Det må tas standpunkt til hvilken lovgivning og hvilket plansystem som skal være grunnlaget for gjennomføringen av direktivet. Så vidt utvalget forstår, pågår fortsatt diskusjoner mellom de berørte departementene om organisasjonsmessige løsninger for gjennomføring av direktivet.

Konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen)

Konvensjonen ble vedtatt i 1989 av Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO). Den legger blant annet bånd på det offentlige myndighet til å regulere utnyttelsen av grunn og andre naturressurser i områder som urfolk har krav på å få anerkjent rettigheter til. Konvensjonen fastslår urfolks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene i deres landområder og innebærer at urfolk har krav på å bli hørt før det foretas reguleringsmessige inngrep i forhold til utnyttelsen av naturressursene i områder som urfolk har rettigheter til. De har også krav på å få delta aktivt ved avgjørelsen av hvordan naturressursene i områder som urfolk har rettigheter til, skal utnyttes. Norge ratifiserte konvensjonen 20. juni 1990. Med ratifikasjonen ble samenes status som urfolk i Norge anerkjent.

Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, Fakultativ protokoll til Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og Den andre tilleggsprotokoll om avskaffelse av dødsstraff til Den Internasjonale Konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter.

Artikkel 27 stadfester at «(i) de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

Europeisk landskapskonvensjon

Konvensjonen ble vedtatt 20. oktober 2000 og ratifisert av Norge 23. oktober 2001. Konvensjonens hovedintensjon er å fremme ivaretagelse av landskap gjennom vern, forvaltning og planlegging. Artikkel 5 i konvensjonen forplikter partene til:

- å erkjenne i egen lovgivning at landskapet er et vesentlig element i folks omgivelser, et uttrykk for mangfoldet i deres felles kultur- og naturarv samt et fundament for deres identitet,
- å fastlegge og iverksette en landskapspolitikk som tar sikte på vern, forvaltning og planlegging av landskap ved å innføre særlige tiltak omhandlet i artikkel 6,
- å etablere prosedyrer som gir mulighet for medvirkning fra publikum, lokale og regionale myndigheter og andre med interesse for utforming og gjennomføring av landskapspolitikk omhandlet under bokstav b) ovenfor,
- å integrere landskap i sin distrikts- og byplanleggingspolitikk og i sin politikk innen kultur, miljøvern, landbruk, økonomi og på det sosiale området, samt på andre områder som kan ha direkte eller indirekte innvirkning på landskap.

På et møte mellom de nordiske miljøvernministrene i februar 2003 ble det besluttet at implementeringen av landskapskonvensjonen kan skje gjennom nordisk samarbeid og erfaringsutveksling.

UNESCOs Konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv

Konvensjonen ble vedtatt av UNESCOs generalforsamling 16. november 1972 og ratifisert av Norge 12. mai 1977. Formålet er å gi spesiell beskyttelse til steder som på grunn av sin universelle verdi må anses som verdensarv for kommende genera-

sjoner og hele menneskeheten. Konvensjonen forplikter partene til å foreta en registrering av alle objekter/områder som inngår i kultur- og naturarven på deres territorium og som er egnet for vern i henhold til konvensjonen. På grunnlag av disse oversiktene skal Komiteen for verdens kulturarv angi hva som skal betraktes som tilhørende verdensarven og som derfor kommer inn under konvensjonens vernetiltak.

Nasjonalt prioriteres arbeidet med å etterleve konvensjonens krav til forvaltning av eksisterende verdensarvobjekter og med å supplere verdensarvlisten med nye områder. Norge har foreløpig fire steder på listen. Disse er bryggen i Bergen, bergstaden Røros, Urnes stavkirke og bergkunsten i Alta. UNESCO er varslet om at Norge ønsker å nominere fire nye verdensarvområder; Vegaøyen på Helgelandskysten, vestnorsk fjordlandskap (Geirangerfjorden og Nærøyfjorden), ytre Lofoten og Tysfjord/Hellemobotn.

Øvrig samarbeid

Vision and Strategies around the Baltic Sea (VASAB)

VASAB er et samarbeid mellom ministrene med ansvar for regional planlegging i statene rundt Østersjøen. Samarbeidet startet i 1992, og 11 land deltar; Norge, Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Polen, Litauen, Latvia, Estland, Hviterussland og Russland.

Siste ministerkonferanse ble holdt 20.- 21. september 2001 i Wismar (Mecklenburg-Vorpommern). Ministrene vedtok der et revidert handlingsprogram (*VASAB 2010 Plus*) som i stor grad har lagt føringene for EU-programmet Interreg III B i Østersjøområdet. Østersjøprogrammet er nå åpnet for deltakelse fra hele Norge, og utgangspunkt for prosjektsamarbeidet som en rekke norske fylker engasjerer seg i.

På denne måten blir norske regionale organer tilført nye erfaringer og impulser utenfra, som i neste omgang omsettes i forbedringer her hjemme.

VASAB har satt i gang en bredere prosess (*VASAB 2015 - The Way Ahead*) med sikte på å styrke integrasjonen innen Østersjøområdet og mellom Østersjøområdet og det øvrige Europa. «Øst - Vest Forum» er del av denne prosessen. Siktemålet er å styrke utvekslingen av erfaringer og informasjon om romlig planlegging, og oppbygging av kompetansesentra i hver region. Dette vil både få fram strukturer for gjennomføring av plan-

er så vel som et antall skolerte nøkkelpersoner i regionene.

European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT)

CEMAT er et forum for ministrene med ansvar for regional planlegging i de 44 medlemsstatene innen Europarådet. Ministrene samles hvert 3. år. En tjenestemannskomiteé, Committee of Senior Officials (CSO) følger opp arbeidet mellom ministerkonferansene.

Samarbeidet har frambrakt viktige resultater. Blant annet har retningslinjene for en bærekraftig romlig utvikling i Europa, som ble vedtatt av CEMAT 7.- 8. september 2000 i Hannover¹, gitt en klarere forståelse av hva en regionalt balansert og bærekraftig utvikling innebærer, anvendelsen av prinsippene om nærhet og gjensidighet i plan- og beslutningsprosessen og behovet for institusjonsbygging også i Europarådets «gamle» medlemsstater. Disse kunnskapene er lagt til grunn blant annet i samarbeidsprogrammet mellom departementene og fylkeskommunene/KS om fornyelse av fylkesplanleggingen.

Interreg (Interregional cooperation)

Interreg er et program for grenseregionalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid i regi av EU. Hensikten er økt sosial og økonomisk integrasjon i Europa. Norge har deltatt siden 1996. En ny programperiode, Interreg III, startet ved inngangen av 2000 og vil vare ut 2006. Miljøverndepartementet deltar i arbeidet med programmet, som i Norge ledes av Kommunal- og regionaldepartementet.

Norge har i en 5-årsperiode deltatt i regionalt samarbeid over nasjonale grenser gjennom EUs program for regional utvikling, Interreg. Norsk deltakelse i Interreg er ikke del av EØS-avtalen. Arbeidet bidrar til utveksling av erfaringer av nytte for norsk regional planlegging og utvikling for alle norske deltakere, ofte med fylkeskommunene i en lederrolle. Gjennom å systematisere og forankre erfaringene med det internasjonale samarbeidet i ordinært nasjonalt arbeid, vil de langsiktige gevinstene av deltakelse i internasjonalt arbeid synlig-

gjøres og kunne bidra til å videreutvikle den regionale utviklingsrollen.

Miljøverndepartementet deltar i programmets formelle organer og en nasjonal referansegruppe. En hovedoppgave her er å sikre at prosjekter holder faglig mål og at de utformes innenfor rammen av nasjonal politikk.

European Spatial Development Perspective (ESDP)

ESDP er utformet på initiativ av EUs planleggingsministre og ble vedtatt på et uformelt møte mellom planleggingsministrene i EU 10-11. mai 1999. Dokumentet er politisk vedtatt, men er ikke bindende for medlemsstatene. ESDP er et forsøk på å gi retningslinjer for samordning av fysisk, økonomisk og sosial planlegging innen EU, både for EU som helhet, det enkelte medlemsland og deres regioner og lokalnivåer (kommuner). ESDP skal hjelpe til å utjevne regionale forskjeller gjennom å styrke periferien uten å svekke konkurransekraften til sentrum. EUs strukturfond skal være ett virkemiddel i dette arbeidet.

The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)

ICLEI er en organisasjon under International Union of Local Authorities (IULA)-paraplyen, der Kommunenes Sentralforbund (KS) er tilknyttet sammen med sine søsterorganisasjoner i andre land. Organisasjonen ble stiftet under verdenskongressen for lokalforvaltninger for en bærekraftig framtid i FN i 1990. Formålet til ICLEI er å utvikle og støtte et internasjonalt nettverk av lokalforvaltninger som arbeider for å bedre miljøforholdene på kloden.

Gjennom medlemskap i organisasjonen får de enkelte lokalsamfunnene tilgang til et nettverk med betydelig kompetanse på miljøområdet. I tillegg tilbyr ICLEI opplæringsprogram overfor lokalforvaltningen om spørsmål relatert til bærekraftig utvikling. Norge har i begynnelsen av 2003 15 medlemmer i ICLEI: Fredrikstad, Kristiansand, Lillehammer, Oslo, Stavanger, Trondheim, Tingvoll, Karmøy, Ski, Lørenskog, Haugesund, Bergen, Arendal, Drammen og Kommunenes Sentralforbund.

Nordiske planministtermøter

De nordiske miljøvernministrene er også planministre (unntatt for tiden i Finland). Siden 2000 har det derfor blitt avholdt uformelle planministtermøter i tilknytning til miljøvernministtermøtene. På

¹ Miljøverndepartementet har fått retningslinjene oversatt til norsk: T-1357 «Retningslinjer for bærekraftig romlig utvikling av det europeiske kontinentet». Den norske utgaven er oversendt alle departementer, regionale og lokale planmyndigheter og aktuelle undervisnings- og forskningsinstitusjoner. Den er også tilgjengelig på internett, se <http://odin.dep.no/archiv/mdvedlegg/01/03/T1357007.pdf>.

embetsmannsnivå avholdes hvert år et uformelt nordisk planmyndighetsmøte. Dette forbereder planministtermøtene og beslutter om fellesnordiske faglige aktiviteter på området, herunder om konsekvensutredninger, regional og kommunal planlegging, planjus med videre.

FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming

Reglene ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993. Reglene er ikke juridisk bindende for medlemslandene, men er gitt i form av anbefalinger og er uttrykk for sterke moralske og politiske forpliktelser. Reglene framhever målet om full deltakelse og likestilling. Regel 5 omhandler tilgjengelighet og angir blant annet at: «Det bør tas hensyn til

kravet om tilgjengelighet i utformingen og utbyggingen av det fysiske miljøet allerede fra starten av planleggingen». Det har vært en oppfatning at standardregelen ikke er tilstrekkelige for å oppnå resultater, og FNs hovedforsamling har derfor igangsatt arbeidet med å utarbeide en egen FN-konvensjon om menneskerettigheter for funksjonshemmete.

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok i 1992 anbefalingen *On a coherent policy for people with disabilities*. Ett av hovedprinsippene er at funksjonshemmete skal garanteres full og aktiv deltakelse i samfunnslivet. Dette skal blant annet skje ved å «remove wherever possible all obstacles in the environment and in society and make it possible for people with disabilities to play a full role.»

